



# Berliner **Forum**Wissenschaft und Innovation

# Wissen Deutschland

### Reform der Arbeitsvermittlung

Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Unterstützung von BonVenture, 25. September 2006 AVZ Logenhaus Berlin

> Florian Mayer Peter Oesterdiekhoff

ISBN: 3-89892-569-2 ISBN: 978-3-89892-569-3

Copyright 2006 by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Redaktion: Florian Mayer, Peter Oesterdiekhoff

Layout: PAPYRUS – Schreib- und Büroservice, Bonn Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Druck: Bonner Universitätsdruckerei

Printed in Germany 2006

### Inhalt

Einführung	5
Begrüßungsworte	
Anke Fuchs	7
Martin Brost	8
Grundsatzrede	
Karl-Josef Wasserhövel	11
Podium I	
Die neue Balance von Fordern und Fördern – Europa auf dem Weg zu Work First und Workfare?	17
Jan van den Bos: Die niederländische Aktivierungsstrategie	18
Podiumsdiskussion	22
Podium II	
Reorganisation der BA und neue Ausrichtung der Vermittlungsinstrumente	27
Dr. Bruno Kaltenborn: Fördermaßnahmen der BA: Führt die betriebswirtschaftliche Ausrichtung zu einer Ausgrenzung gering Qualifizierter?	28
Podiumsdiskussion	32
Podium III	
Eine moderne und professionelle Arbeitsvermittlung – öffentliche Aufgabe oder private Dienstleistung?	37
Dr. Ernst Haider: Die Organisationsreformen der österreichischen Arbeitsvermittlung	38
Podiumsdiskussion	44
Biografische Informationen über die Podiumsteilnehmer	49

### Einführung

### Dr. Florian Mayer Dr. Peter Oesterdiekhoff

Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Arbeitslosigkeit ist das zentrale Problem unserer Gesellschaft. Der Zugang zu Arbeit ist jedoch der Kern unseres Verständnisses eigenverantwortlicher Lebensgestaltung. Arbeit ist ein wesentlicher Bestandteil unserer Identität, unseres Austausches mit der Gesellschaft und unserer Existenz als politische Wesen. Zu Recht steht daher die Arbeit im Mittelpunkt der Gerechtigkeitsidee der sozialen Demokratie. Die rot-grüne Bundesregierung hat mit der Agenda 2010 die Herausforderung angenommen, die Arbeitslosigkeit in Deutschland dauerhaft zurückzuführen.

Die mit der Agenda 2010 eingeleiteten Arbeitsmarktreformen basieren auf dem Grundverständnis des aktivierenden Sozialstaates, der seine Bürger im Rahmen der Politik des Förderns und Forderns darin unterstützt, ihre eigenen Potenziale zu entwickeln. Zwar kann Arbeitsmarktpolitik alleine keine Vollbeschäftigung erreichen, dennoch ist eine effiziente Arbeitsmarktvermittlung ein zentrales gesellschaftliches Anliegen. Mit der Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit wurden dafür die Weichen gestellt. Dabei ist jedoch strittig, welchen Stellenwert in Zukunft betriebswirtschaftliche und sozialpolitische Ziele einnehmen sollen. Langzeitarbeitslose und schwer Vermittelbare werden tendenziell von den Vermittlungsleistungen ausgeschlossen, wenn sich die Arbeitsverwaltung nur noch an den Kosten orientiert und eine sozialpolitische Verantwortung ablehnt.

Die Bundesagentur für Arbeit ist trotz ihrer Schwerpunktverlagerung auf Arbeitsvermittlung darauf angewiesen, private Vermittlungsagenturen zu beauftragen, um die Nachfrage nach Vermittlungsdiensten zu befriedigen. Doch auch an der Schnittstelle öffentlicher und privater Vermittlungsdienste existieren noch Effizienzreserven. Andere Länder haben bereits mehr Erfahrung mit einem pluralen Ansatz gesammelt. Hier werden unterschiedliche Vermittlungsprozesse angewendet, um den wachsenden Vermittlungsbedarf zu decken.

Vor diesem Hintergrund hat die Friedrich-Ebert-Stiftung der Arbeitsmarktpolitik in Kooperation mit BonVenture eine Konferenz gewidmet. Sie befasste sich mit drei Fragestellungen: Wie lassen sich Beschäftigungslose wieder in den Arbeitsprozess integrieren? Welcher institutioneller Regelungen und organisatorischer Anpassungen bedarf es, um die Vermittlung in Arbeit effektiver und effizienter zu machen? Wie sieht in der Vermittlungstätigkeit die Arbeitsteilung zwischen Staat und Privaten aus? Das Ziel der Konferenz bestand darin, in der Arbeitsvermittlung – unter Beachtung länderspezifischer Rahmenbedingungen - best practice zu illustrieren und Nachbesserungsbedarf in der Arbeitsmarktpolitik aufzuzeigen. Die vorliegende Dokumentation fasst die Vorträge und den Verlauf der Diskussionen zusammen.

Einen Audiolink zur Veranstaltung finden Sie unter: http://www.fes.de/aktuell/audio/Beitrag FES\_Arbeitsvermittlung\_060925\_klein.mp3

Eine konferenzbegleitende Studie zur Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung von Professor Stefan Sell finden Sie unter:

http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/03921.pdf

### Begrüßungsworte

#### **Anke Fuchs**

Vorsitzende der Friedrich-Ebert-Stiftung

Sehr verehrte Damen und Herren,

ich begrüße Sie zu unserer Konferenz, die sich mit dem zentralen Thema unserer Gesellschaft auseinander setzen wird - der Frage, wie die untragbar große Zahl der Beschäftigungslosen wieder in den Arbeitsprozess integriert werden kann, welcher institutioneller Regelungen und organisatorischer Anpassungen es bedarf, um die Vermittlung in Arbeit effektiver und effizienter zu machen, und was Staat und Private dazu beitragen müssen. Der Zugang zu Arbeit, die Teilhabe an der Produktion ist und bleibt der Kern unseres Verständnisses von eigenverantwortlicher Lebensgestaltung. Insofern können Arbeitsleistung und Arbeitsentgelt auch nicht einfach ersetzt werden durch den Anspruch auf Lohnersatzleistungen.



Die Vorsitzende der Friedrich-Ebert-Stiftung, Anke Fuchs: "Der Zugang zu Arbeit ist und bleibt der Kern unseres Verständnisses von eigenverantwortlicher Lebensgestaltung."

Daraus ergibt sich die eminente, häufig aber verkannte Bedeutung der Arbeitsvermittlung. In den zum Teil aufgeregten Debatten über die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre ist sie zunächst kaum thematisiert worden. Die Implikationen des Umbaus der BA für den Vermittlungsprozess standen in der öffentlichen Aufmerksamkeit weit hinter den Änderungen auf der Leistungsseite zurück. Doch lässt sich jetzt

eine zunehmende Befassung mit Fragen der Arbeitsvermittlung beobachten.

Selbstverständlich kann auch eine in jeder Hinsicht optimale Arbeitsvermittlung das Problem der Arbeitslosigkeit nicht beseitigen. Aber sie kann dazu beitragen, dass die vorhandenen Beschäftigungschancen besser genutzt werden, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt mit weniger Reibungs- und Zeitverlusten zusammen finden und Arbeitslosigkeit bei sich aufhellender Konjunktur rascher abgebaut wird. Auch wenn sie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht ändern kann, ist sie auf jeden Fall ein eigenständiger Teil einer jeden Lösung unserer Beschäftigungsprobleme.

Wir haben in Deutschland nicht nur einen im internationalen Vergleich relativ hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen, auch die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit ist relativ groß. Der so genannte "harte Kern" der Arbeitslosigkeit ist bei uns besonders ausgeprägt. Vor allem auf ihn zielt die Politik des "Förderns und Forderns", die dem Grundverständnis des aktivierenden Sozialstaats entspricht, der seine Bürger darin unterstützt, die eigenen Möglichkeiten und Potenziale auszuschöpfen. Dies bedeutet für die Arbeitsmarktpolitik, dass der Schwerpunkt von der Unterstützung Arbeitsloser auf ihre rasche Rückkehr in die Beschäftigung verschoben wird.

Wir folgen damit einem Trend, der sich in anderen Ländern schon früher abzeichnete. Nicht nur in den angelsächsischen Ländern wurde "Work First" auf die Fahnen der Arbeitsmarktpolitik geschrieben. Auch in den Niederlanden und den skandinavischen Ländern wurde diesem Ansatz gefolgt. Am heutigen Vormittag werden wir darüber aus erster Hand informiert werden. Ich begrüße dazu insbesondere unsere Gäste aus Den Haag und Brüssel, Herrn van den Bos und Herrn ten Geuzendam. Wie die Neuregelung der Zumutbarkeit insbesondere für ALG-II-Empfänger, die veränderte Sanktionspolitik und andere Entwicklungen zeigen, wurden Elemente des "Work First"-Ansatzes auch in Deutschland aufgegriffen. Arbeitsvermittlung hat in der Regel mit den sozial Schwachen zu tun, Veränderungen der Umgangsregeln mit ihnen stehen daher auf einem Prüfstand, der nicht ausschließlich nach Effizienz und Effektivität fragt. Es gibt – wie fundierte Untersuchungen zeigen – Effizienzreserven in der Arbeitsvermittlung. Sie zu heben, ohne grundsätzliche soziale Werte im Umgang mit den Schwachen in der Gesellschaft zu verletzen, ist eine ständige Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik. Dass dies nicht unmöglich ist, zeigen die Erfahrungen in Nachbarländern, aber auch in unserem Land, das sich auf den steinigen Weg des Umbaus der Arbeitsverwaltung begeben hat.



Anke Fuchs im Interview mit dem Fernsehen aus Berlin (FAB)

Erste Bestandsaufnahmen werfen allerdings die Frage auf, ob dieser Umbau auch dem erwähnten "harten Kern", den Langzeitarbeitslosen und schwer Vermittelbaren, zugute kommt. Sie würden aus dem Adressatenkreis mehr oder weniger ausgeschlossen, wenn die Arbeitsverwaltung sich strikt an Kosteneffektivität orientierte. Damit einher geht die Frage, wie sich die neuen Vermittlungsinstrumente bewährt haben. Wie Sie wissen, wurden dazu differenzierte Zwischenergebnisse geliefert. Wir müssen anerkennen, dass es den Stein der Weisen auch auf diesem Gebiet nicht gibt und wir auf die Auswertung unserer Erfahrungen angewiesen sind. Dazu wollen wir in der ersten Sitzung heute Nachmittag einen Beitrag leisten.

Die Übertragung von Vermittlungsleistungen an private Träger wurde in den Ländern, die ihre Arbeitsverwaltungen reformiert haben, in unterschiedlicher Weise gehandhabt. In einigen Ländern wurden Private sehr weitgehend einbezogen, insbesondere was die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen angeht, so z. B. in Großbritannien. Der Arbeitsmarktservice, die "österreichische BA", hat schon vor Jahren Reformen durchgeführt, die sie in manchen Aspekten zum

Vorbild unserer BA machen. Auch in Österreich werden private Vermittler eingeschaltet, jedoch nur in geringem Ausmaß. Für eine moderne Arbeitsvermittlung scheint in Österreich die Übertragung an private Träger weniger wichtig zu sein als z. B. in Großbritannien und in den Niederlanden. Über den österreichischen Weg werden wir durch Dr. Haider vom Vorstand des AMS aus erster Hand informiert. Die wichtige Frage für uns lautet: Wie wirkt sich die Reform der BA auf die privaten Arbeitsvermittler aus bzw. wie kann die Kooperation BA/Private optimiert werden. Dabei liegt unser besonderes Augenmerk auf den "marktfernen Kunden", also den schwer Vermittelbaren.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich bin überzeugt, die Themen liefern Stoff für mehr als eine eintägige Konferenz. Es ist nicht das erste und gewiss nicht das letzte Mal, dass die Friedrich-Ebert-Stiftung sich mit Fragen der Arbeitsverwaltung und -vermittlung beschäftigt. Wir führen diese Konferenz in Zusammenarbeit mit der BonVenture-Gruppe durch, die gemeinnützige Aktivitäten finanziert, u. a. in der Vermittlung von Arbeitsuchenden. Herr Martin Brost wird einen Einblick in diese Tätigkeiten von BonVenture geben. Ich danke den Podiumsteilnehmern für ihre Bereitschaft, heute mit uns diese Themen zu diskutieren. Uns wünsche ich eine anregende und erkenntnisreiche Veranstaltung.

#### **Martin Brost**

Vorsitzender von BonVenture

Guten Morgen, meine Damen und Herren,

herzlich willkommen zu unserer Konferenz über die Reform der Arbeitsvermittlung.

Vor etwa zwei Jahren hatte ich ein bewegendes Erlebnis. Ein Freund von mir schenkte mir eine Videokassette mit der Aufzeichnung einer Fernsehdokumentation über das Thema "Beseitigung von Arbeitslosigkeit". Ein Mann mittleren Alters, der sich als Thomas Heinle vorstellte, arbeitete mit einer Gruppe von Männern und Frauen, um in ihnen den Wunsch nach einer befriedigenden Arbeit wachzurufen. Der Kreis der Angesprochenen war bunt: von apathischen zu

aggressiven Leuten, von bescheidenen zu großsprecherischen Charakteren. Man sah Menschen, die von den Enttäuschungen des Lebens gezeichnet waren oder dem Alkohol verfallen; andere, die mit großen Hoffnungen in die Zukunft blickten, aber vielleicht einen falschen Eindruck von ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten hatten.

Herr Heinle moderierte dieses Gespräch mit großer Anteilnahme und forderte jeden Einzelnen auf, sich ein Wunschbild seines Lebens und insbesondere seiner zukünftigen Arbeit zu machen. Im weiteren Verlauf des Films konnte man einige der Beteiligten auf diesem Weg begleiten. Es wurden realistische, aber auch bodenlos naive Vorstellungen geboren, sortiert, gefiltert und immer wieder neu geprüft. Langsam bildete sich bei den meisten der Teilnehmer ein inneres Bild von sich selbst. Die so in ihrem Selbstbewusstsein neu Geborenen begannen, sich Gedanken darüber zu machen, wie sie mit ihren neu entdeckten Fähigkeiten und Wünschen im Leben zurechtkommen. Es wurde viel diskutiert. Man bekam Schulungen. Mit viel Energie brachen die Teilnehmer in ihre ersten Vorstellungsgespräche auf. Natürlich lief dort nicht alles glatt. Es häuften sich Absagen, und die Hoffnungen dieser Menschen zerschlugen sich. Aber die Menschen wurden aufgefangen: Herr Heinle und die Kollegen, die ähnliche Erlebnisse hatten, setzten sich zu Diskussionen zusammen.



Martin Brost, Gesellschafter der BonVenture und Vorsitzender der BonVenture-Stiftung, lag der Blick auf den Einzelnen am Herzen

Am Ende war die größte Anzahl der Arbeitsuchenden, die in diesem Film gezeigt wurden, in eine neue Beschäftigung vermittelt. Was hatte ich da erlebt und was hatte mich so tief berührt?

Thomas Heinle ist ein privater Vermittlungscoach für Langzeitarbeitlose. Das heißt, die Menschen, mit denen er arbeitet, sind in der Regel länger als ein Jahr ohne Arbeit gewesen und gelten als schwer vermittelbar. Herr Heinle wird nur durch eine Erfolgspauschale von der BA bezahlt. Erfolg heißt wirklich auch nachhaltiger Erfolg. Er sieht seine Aufgabe nicht nur in der Vermittlung, sondern sehr stark in der Motivierung der Menschen. Seine These ist folgende: Wenn es gelingt, den Menschen für das Leben und für die Arbeit zu öffnen, löst sich das Problem der Arbeitslosigkeit nicht im Ganzen, aber fast wie von selbst. Dadurch, dass die Menschen nicht beliebig vermittelt werden, sondern sich aus eigenem Antrieb für einen Job bewerben, der ihnen am Herzen liegt, ist auch der Erfolg dieser Vermittlung meistens nachhaltiger. Wer sich darauf einlässt, mit Herrn Thomas Heinle zu arbeiten, muss allerdings einsatzbereit sein. Er erhält einen Schreibtisch im Büro von Herrn Heinle und arbeitet dort wie in einem normalen Beruf acht Stunden am Tag.



Anke Fuchs, Martin Brost und Karl-Josef Wasserhövel im Gespräch

BonVenture tritt heute als Mitveranstalter dieser Konferenz auf. BonVenture ist eine Beteiligungsgesellschaft mit einem non-profit-Ansatz für private Investoren. Wir versuchen, mit der Methode des Venture Capital junge Unternehmer zu fördern, deren Projekte eine starke soziale oder ökologische Komponente haben. Die Spannweite der Unternehmen, mit denen wir arbeiten, ist sehr groß: Von rein gemeinnützigen bis hin zu gewerblichen Projekten, bei denen der Unternehmer aber ein glaubwürdiges gesellschaftliches Anliegen hat. Thomas Heinle ist ein typisches Beispiel für einen solchen Unternehmer.

Solche unternehmerisch und sozial denkenden Menschen wollen wir fördern. Wir, das sind die Gesellschafter der BonVenture: Ich selbst und Vertreter anderer wohlhabender Familien in Deutschland, die angesichts wachsender sozialer und ökologischer Probleme und zunehmender Defizite der öffentlichen Hand ihre gesellschaftliche Verantwortung im Sinne einer Sozialverpflichtung von Eigentum wahrnehmen wollen. BonVenture tut mehr, als nur Geld zu geben. Wir versuchen, sozial engagierte Menschen auf ihrem Weg beim Aufbau ihres Unternehmens mit Rat, mit Managementunterstützung und mit Anschluss an unser Netzwerk zu unterstützen. Der Ansatz des Venture Capital eignet sich hier-

zu vorzüglich. Man kann auch von Heuschrecken manchmal etwas sehr Nützliches lernen.

Wenn ich dieser Konferenz noch einen Leitgedanken mitgeben darf, dann vielleicht folgenden: Wir sollten bei aller Konzentration auf die Probleme, die wir haben, nicht vergessen, dass im Mittelpunkt des Themas Arbeitslosigkeit der Mensch steht. Wenn Menschen das Gefühl haben, wahrgenommen zu werden, sind sie in der Regel bereit, an der Lösung ihrer misslichen Situation und an der gesellschaftlichen Problematik der Arbeitslosigkeit mitzuarbeiten.

Ich danke Ihnen sehr und ich wünsche Ihnen eine erfolgreiche Konferenz.

### Grundsatzrede

#### Karl-Josef Wasserhövel

Staatssekretär, Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Einen schönen guten Morgen,

ich freue mich, heute hier zu sein und zu Ihnen sprechen zu können. Ich bin erkennbar nicht Gerhard Andres, der eigentlich für die Veranstaltung zugesagt hatte, aber leider verhindert ist, und von dem ich Sie alle schön grüßen soll. Ich begrüße zu Beginn auch ganz herzlich Anke Fuchs. Ich freue mich, dass ich heute bei einer Veranstaltung sein kann, die du eröffnest - auch deswegen, weil du - und das lehrt einen ein Handbuch über die beamteten Staatssekretäre der Bundesregierung - zu den wenigen beamteten Staatssekretärinnen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland gehörst und zudem auch einmal Staatssekretärin im Arbeitsministerium warst. Daher verstehe ich auch deine Bemerkung über den langen Zeitraum, in dem die Debatten zur Arbeitsvermittlung abgelaufen sind. Ich begrüße auch Herrn Martin Brost und freue mich darüber, dass das Thema zu Beginn der Veranstaltung in den richtigen Kontext gesetzt worden ist.

#### Arbeit als Teilhabe für den Einzelnen

Wenn wir über die Arbeitsvermittlung sprechen, reden wir über ein Herzstück staatlicher Arbeitsmarktpolitik: Jemand sucht Arbeit. Hat man ein entsprechendes Angebot für ihn oder für sie, kann dieser Mensch nicht nur seine eigene Existenz begründen und sichern. Die Erwerbstätigkeit stellt ihn zufrieden. Er bekommt das Gefühl, dass er am gesellschaftlichen Leben teilnimmt. Ich glaube, der Aspekt der Teilhabe ist ein wichtiger Punkt, weil die Debatte über die Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren stark von technischen Details geprägt gewesen ist. Man redet über 'profiling', man redet über 'Kundengruppen', man redet über 'Marktkunden' und über 'Betreuungskunden'. Man redet über ,ARGEn', man redet über zugelassene ,kommunale Träger' und man redet über ,optierende Gemeinden'.

So sieht die öffentliche Diskussion aus. So wird sie transportiert. So erreicht sie die Menschen,

die sich die Frage stellen, die Herr Brost eben angestrengt hat: Nehmen sie mich überhaupt wahr? Geht es um mich oder geht es um etwas anderes? Ich glaube, es ist wichtig, sich über diesen Zusammenhang im Klaren zu sein, weil die arbeitsmarktpolitische Diskussion und die begleitende wissenschaftliche Diskussion immer um diese Begriffe kreisen und zu wenig die – letztendliche – Frage in den Blick nehmen, dass die Arbeit Teilhabe für den Einzelnen bedeutet.



Unterstrich die Bedeutung der Arbeit für das Individuum: Staatssekretär Karl-Josef Wasserhövel

Es gibt wenig Momente, in denen über die Bedeutung der Arbeit für den Einzelnen gesprochen wird. Ich habe es begrüßt, dass der Deutsche Gewerkschaftsbund seine Veranstaltung zum 1. Mai unter das Thema der Menschenwürde und der menschenwürdigen Arbeit gestellt hat. Ich glaube, man muss darauf viel stärker den Fokus legen, weil Arbeitslosigkeit für den Einzelnen destruktiv ist. Sie beschädigt ihn in seinem Selbstwertgefühl. Sie beschädigt auch diejenigen, die mit ihm zusammen leben. Das muss man sich verdeutlichen, da sich daraus Konsequenzen für den Sinn und die Perspektive von Arbeitsmarktpolitik ergeben. Diese Auswirkungen sagen auch etwas darüber aus, mit welcher Ernsthaftigkeit und mit welcher Konsequenz an den Lösungen gearbeitet werden muss.

Ich stelle diese Bemerkung voran, weil wir in den nächsten Wochen und Monaten innerhalb der Großen Koalition einige Grundsatzentscheidungen treffen müssen, die für den Arbeitsmarkt, für die Arbeitsvermittlung und damit für die arbeitssuchenden Menschen wichtig sind. Diese Grundsatzfragen müssen vor dem Hintergrund der geschilderten Herausforderungen beantwortet werden, damit wir uns nicht in einem Klein-Klein von Fachdebatten verlieren und letztendlich die Perspektive und den Sinn der Bemühungen verlieren. Deswegen freue ich mich, dass sowohl Frau Fuchs als auch Herr Brost die Frage der Würde und der Bedeutung von Arbeit zu Beginn angesprochen haben.

#### Die Reformen der letzten Jahre

Wenn wir über die Arbeitsvermittlung sprechen, müssen wir die Veränderungen der letzten Jahre berücksichtigen: Zu Beginn des Jahres 2002 gab es den so genannten Vermittlungsskandal bei der alten Bundesanstalt für Arbeit. Durch Prüfungen des Bundesrechnungshofes und durch Eigenprüfungen der Bundesanstalt für Arbeit wurde festgestellt, dass ein großer Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit allem Möglichen beschäftigt und belastet war, nicht aber mit Vermittlungstätigkeit. Eine Vielzahl so genannter erfolgreicher Vermittlungen waren bei genauerem Hinsehen keine richtigen Vermittlungen. Dieser Befund deckte sich mit unseren Erfahrungen mit der Arbeitsmarktpolitik: Über die Jahrzehnte blieben - trotz immer höherer finanzieller Aufwendungen aus dem Bundeshaushalt - die Erfolge gering. Der Sockel an Langzeitarbeitslosigkeit wurde von Jahr zu Jahr immer größer. Daher war es richtig, den damaligen Vermittlungsskandal zum Anlass zu nehmen, folgende Fragen aufzugreifen: Wo stehen wir eigentlich in der Arbeitsmarktpolitik? Wie groß ist der Aufwand, den wir betreiben? Was erreichen wir mit den bestehenden Mitteln? Gibt es andere Länder, die mit anderen Methoden mehr erreicht haben?

Wir erinnern uns an die Abberufung des damaligen Chefs der Bundesanstalt für Arbeit, Bernhard Jagoda, die Berufung von Florian Gerster und die Einsetzung der Hartz-Kommission. An der Kommission waren alle beteiligt: Nicht nur die Politik, sondern auch die Gewerkschaften und die Arbeitgeber. Kurz vor Sommer 2002 wurden die Ergebnisse der Hartz-Kommission präsentiert und Zielzahlen verkündet: Die Hal-

bierung der Arbeitslosigkeit innerhalb kürzester Zeit. Diese Zeit war eine Phase der Superlative, in der gesagt worden ist, das sei die größte Sozialreform aller Zeiten.

Einige der damaligen Strukturschwächen beschäftigen uns nach wie vor. Es gab jedoch auch eine ganze Reihe schwieriger Folgediskussionen im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktreform und der Neuordnung der Arbeitsvermittlung: Auseinandersetzungen innerhalb der Partei und zwischen der Bundesregierung und den Gewerkschaften über die Frage der sozialen Gerechtigkeit. Wir hatten einen Streit über die Frage der Zumutbarkeit: Welche Arbeit ist eigentlich zumutbar? Wir hatten einen Grundsatzstreit zwischen Bund und Ländern über die Frage, wer in der Arbeitsvermittlung den Hut aufhaben solle. Soll weiterhin die Bundesanstalt das Prä haben oder muss man den Weg einer Kommunalisierung gehen?

Bei diesen Streitigkeiten, die mit großer Energie betrieben wurden, ist zum Teil die Perspektive verloren gegangen. Die Auseinandersetzungen wurden letztendlich kurz vor der Sommerpause 2004 in einer Nachtsitzung des Vermittlungsausschusses aufgelöst. Nachtsitzungen sind problematisch – das wissen wir auch aus aktuell laufenden Themen – weil sie nicht unbedingt dazu führen, dass man ein stringentes Modell entwickelt. Viele aktuelle Probleme der Arbeitsvermittlung gehen auf diesen Zusammenhang zurück.

Wir haben derzeit verschiedene technische Schwierigkeiten: Probleme in der Führungsfähigkeit, Probleme in der Struktur der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsgemeinschaften. Sie bestehen in der Frage der Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Ebene und der Bundesagentur. Sie bestehen darüber hinaus in der Frage, wer für bestimmte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt die Verantwortung übernimmt. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hat auch die Frage nach sich gezogen, wer sich um bestimmte Problemgruppen kümmert, die früher über die Kommunen und über die Sozialhilfe in besonderem Maße betreut worden sind. Selbstverständlich muss man dabei untersuchen, ob in dem Reformprozess die eine oder andere Gruppe vernachlässigt worden ist. Es gibt durchaus konkrete Zahlen, an denen man das festmachen kann.

#### Lehren aus dem Reformprozess

Ausgehend vom Vermittlungsskandal Anfang 2002 über die Nachtsitzung des Vermittlungsausschusses bis zur Startphase, ist der Ablauf des Reformprozesses ein dickes Ausrufezeichen dafür, wie wir in Zukunft mit der Frage der Arbeitsvermittlung umgehen sollten. Ich will in diesem Zusammenhang vier Punkte ansprechen:

Erstens: Die Politik und alle weiteren Akteure müssen sich darauf konzentrieren, die vielen technischen Schwierigkeiten zu beseitigen, mit denen die Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler vor Ort bei den Agenturen für Arbeit, bei den Arbeitsgemeinschaften oder bei den optierenden Gemeinden zu kämpfen haben. Wenn man auf die Agenturen, in die Arbeitsgemeinschaften blickt, dann stellt sich nicht die Frage nach der nächsten Großreform. Stattdessen werden dort viele Detailprobleme genannt. Die Politik hat sie mit verursacht und steht in der Verantwortung, sie zu reduzieren.

Zweitens: Wir sollten uns davor hüten, in neue Superlative auszubrechen. Die Strukturen der Arbeitsvermittlung brauchen Kontinuität und Berechenbarkeit. Der Ruf nach der nächsten Großreform ist wenig hilfreich. Damit meine ich beispielsweise Forderungen nach einer Generalrevision, Forderungen nach Hartz V oder Forderungen, die im Grunde genommen die Anreizstrukturen, die wir aufgebaut haben, komplett auf den Kopf stellen würden.

Drittens: Für das System der Arbeitsvermittlung haben alle politischen Ebenen eine gemeinsame Verantwortung. Sie haben sie mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe übernommen. Diese Verantwortung muss auch die Art und Weise prägen, wie zukünftige Themen miteinander gelöst werden. Der Bund, die Länder und auch die kommunale Ebene stehen gemeinsam in der Verantwortung.

Viertens: Eine weitere Schlussfolgerung aus der Vorphase ist, Klartext zu sprechen darüber, was funktioniert und was nicht funktioniert. Ich habe eben die Präsentation angesprochen, in deren Rahmen gesagt worden ist, dass man innerhalb kurzer Zeit die Arbeitslosigkeit halbieren werde. Wir haben die damals geäußerten Ziele nicht erreicht und heute deutlich über 4 Millionen Arbeitslose. Im Übrigen kamen diese Vorgaben nicht vom Bundeskanzler, sondern vom Vorsit-

zenden der Kommission. Der Bundeskanzler stand bei der Äußerung neben dem Kommissionsvorsitzenden und machte auf mich einen nicht allzu begeisterten Eindruck, als diese Zahl in die Welt gesetzt wurde.

Diese Ankündigung hat in der Bevölkerung zu einem erheblichen Vertrauensverlust gegenüber der Politik und auch gegenüber dem System der Arbeitsvermittlung geführt. Wenn wir dieses Vertrauen zurückgewinnen wollen, dann müssen wir ansprechen, welche Instrumente sich im Bereich der Arbeitsvermittlung bewährt haben und welche nicht.

#### Die aktuellen Herausforderungen

Wir haben zwar eine Reihe von Fortschritten erzielt, aber trotz erster Erfolge sind nach wie vor Millionen von Menschen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Sie brauchen verlässliche Ansprechpartner, Engagement, Unterstützung und den Zusammenhang von Fördern und Fordern. Die Unternehmen und Unternehmer sind darauf angewiesen, einen professionellen Dienstleister zu haben, der ihre Anforderungen versteht und ihnen hilft, ein passendes Arbeitskräfteangebot zu finden. Die Herausforderungen für die Unternehmen werden durch die Globalisierung und die Europäisierung nicht geringer, sondern sie vervielfältigen sich. Die Globalisierung und die Europäisierung bringen gewaltige Veränderungen für den Arbeitsmarkt und für die Arbeitsvermittlung mit sich. Man kann davon ausgehen, dass der Arbeitsmarkt der Zukunft komplexer, schneller und unübersichtlicher sein wird. In vielen Bereichen ist der Arbeitsmarkt auch nicht mehr national und regional begrenzt. Übrigens ist der Bezug ein wichtiger Punkt: Wird eine Struktur, die auf die regionale oder nationale Vermittlung alleine ausgerichtet ist, auf Dauer zukunftsfähig sein? Oder müssen wir in vielen Bereichen nicht schon über das Thema der europäischen Arbeitsmärkte reden?

Die Politik muss die Arbeitsvermittlung auf die bestehenden Herausforderungen vorbereiten. Die Arbeitsvermittlung muss jedoch auch selbst an ihnen arbeiten. Wenn wir über die Arbeitsvermittlung reden, dann sprechen wir nicht nur über die Strukturen, sondern wir reden auch über den Vermittlungsprozess selbst. In diesem Zusammenhang ergibt sich die Frage nach der Perspektive der Vermittlung. Steuern wir auf

einen rein marktgetriebenen Arbeitsmarkt zu, der dauerhaft hart zwischen Gewinnern und Verlierern unterscheidet? Was müssen wir tun, um eine solche Situation zu vermeiden? Natürlich gibt es auf dem Arbeitsmarkt Gewinner und Verlierer. Wenn ich mir die Strukturen zwischen dem Arbeitslosengeld I und dem Arbeitslosengeld II ansehe und frage, wie in der Praxis verschiedene Kundengruppen unterteilt und bestimmte Gruppen frühzeitig angesprochen und aktiviert werden, ist der Prozess eines der anstehenden Diskussionsthemen. Wir brauchen eine Balance von Fördern und Fordern - das war die Absicht bei den Arbeitsmarktreformen. Haben wir die Förderstrukturen im gleichen Umfang und genauso schnell aufbauen können wie die Grundsätze des Forderns?



Karl-Josef Wasserhövel: "Wir brauchen eine Balance von Fördern und Fordern"

Wir haben, das verdeutlichen die aktuellen Zahlen, im Bereich des SGB III, also der Arbeitslosenversicherung, eine positive Entwicklung. Im Bereich des SGB II, mithin des Arbeitslosengeldes II, ist die Dynamik unzureichend und die Entwicklung noch negativ. Wir haben nicht – wir ursprünglich prognostiziert – zahlreiche Übertritte aus dem Bereich der Arbeitslosenversicherung in das Arbeitslosengeld II gehabt. Wir haben aber trotzdem einen Aufwuchs von Bedarfsgemeinschaften und viele neue Empfänger von Arbeitslosengeld II.

Im Vergleich zum Vorjahr ist die Zahl der Arbeitslosen um 400.000 Arbeitslose gesunken. Diese Entwicklung ist ein klarer Erfolg, der sicherlich auch auf die durchgeführten Reformen der Arbeitsvermittlung zurückzuführen, aber gewiss auch eine Folge der allgemeinen ökonomischen Entwicklung ist. Dagegen haben wir im Feld des SGB II zu wenig Veränderung.

Allerdings muss sich verdeutlichen, dass wir die Frage der Erwerbsfähigkeit im Rahmen der Reform mit der Drei-Stunden-Regelung sehr weit definiert haben. Andere Länder haben diese Frage restriktiver gehandhabt. In der Folge haben wir im Bereich des Arbeitslosengeldes II Personengruppen, bei denen es eine Kombination verschiedener Vermittlungshemmnisse gibt. Es wird sehr große Schwierigkeiten bereiten, diese Menschen auf absehbare Zeit in den ersten Arbeitsmarkt zu bekommen. Die Frage ist, was wir mit diesen Menschen machen? Wie kann eine realistische Perspektive für sie aussehen?

Wir sehen des Weiteren, dass beispielsweise die ergänzenden Hilfen der Kommunen in vielen Bereichen noch in den Kinderschuhen stecken; die Schuldnerberatung und andere begleitende Hilfen der kommunalen Ebene sind unzureichend entwickelt.

Darüber hinaus gibt es bestimmte Personengruppen, die bisher unzureichend in den Arbeitsmarkt integriert werden: Darunter fallen die Migrantinnen und Migranten, aber – ein Thema, das wir zuletzt sehr intensiv diskutiert haben – dazu zählt auch die Integrationsperspektive der Älteren.

Die Reform hat die Scheinwerfer für verdeckte Armut eingestellt. Gut 500.000 Menschen beziehen Arbeitslosengeld II, weil sie ein vollzeitsozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis haben, darüber jedoch so wenig verdienen, dass sie weder sich selbst noch ihre Familie ernähren können. Knapp 900.000 so genannte Aufstocker beziehen das Arbeitslosengeld II. Sie kommen aus den unterschiedlichsten Richtungen, darunter fallen nicht nur Übertritte aus dem Arbeitslosengeld I in das Arbeitslosengeld II. Welche Konsequenz ziehen wir daraus, um das ganze System finanzierbar zu halten?

Ich glaube, wir können die Ziele bei der Vermittlung und der Eingliederung nur dann erreichen, wenn wir realistisch mit der Anzahl der Menschen, die in dem System sind, umgehen können. Arbeitslosengeld II wird ohne eine vernünftige Absicherung über die normalen Einkommensstrukturen auf Dauer nicht existieren können. Deswegen diskutieren wir beispielsweise über den Aufbau eines Mindestlohnsystems in Deutschland. Ohne eine solche Lösung wird der Staat auf Dauer kaum die derzeitige Struktur erhalten können. Eine Debatte über die

Absicherung der Einkommensstrukturen ist erforderlich.

Es gibt eine Reihe von Instrumenten, die wir auch aufgrund der Erfahrungen anderer Länder eingeführt haben, beispielsweise die frühe Meldepflicht oder das "profiling". Die Erfahrungen mit diesen Instrumenten sind gut. Allerdings sind wir bei dem kurzen Vorlauf der Reformen bisher nur erste Schritte in diese Richtung gegangen. Wir waren im Jahr 2005 im Großen und Ganzen damit beschäftigt, die Strukturen der neuen Grundsicherung aufzubauen. Im kommenden Jahr wird es darauf ankommen, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu konzentrieren und auf diese Weise den Vermittlern ein vernünftiges und überschaubares Instrumentarium an die Hand zu geben. Derzeit existieren über 80 arbeitsmarktpolitische Instrumente. Ich glaube, es gibt kaum jemanden, der sie vollständig überblickt und einschätzen kann. Darunter sind teils gut gedachte Instrumente, die aber in der Vermittlung kaum eingesetzt werden manchmal in wenigen tausend, manchmal wenigen hundert Fällen.

Die Entwicklung beruht auf politischen Überlegungen. In Reaktion auf ein bestehendes Problem wird ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument entwickelt und in Gesetzesform gegossen. Anschließend wird es nicht ausreichend beworben, und man hat in Folge ein Instrumentarium, das weder für die Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler handhabbar ist, noch für die Betroffenen selber erkennbar ist. Deswegen ist die Bereinigung und Überarbeitung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums ein wichtiger Schritt, um die Arbeitsvermittlung insgesamt besser gestalten zu können.

Wenn man darüber redet, was man neben der Fortführung der Reformen im Bereich der Arbeitsvermittlung in den Blick nehmen muss, will ich nochmals die Frage der Mindestlohnstruktur in Deutschland ansprechen. Wir brauchen Mindestlöhne, weil wir ansonsten beim Arbeitslosengeld II in immer größere Schwierigkeiten geraten.

Ein weiterer wichtiger Punkt, den wir in den Blick nehmen müssen, ist die Frage der Demographiefestigkeit des Gesamtsystems. Wir haben 1,3 Millionen arbeitslose Menschen über 50 Jahre und 580.000 arbeitslose Menschen über 55 Jahre. In jedem zweiten Betrieb in Deutschland gibt es keine Arbeitnehmer, die älter als 50 Jahre alt sind. Wenn diese Menschen in Arbeit vermittelt werden sollen, treten in vielen Bereichen Schwierigkeiten auf. Wie können ältere Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden? Der Staat kann mit bestimmten Instrumenten intervenieren, aber letztendlich ist die Frage, ob die Tarifparteien selber Verantwortung übernehmen und über Tarifverträge die gesundheitliche Prävention und andere Bereiche regeln. Ich begrüße es, dass in Nordrhein-Westfalen im Bereich des Stahls mit dem Tarifvertrag ein Demographie-Fonds eingerichtet wird. Ohne das Engagement der Tarifpartner wird die Arbeitsvermittlung überfordert sein.



Das Publikum verfolgte interessiert die Ausführungen des Staatssekretärs

Eine weitere Frage stellt sich mit der Zukunft der Arbeitslosenversicherung insgesamt. Sie alle haben mitbekommen, dass wir sehr gute finanzielle Daten bei der Arbeitslosenversicherung haben. Diese Entwicklung führt zu Diskussionen darüber, ob man die Beitragssätze senken oder die Überschüsse für die Konsolidierungspolitik verwenden soll. In der Debatte sollte man bedenken, dass es bestimmte Aufgabenfelder gibt, die über die Arbeitslosenversicherung in Zukunft intensiver abgedeckt werden müssen als bisher.

#### Die Agenda der Bundesregierung

Die Bundesregierung wird sich in den nächsten Wochen einiger zentraler Themenfelder annehmen und Entscheidungen treffen müssen. Die Beschlüsse werden auch die Arbeitsvermittlung prägen und verändern.

Die erste Frage, die wir diskutieren werden, ist die Wirkung von Kombilöhnen. Gibt es bestimmte Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt, die eine schwere Anschlussperspektive haben? Kann das Instrument der Kombilöhne für sie – zeitlich begrenzt – eine Antwort bieten?

Das zweite Thema ist die Diskussion um die Mindestlöhne, die ich bereits angesprochen habe. Ich glaube, dass hier ein enger und fester Zusammenhang zu der Frage besteht, wie sich das System insgesamt weiterentwickelt.

Ein drittes Feld, mit dem wir uns beschäftigen werden, sind die Anreizstrukturen zur Arbeitsaufnahme, die so genannten Zuverdienstregelungen. Grundgedanke des Arbeitslosengeldes II war: Ich habe eine normale Arbeit und verdiene darüber mein Geld und habe dann die Möglichkeit, wenn das Einkommen nicht ausreicht, eine ergänzende Hilfe zu bekommen. Das Arbeitslosengeld II sollte nicht eine "feste Buchung" sein, die durch bestimmte Zuverdienste ergänzt werden kann. Die Entwicklung bei diesen kleinen Beschäftigungsverhältnissen ist aber so, dass sich eine große Personengruppe fest darin befindet. Der Grundgedanke bei den Midi- und Minijobs war jedoch, eine Brücke in eine normale Beschäftigung aufzubauen. Dieser Ansatz ist unzureichend verwirklicht worden.

Der vierte Punkt ist der dritte Arbeitsmarkt. Wir haben ungefähr 400.000 bis 600.000 Menschen im Arbeitslosengeld II, die auch bei einer noch so gut anziehenden Konjunktur nicht in den normalen Arbeitsmarkt kommen. Deswegen muss man über die Perspektive dieser Menschen sprechen. Manche haben die Vorstellung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften Andere sind der Meinung, dass für jeden eine Integrationsperspektive beibehalten werden muss und man große Personengruppen nicht einfach abschieben und abschreiben darf. Trotzdem benötigen diese Menschen eine realistische Perspektive. Eine dogmatische Diskussion darf die Problemlösung nicht verhindern.

Der fünfte Punkt ist die Effizienz im Bereich des Arbeitslosengeldes II, des SGB II. Hier stellt sich die Frage der Zuständigkeitsstrukturen zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Ich hatte als Titel "Grundsatzrede". Das ist schön, weil man im Grunde alle Themen kurz ansprechen kann. Ich hoffe, ich habe Ihnen einen Überblick gegeben über das, was wir in den nächsten Wochen und Monaten angehen wollen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

# Die neue Balance von Fordern und Fördern – Europa auf dem Weg zu Work First und Workfare?

#### Podiumsteilnehmer:

**Jan van den Bos**, Generaldirektor Arbeitsmarkt und Sozialhilfe, Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung, Niederlande

Klaus Brandner, Arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion
Johan ten Geuzendam, Leiter der Arbeitseinheit Arbeitsverwaltungen, Mobilität, GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Europäische Kommission
Regina Konle-Seidl, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Karl-Josef Wasserhövel, Staatssekretär, Bundesministerium für Arbeit und Soziales

#### Moderation:

Dr. Ursula Weidenfeld, Stellvertretender Chefredakteurin, Tagesspiegel

### Die niederländische Aktivierungsstrategie

#### Jan van den Bos

Generaldirektor Arbeitsmarkt und Sozialhilfe Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung, Niederlande

Dear audience, thank you for the invitation to address this Conference on Reform Strategies in the Employment Service. I hope that today I will learn from the reforms that are being implemented in the German employment service at least as much as I can provide to you some insights with respect to the reforms in the Netherlands.

## Introduction: the reform agenda in the area of work and income ...

In the period 2003 – 06, the Cabinet Balkenende has worked on an increase in the labour market participation in the Netherlands – "getting more people to work!". In 2003, too many people were at the side line. Too many people did not participate in paid employment or some other meaningful activity. Too many people were trapped in a benefit scheme. Or were side tracked due to their mature age. And too many people did not manage to combine paid work with child care or other care-taking activities.

What did we do to tackle these problems? We designed a broad reform agenda in the area of work and income. The basic idea behind the reforms has been that it is important to remove obstacles. In the first place, obstacles for individuals trapped in non-employment or in some social protection scheme. But not least, obstacles with respect to the operation of the various organisations in the field of work and income.

For example, tax relief for early retirement has been abolished. Entry criteria for unemployment insurance have been tightened. A new leave savings scheme ("life course arrangement") was introduced early this year, introducing a tax allowance for individual savings with a view to take up unpaid leave for either family care or educational purposes. And, despite the fact that measures, taken by previous cabinets, to reduce the inflow at the gate of the disability insurance scheme (The Gate Keepers Act) have proven to

be successful, the cabinet has redesigned the disability insurance scheme. The focus in the new disability scheme is on what people can do, instead of what they can not.



Jan van den Bos erläuterte die niederländische Aktivierungsstrategie

In addition to removing obstacles two other elements in our activation strategy have been the decentralization of tasks and financial responsibilities – this in order to allow for tailoring of services to individual needs, and to provide these organisations and individuals with the right incentives. The other element has been the mutual obligations: the idea that individuals can be called upon to do something in return for their benefits or social services.

A major reform has been the introduction of the new Work and Social Assistance Act in 2004.

I intend to go more into detail about this Act and the operation of the private market for reintegration services. But allow me to give you a brief overview of some important outcomes.

## ... had an impact on the numbers of beneficiaries.

These reforms have had an enormous impact. How can I illustrate this better than by providing you some statistics on the development in the numbers of beneficiaries? Despite a severe economic downturn in 2003 and 2004 the number of beneficiaries in the three major work-related social protection schemes – unemployment insurance, disability insurance, and social assistance – has been rather stable and is expected to drop in the near future.

### Most job seekers find work on their own account ...

Do we activate all job seekers? Most beneficiaries find a job without much assistance. Seven out of ten job seekers find a job on their own account – perhaps with a little support from one of the Centres for Work and Income (CWI). The remaining 3 out of ten are eligible for reintegration. An important principle is that all persons are to be activated. The guiding principle is that everybody capable of working is expected to do so.

## ... those who need assistance will be referred to either the UWV or municipalities

Which organizations are involved? Like Germany the Netherlands has a decentralised implementation structure: both functional and geographical. A nationwide network of Centres for Work and Income (CWI) exists, providing the gateway for all job seekers (with and without benefit entitlements). The Institute for Employee Benefit Schemes (UWV) administers the Unemployment Insurance and Disability Insurance schemes and is responsible for the reintegration of those beneficiaries. The reintegration of social assistance beneficiaries and the group of job-seekers who are not eligible for a benefit is a task for the municipalities.

#### The institutional reforms: first the WWB ...

I turn to the Work and Social Assistance Act. Under this new Act (WWB, implemented on 1st January 2004) the full responsibility for activating and re-integrating social assistance beneficiaries and non-benefit receiving job seekers into the labour market has been decentralized to the level of the municipalities. What were the reasons for this Act?

Before 2004 the municipalities were acting as benefit administration factories. The processing of benefit applications and the distribution of benefits according to the Law was their main focus. Municipalities did not bother much about activating and reintegrating their clients.

The expectation for the new WWB was that placing full financial responsibility for benefit expenditure at the level of the municipalities would stimulate them to tailor services to the needs of the individual benefit recipients. The decentralization and delegation of responsibilities and means to the local level, would allow municipalities to be in closer touch with their clients. And to devise more tailor-made measures to meet their clients' needs.

The budget is divided into two components: one for expenditure on social assistance benefits – the Income component – and the other for expenditure on re-integration measures – the Work component. Municipalities are 100 percent financially responsible for their budget for social assistance benefits. Deficits are not funded from central government revenues and neither do surpluses flow back to central government revenues. The Work component is also a fixed budget. However, surpluses flow back to the Treasurer with the exception that there is an allowance to shift a part of the annual budget to the previous or the next year.

## ... has been successful: innovative measures have been developed ...

What has been the impact of the new Work and Social Assistance Act? The WWB turns out to be very successful in stimulating municipalities to activate and re-integrate their beneficiaries. Municipalities develop all kinds of new approaches. For example work first, where people are given an opportunity to acquire work experience in a sheltered environment. Work first is also used as an instrument to assess the skills and motivation of individual job seekers. In fact, work first has been extremely successful in separating the able plus willing group of beneficiaries from the able but not so willing group. And another example of the success of the WWB is that instruments, such as wage subsidies, are much more than before tailored to individual needs. The focus is much more on temporary wage subsidies than on permanent subsidized jobs in the public sector.

#### ... and municipalities are beginning to focus on the hard to place groups ...

Municipalities have started with measures that aimed at reducing the inflow of new benefit claimants and a rapid outflow of the existing beneficiaries. For example, the strict implementation of eligibility conditions or the active combating of benefit-fraud. On the re-integration side, municipalities have focused on re-integrating the people with minor deficiencies – aiming for "quick results". The challenge is now to move to the more difficult to place groups. Municipalities are beginning to become aware that it is more efficient – from a cost/benefit perspective – to target the more difficult to place groups.



Die entscheidende Frage: Kann Deutschland von den Niederlanden lernen?

#### ... as it turns out that the impact of reintegration is highest for those groups.

Various recent research reports have pointed out that re-integration measures make a difference in particular for the hard to place groups. Several municipalities – Rotterdam, Amsterdam and Dordrecht – have commissioned studies to find out in which direction their re-integration efforts would be most effective. This, in itself is an indicator that the WWB is successful in the sense that municipalities take their responsibility.

The results of these studies and some other studies that have been commissioned on a national level point out that re-integration measures increase the probability that social assistance beneficiaries find a job within a two-year time frame from 18 percent to 42 percent. For Unemployment Insurance beneficiaries the increase is more modest: from 74 percent (without) to 79 percent (with re-integration measures). Hence the net-effect of re-integration measures is larger for the hard to place groups. The Rotterdam report, likewise, indicates that the num-

ber of months that individuals receive a benefit

– this is another measure of the net-effectiveness
of re-integration measures – is most reduced for
the harder to place groups.

What can we learn from these examples? More important than the exact outcomes is that municipalities are working out the most effective and efficient strategies to reduce their volume of beneficiaries. The examples illustrate that municipalities consider the impact of the range of instruments and have the intention to select those instruments that are most cost-effective. Furthermore, the examples illustrate that this does not come at the expense of the hard to place. Measures targeted at the hard to place turn out to be the most cost-effective.

### Second: the private re-integration service market

The second institutional reform that I want to discuss is the establishment of a market for reintegration services. This market has been established in 2002.

Why did we start with a private market in the first place? I could tell you about the eight years preceding the SUWI reform in 2002 – a period of intensive debate about the proper divide between public and private. I could talk all day, but the base line is that the expectation at the time was that creating a purchaser/provider split and introducing competition would result in more tailored services and improved placement performances. The market mechanism in this view would enhance the effectiveness and efficiency of the re-integration services and it would lead to a more client oriented service process.

UWV and municipalities contract service providers. The UWV has a legal obligation to outsource the reintegration services. Municipalities can either provide services themselves or contract some private provider. In practice, almost all municipalities contract-out part of their services.

Can there be a competitive market for reintegration services? Well, let me start with the observation that at least there is competition. According to a recent report almost 800 re-integration service providers have registered. In addition to that there are several hundreds of

(small-scale) providers operating in the individual contracting segment of the market. Out of the 800 registered providers, not more than 4 percent operates with more than 100 staff. Most providers are small to medium scale. And most providers operate on a regional basis. In the period 2002 - 04, a concentration movement - a shake-out of small providers - was expected, but this has not happened. A large number of small to medium-scale providers manages to maintain business in this market. However, there is also a significant turnover with 12 percent new entrants both in 2004 and in 2005 and exit rates around 4 percent. One may be tempted to conclude that re-integration has been booming business. But this is not the case. In 2003 and 2004 a large part of the service providers reported losses. In 2005, however, it appears that better times have arrived: nine out of ten providers report a positive result from operations.

## The establishment of a well-performing market for reintegration services: 2002 – 2006

What would be the conditions for this market to perform well? The establishment of a well-performing reintegration services market is not an event that happens overnight. It has been a time consuming process. I would like to point out two critical factors of success – we could label them the two T-s: tender procedures and transparency.

UWV and municipalities tender reintegration service contracts. The UWV and municipalities were not accustomed to purchase re-integration services in a commercial market. Hence, in subsequent tenders the lessons learned from the previous ones were incorporated. A process of 'learning by doing'. Transaction costs have been reduced, procedures have become more transparent and there is more room for tailored services. There is a clear movement towards more professional tendering with less focus on the price and more on quality, a longer duration of service contracts, and an improved insight in job seeker characteristics - which helps to purchase more tailored services. The UWV and the larger municipalities have been in the front of this process. The medium sized and smaller municipalities, however, have found it more difficult to professionalize their purchasing process. For this purpose an initiative has been launched to take stock of 'best practices' in tendering and

contracting-out of reintegration services – in particular in the municipalities' area. And to provide regional platforms for municipalities and service providers for a dialogue with respect to the contracting process. This – what we call – 'partnership initiative' can be regarded as an example of the Dutch 'polder' culture, for it is a joint initiative from the associations of providers and municipal social services. The aim is to open windows to effective and efficient approaches to tendering and contracting, as a means to professionalize the procurement process.

The first lesson that I want to share with you is that professional contracting is a condition for the reintegration market to perform well. Professional contracting implies not some standard purchasing procedure; taken from the shelf. It implies a transparent procedure with objective selection criteria that, nevertheless, leave enough scope for the contracting of tailor made services. This is complicated and it is important to assist those commissioners that cannot develop such a procedure on their own.

The second issue I want to take up - the second T – concerns the transparency of the market. For the reintegration services market to perform well, the purchasers need a clear insight in what providers can offer. This is still 'work in progress' but several steps have been taken. For example, the association of service providers -Borea - has developed a quality seal. Currently some 100 service providers have been certified. Furthermore, there is a gradual development from the 'yellow pages' (reintegration monitor) to a performance benchmark - this is a process that takes time as performances of re-integration service providers take some time to materialize. Moreover, unlike for instance the Australian situation where the central government is the sole commissioner, in the Dutch case there is a multitude of commissioners (UWV, municipalities) and until recent there was not one single point where performance statistics were collected. An important step is also that in 2006, all the organisations involved in the reintegration market - providers, UWV, municipalities and social partners - have established a foundation (Blik op Werk - 'a View to Work') which aims to be the focal point for transparency. The foundation will develop the performance benchmark and it will be responsible for the quality seal. The importance lies in the fact that both the purchasers and the providers have stepped forward to participate in this foundation.

The second lesson therefore has been that it takes time to establish transparency, and – more important – it takes the involvement of the various purchasing and providing organisations. In a social model such as the Netherlands, the support from these organisations is imperative.



Das niederländische Beispiel stieß im Publikum auf breites Interesse

#### **Recent developments**

You may remember that I mentioned earlier that individualization was one of the cornerstones of the activation agenda. For this purpose in 2004 the individual reintegration contract (IRO) has been introduced. The IRO allows UWV to purchase for its clients reintegration trajectories on an individual basis and for the client to have more control over their trajectories. Compared with the regular tendered contracts the IRO offers individual clients a larger scope for choice and it offers service providers an opportunity to offer customized services.

The IRO has become popular. A far larger number of people have applied for an IRO contract than expected. The price for IRO contracts has been subject to a ceiling. On average the price is around ten percent higher than the price of regular contracts. Customer satisfaction ratings are high, however – and it appears that placement results are comparable.

Some municipalities operate similar kinds of individual contracts or reintegration service vouchers. Most municipalities, however, do not offer their clients this option. This is either because these municipalities prefer to retain control over their clients' reintegration trajectories – as the

financial burden is carried by the municipality – or because the municipalities are too small scale to manage contracts with a large number of private service providers.

#### Lessons: what did the reforms bring us?

To conclude, I would like to sum up a few of the lessons that we learned in the Netherlands. Let me first state that we still have a long way to go. We do not intend to be complacent. The impact of the activation strategy still lies much beneath the surface. However, we can be optimistic. The prospects are good.

The first lesson would be that the strategy to place responsibilities to a lower governance level has turned out to be successful. The best example is the impact of the Work and Social Assistance Act. Municipalities develop various innovative and effective approaches. The combination of a strong financial incentive and a non-earmarked budget both stimulates and enables municipalities to tailor services to client needs.

The second lesson is that to establish a market for reintegration services takes time. Once introduced the market follows a logic of its own and the central government can not do much more than influence the 'edges of the playing ground'. This is not a problem as long as the incentives for all organisations have been set in the right direction.

There are more lessons of course, and we are still learning. Lifelong learning in this respect also applies to ourselves!

#### **Podiumsdiskussion**

"Es gibt 'Schweinezyklen' der Prototypen, von denen wir lernen." Mit dieser provokanten These eröffnete die Moderatorin Ursula Weidenfeld, stellvertretende Chefredakteurin des Tagesspiegels, die Diskussion auf dem ersten Podium, das sich mit der Balance von Fordern und Fördern auseinander setzte. Die Diskussionsrunde war sich einig, dass eine Konjunktur der Ländermodelle zu beobachten ist. Derzeit orientiere man sich hauptsächlich an den Niederlanden, an Großbritannien, an Schweden sowie Dänemark. Internationale Lernprozesse hätten auf die Arbeit und die Ergebnisse der Hartz-Kommission großen Einfluss gehabt, so Regina Konle-Seidl vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsfor-

schung. Klaus Brandner, arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, hob in diesem Kontext das Versicherungssystem, die Auslagerung von Dienstleistungen und die Ausgestaltung der Zielvereinbarungen hervor. Gleichwohl, so der einhellige Tenor auf dem Podium, müssten bei dem Blick auf die Nachbarländer nationale Besonderheiten berücksichtigt werden. Es bestehe, die Gefahr, dass Ländermodelle in der politischen Debatte "missbraucht" würden. Nach Johan ten Geuzendam, der auf dem Podium die europäische Kommission vertrat, ist die Debatte um die Reform der Arbeitsvermittlung in vielen Ländern der Europäischen Union hochaktuell.



Die Teilnehmer des ersten Podiums zur Balance von Fordern und Fördern

Im weiteren Gesprächsverlauf entwickelte sich eine Diskussion um die Dauer politischer Entscheidungsprozesse. Die Runde kam überein, dass politisches Lernen, die Beratung, der Beschluss sowie die Implementierung von Reformen ein ausreichendes Maß an Zeit benötigten. Die Politik müsse die Notwendigkeit eines "langen Atems" verdeutlichen. Dazu gehöre auch eine sorgfältige Evaluierung wie sie verschiedene Forschungsinstitute im Falle der Hartz-Gesetze durchführen. Klaus Brandner lehnte in diesem Kontext die "Stop-and-go-Politik" bei den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik ab. Sie habe zu einer großen und unübersichtlichen Zahl an Interventionsmitteln geführt. Konsens herrschte auf dem Podium über den gewaltigen Umfang der Reformen und die damit verbundenen Herausforderungen für die Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit. Insbesondere Karl-Josef Wasserhövel, seines Zeichens Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, unterstrich die Leistung der Mitarbeiter der Behörde, die trotz der Umwälzungen eine bemerkenswerte Leistung erbracht hätten. Man müsse die Reform wirken lassen, da ein Übermaß an organisatorischen Veränderungen und institutioneller Unsicherheit sich negativ auf die Leistung der Beschäftigten auswirken würde.

Im weiteren Verlauf der Aussprache wandten sich die Experten dem Inhalt des "Politiklernens" zu: Nach Karl-Josef Wasserhövel kann Deutschland insbesondere in vier Punkten Lehren aus der Arbeitsvermittlung seiner europäischen Nachbarn ziehen: Erstens sieht er darunter die Ausgestaltung der Existenzsicherung, die auch die Frage des Mindestlohns einschließt. Zweitens gehört seiner Meinung nach der Aufbau des Bildungssektors dazu, der präventiv agieren und der Entstehung von Vermittlungshemmnissen entgegen wirken müsse. Die Weiterbildung sei der dritte Punkt, in dem Deutschland von seinen europäischen Nachbarn lernen könne. Schließlich fällt nach Ansicht des Staatssekretärs darunter die Integration älterer Arbeitnehmer. Die maßgebliche Ursache für die geringe Erwerbsquote älterer Menschen in Deutschland sieht Klaus Brandner in Mängeln der Weiterbildung. Anpassungsqualifizierung finde nur sporadisch statt, notwendig sei ein systematisches Weiterbildungssystem.

Elementar für die Arbeitsvermittlung ist nach Einschätzung der Fachleute auch die Definition der Erwerbsfähigkeit. Hier bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Staaten der Europäischen Union. Während beispielsweise in Großbritannien und den Niederlanden die Erwerbsfähigkeit eng definiert wird, ist sie in Deutschland mit der Drei-Stunden-Regelung vergleichsweise weit abgegrenzt. Daraus ergäben sich unterschiedliche Relationen von Arbeitslosen und Erwerbsunfähigen. Regina Konle-Seidl bezifferte für die Niederlande die Relation von Arbeitslosen zu Erwerbsunfähigkeitsbeziehern mit 1 zu 3. In Deutschland sei das Verhältnis gerade umgekehrt: Auf 4,5 Millionen registrierte, gemeldete Arbeitslose kämen 1,5 Millionen Erwerbsunfähige. Wichtig seien dabei die Implikationen für den Erfolg der Aktivierungspolitik: Ohne die personellen Ressourcen in der Vermittlung zu erhöhen, ist nach Meinung der Arbeitsmarktexpertin keine intensive Betreuung möglich.



Karl-Josef Wasserhövel, Ursula Weidenfeld und Klaus Brandner auf dem Podium (v. l. n. r.)

Damit zusammenhängend ging die Expertenrunde der Frage nach dem dritten Arbeitsmarkt nach: Benötigen wir in Deutschland für Menschen mit verschiedenen Vermittlungshemmnissen, so genannten "multiplen Problemlagen", auf Dauer einen separaten, öffentlich subventionierten Arbeitsmarkt? Laut Karl-Josef Wasserhövel gibt es hierzulande eine Gruppe von 400.000 bis 600.000 Menschen, für die sich auch bei einer stark anziehenden Konjunktur mittelfristig keine Beschäftigungsperspektive ergeben. Über diese gesellschaftliche Herausforderung sei eine ehrliche politische Diskussion notwendig. Gleichwohl dürfe man die betroffenen Menschen nicht stigmatisieren. Johan ten Geuzendam sprach sich in diesem Zusammenhang dafür aus, dass ein solcher Arbeitsmarkt nur eine vorübergehende Lösung sein dürfe. Bei den Bemühungen müsse vielmehr im Mittelpunkt stehen, die Menschen "nah am ersten Arbeitsmarkt zu halten". Klaus Brandner liegen die Jugendlichen besonders am Herzen: Hier müssten die Investitionen gesteigert und die "Kontaktdichte" erhöht werden, damit eine dauerhafte Integration in den ersten Arbeitsmarkt stattfinden könne. Nach Jan van den Bos, der das niederländische Arbeitsministerium auf dem Podium vertrat, erzielt man in den Niederlanden Erfolge mit der Strategie, sich auf die Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt zu konzentrieren.

Frau Weidenfeld lenkte die Diskussion auf die Frage nach Workfare und dem Ansatz des Work First. Sie betonte die Frage des Sanktionsmechanismus, der zentral für dieses Konzept sei und, im Falle der Absenkung des Regelsatzes, mit einer Umkehrung der Beweislast verbunden sei. Sie verwies dabei auf die jüngsten Vorschläge des Sachverständigenrates zur Begutachtung der

gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Entwicklung in verschiedenen europäischen Nachbarländern.

Staatssekretär Karl-Josef Wasserhövel unterstrich hingegen die Notwendigkeit einer Balance von Fordern und Fördern. Die Einkommensund Verbrauchsstichprobe habe bestätigt, dass bei 345 Euro in Deutschland das Existenzminimum läge. Das Fordern sei mit dem Arbeitslosengeld und mit den bestehenden Sanktionsmechanismen derzeit hinreichend ausgebaut. In diesem Zusammenhang verwies er auf den Inhalt und die Möglichkeiten des Fortentwicklungsgesetzes. Fraglich ist seiner Meinung nach, ob die Qualität des Förderns hinreichend entwickelt ist. In diesem Zusammenhang nennt er als Beispiele den Betreuungsschlüssel und die Zielvereinbarungen bei der Arbeitsvermittlung.

Nach Klaus Brandner darf man die Arbeitsmarktpolitik nicht überfordern: Einer Million offener Stellen stünden fünf oder sechs Millionen Arbeitlose gegenüber. Dieses Ungleichgewicht begrenzt seiner Ansicht nach die Möglichkeiten von Workfare. Insofern seien Instrumente wie zum Beispiel der so genannte 1-Euro-Job dazu da, in erster Linie die Arbeitmarktnähe der Empfänger zu erhalten. Der Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sieht wenig Innovation in den Vorschlägen des Sachverständigenrates: Bereits das hessische Eingliederungsgesetz, das 2002 im Vermittlungsverfahren vorgelegt worden sei, habe vorgesehen, 1,5 Millionen öffentlicher Beschäftigungsgelegenheiten zu schaffen, um den Regelsatz abzusenken. Nach Regina Konle-Seidl gibt es derzeit rund 300.000 Menschen, die so genannte Arbeitsgelegenheiten, "Ein-Euro-Jobs", nutzen.



Mit Engagement bei der Sache: Regina Konle-Seidl und Jan van den Bos

In der Frage der Trägerschaft der Arbeitsvermittlung sind international unterschiedliche Lösungswege zu beobachten: Während man in Großbritannien den Weg der Zentralisierung beschritt, entschieden sich die Niederlande für die Dezentralisierung. In Deutschland habe sich ein Mischmodell entwickelt. Ursula Weidenfeld sprach das Nebeneinander von Arbeitsgemeinschaften ("ARGEn"), Optionskommunen und Arbeitsagenturen an. Staatssekretär Karl-Josef Wasserhövel plädierte für Beständigkeit in der Frage der Zuständigkeiten, da ständige organisatorische Veränderungen die Leistungsfähigkeit der Arbeitsvermittlung reduzierten. Mit der Kommunalisierung habe man in Deutschland schon einen weiten Weg in der Dezentralisierung beschritten. Die Arbeitsgemeinschaften, die sich durch Rahmenvereinbarungen zur Einhaltung bestimmter Standards bekennen, besäßen ein großes Maß an Autonomie in ihrem Handeln. Gleichwohl bestehen seiner Meinung nach Verbesserungsmöglichkeiten wie beispielsweise in der Frage des Datenaustausches. Zentral ist nach Ansicht mehrerer Teilnehmer, dass Umsetzungsverantwortung und finanzielle Verantwortung bei der Arbeitsvermittlung in einer Hand lägen. In dieser Frage könne man, so Regina Konle-Seidl, auch aus den Niederlanden lernen.

Mehrmals wurde auf dem Podium gefordert, die Menschen stärker in den Mittelpunkt der Überlegungen zur Arbeitsvermittlung zu rücken. Dieser Ansatz ergäbe sich auch aus dem EFQM-Ansatz, der sich der Qualitätssteigerung verschreibt. Insbesondere Jan van den Bos sprach sich vor dem Hintergrund der niederländischen Erfahrungen mit der Individualisierung von Dienstleistungen für einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsvermittlung aus. Teilweise sei man derzeit auf die Instrumente fixiert. Der Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Karl-Josef Wasserhövel, unterstrich in diesem Zusammenhang die Weiterbildung der Mitarbeiter der Arbeitsagenturen, die Früchte getragen habe. Dennoch ist aus seiner Sicht ein Mix aus "bottom-up" und "top-down" erforderlich. Klaus Brandner sieht die Arbeitskraft als limitierenden Faktor in der Reform der Arbeitsvermittlung: "Qualifizierte Arbeitsvermittler und qualifizierte Fallmanager wachsen nicht auf den Bäumen". Eine positive Erfahrung aus den Niederlanden und dem dort eingeschlagenen Weg der Individualisierung von Dienstleistungen sind

seiner Meinung nach die längerfristigen Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.



Ursula Weidenfeld, Klaus Brandner und Johan ten Geuzendam

Johan ten Geuzendam, Leiter der Arbeitseinheit Arbeitsverwaltungen, Mobilität, GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit bei der Europäischen Kommission, unterstrich die Perspektive eines europäischen Arbeitsmarktes. Der europäische Arbeitsmarkt zeichne sich derzeit etwa im Vergleich zum US-amerikanischen noch durch ein vergleichsweise geringes Maß an Integration aus. Gleichwohl verlören die Innengrenzen in Europa an Bedeutung und das Pendeln an den Grenzen - auch in den vielen Grenzregionen Deutschlands mit Nachbarländern - wachse stetig. Zudem sei es die Erwartung der Europäischen Kommission, dass in den nächsten Jahren auf dem europäischen Arbeitsmarkt in bestimmten Sektoren Arbeitskräftemangel herrschen werde. Das sei in bestimmten Ländern jetzt schon zu beobachten. Aus diesem Grund ist es nach Meinung des Niederländers wichtig, schwer vermittelbare Menschen nah am ersten Arbeitsmarkt zu halten. Die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Arbeitsverwaltungen, die im Netzwerk EURES zusammengeschlossen sind, funktioniere gut. 2006 sei das Europäische Jahr der Mobilität für Arbeitnehmer, so Johan ten Geuzendam. Es gäbe im Rahmen dieser Initiative mehrere Projekte, beispielsweise einen Europäischen Mobilitätsbus und zahlreiche europäische Job-Messen.

Aus dem Publikum kamen mehrmals Nachfragen und Kommentare zur Konzeption und zum Aufbau der Datenbanken über Arbeitssuchende. Kritik wurde dabei an mangelnder Aktualität und Pflege der Datensätze und begrenzter Trans-

parenz der Angaben geäußert. Verbesserungspotenzial im so genannten "virtuellen Arbeitsmarkt" wurde ausgemacht. Veränderungen in diesem Bereich sind aus Sicht privater Arbeitsvermittler zentral für schnelle Vermittlungserfolge. Martin Groß, der auf der Konferenz ein grenzüberschreitendes europäisches Arbeitsmarktprojekt vertrat, wies auf die Notwendigkeit einer ausreichenden Ressourcenausstattung der europäischen Projekte hin. Steigende Mittel seien insbesondere vor dem Hintergrund des

Bedarfs an europäischer Beschäftigungsmobilität erforderlich.

Nach Christina Weidenfeld bleibt die Lage bei den europäischen Reformprozessen und in Deutschland unübersichtlich. Die Moderatorin schloss die Podiumsdiskussion mit dem Fazit, dass es – wie die Beispiele gezeigt hätten – viele Wege bei der Reform der Arbeitsvermittlung gäbe. Deutschland sei dabei möglicherweise nicht einmal auf dem schlechtesten aller Wege.

### Podium II

# Reorganisation der BA und neue Ausrichtung der Vermittlungsinstrumente

#### Podiumsteilnehmer:

- Dr. Wilhelm Adamy, Mitglied des Bundesvorstandes, DGB
- Dr. Werner Eichhorst, Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
- Dr. Bruno Kaltenborn, Wirtschaftsforschung und Politikberatung
- Dr. Sven Schütt, Leiter Zentralbereich Produkte und Programme, Bundesagentur für Arbeit

#### Moderation:

Dr. Nico Fickinger, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Berlin

# Fördermaßnahmen der BA: Führt die betriebswirtschaftliche Ausrichtung zu einer Ausgrenzung gering Qualifizierter?

#### Dr. Bruno Kaltenborn

Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Guten Tag meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung,

führt die betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Bundesagentur für Arbeit zu einer Ausgrenzung gering Qualifizierter? Hierzu stehen derzeit erst wenige Hinweise zur Verfügung. Ich werde Ihnen im Folgenden einen kurzen Überblick geben.

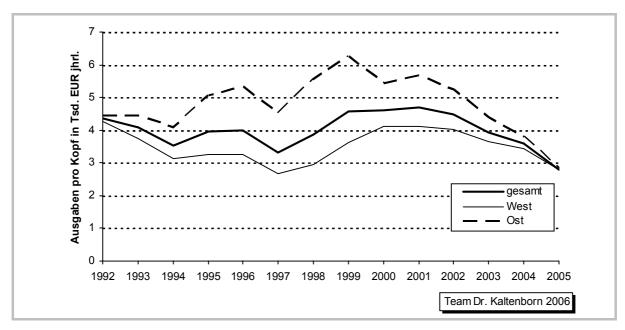
# Die Entwicklung der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik

Zunächst einmal zeige ich Ihnen, wie viel – im Zeitverlauf und getrennt nach Ost und West –



Bruno Kaltenborn beleuchtete in seiner Präsentation die betriebswirtschaftliche Ausrichtung der BA (links, neben Sven Schütt)

Abbildung 1: Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und des Bundes für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen je Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Anmerkung: Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und des Bundes für aktive Arbeitsmarktpolitik in Relation zum Jahresdurchschnittsbestand an Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmern; bis 2001 Ostdeutschland nur neue Bundesländer und Berlin-Ost, ab 2002 Ostdeutschland neue Bundesländer einschließlich Berlin; Arbeitsmarktentlastung 1999 bis 2001 ohne Rehabilitation und Behinderte in Wiedereingliederungsmaßnahmen; Arbeitslose bis einschließlich 2003/Arbeitsmarktentlastung ab 2004 inkl. Teilnehmer/innen an Trainingsmaßnahmen; Arbeitsmarktentlastung ab 2005 inkl. Teilnehmer/innen an beruflicher Weiterbildung in Teilzeit; Ausgaben bis 1997 nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), ab 1998 nach dem SGB III, ab 2005 inkl. SGB II, soweit die Bundesagentur für Arbeit die Aufgaben durchführt; 1992 einschließlich Ausgaben für ABM aus dem "Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost" (Ausgaben für 1991 nicht berücksichtigt, weil keine Angaben für ABM-Ausgaben aus dem "Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost" verfügbar).

in Deutschland für aktive Arbeitsmarktpolitik pro Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer ausgegeben wird. Von 1992 bis 2005 sind in Gesamtdeutschland die Schwankungen geringer als Sie möglicherweise vermutet hätten. Das liegt daran, dass die Kosten auf Arbeitslose und Maßnahmeteilnehmer bezogen wurden.

Aus dem Verlauf für Gesamtdeutschland wird deutlich, dass pro Kopf über längere Zeit etwa 4.000 Euro im Jahr für aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben worden sind. Im Jahr 2005 gibt es einen scharfen Einbruch, der mit der Einführung des SGB II zusammenhängen dürfte. Zum einen ist die Klientel derjenigen, die von der Arbeitsmarktpolitik profitieren sollen, auf einen Schlag deutlich größer geworden. Zugleich ist es, jedenfalls im Anfangsjahr 2005, den SGB-II-Trägern noch nicht gelungen, ihr Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik auszuschöpfen. Sie haben ihr Budget nur etwa zur Hälfte ausgegeben.

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist also insgesamt, wenn auch nicht unbedingt gewollt, heruntergefahren worden. Dieser Rückgang betrifft auch gering Qualifizierte.

Zumindest bei der Förderung beruflicher Weiterbildung, einem sehr wichtigen Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, sind 2003/2004 die Anteile gering Qualifizierter um etwa drei Prozentpunkte gesunken. Dabei sind die Anteile gering Qualifizierter an diesen Maßnahmen ohnehin schon niedriger als der Anteil der gering Qualifizierten am Arbeitslosenbestand. Gering Qualifizierte sind also eher unterproportional gefördert worden und die Förderung ist im Zeitablauf zudem noch rückläufig gewesen. Die Förderung beruflicher Weiterbildung ist das einzige Instrument, für das mir eine durchgehende Zeitreihe zur Verfügung steht.

#### Die Wirkung der Produkteinsatzlogik

Als nächstes möchte ich Ihren Blick in Richtung Zukunft richten: Inwieweit wird sich künftig durch die Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit speziell für gering Qualifizierte etwas ändern? In diesem Zusammenhang ist die Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit wichtig. Für deren Arbeit hat sie eine so genannte Produkteinsatzlogik aufgestellt, mit der festgelegt wird, wer unter welchen Umständen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhalten kann.

## Abbildung 2: Produkteinsatzlogik der Bundesagentur für Arbeit

- Produkte werden so eingesetzt, dass die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt wird.
- Die Wirkung des Produkteinsatzes muss mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in das SGB II erfolgen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Nach der Produkteinsatzlogik sollen Instrumente so eingesetzt werden, dass die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt wird. Was ist damit gemeint? Die Dauer von Arbeitslosigkeit plus Maßnahmeteilnahme soll durch den Maßnahmeeinsatz verkürzt werden. Man kann über Details streiten, grundsätzlich ist dieses Ziel jedoch sinnvoll.

Die Wirkung des Produkteinsatzes, also des Instrumenteneinsatzes, muss mit hoher Wahrscheinlichkeit vor dem Übertritt in das SGB II erfolgen. Im Standardfall gibt es Arbeitslosengeld nach dem SGB III inzwischen maximal nur noch für ein Jahr, für Ältere etwas länger. Die Wirkung soll also grundsätzlich innerhalb des ersten Jahres eintreten. Dieser Gedanke folgt aus einer Versicherungslogik: Der Versicherungsfall gilt während der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Was danach ist, interessiert die Versicherung im Grundsatz nicht. Was die Versicherung allerdings noch interessiert oder interessieren muss, ist der so genannte Aussteuerungsbetrag, der beim Übertritt von Arbeitslosengeld in Arbeitslosengeld II von der Bundesagentur für Arbeit an den Bund gezahlt werden muss. Der Aussteuerungsbetrag ist für die Bundesagentur - in einer Versicherungslogik - wichtig. Damit stellt sich gesamtgesellschaftlich die Frage, wer diejenigen Arbeitslosen betreut, die voraussichtlich nicht vor dem Übertritt in das SGB II erfolgreich aus der Arbeitslosigkeit abgehen.

Die so genannte Produkteinsatzlogik hat mehrere Folgen. Zunächst einmal hängt mit ihr die Einsortierung in Kundengruppen zusammen. Die Einteilung in insgesamt vier Kundengruppen erfolgt anhand von vier Kriterien. Die Dimensionen sind Qualifikation, Motivation, Hemmnisse und spezielle Arbeitsmarktbedingungen. Diese vier Kriterien bestimmen gemeinsam die Einordnung in eine Kundengruppe.

Spezielle Arbeitsmarktbeding Einordnung Kundengruppe Qualifikation

Motivation

Abbildung 3: Dimensionen zur Einordnung in die vier Kundengruppen der Bundesagentur für Arbeit

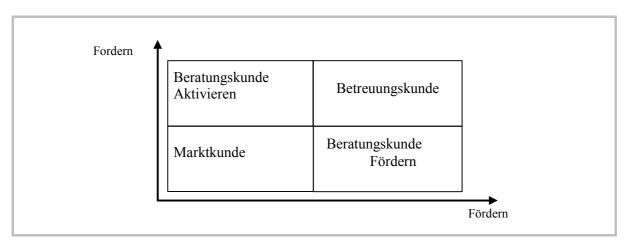
Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit.

- Die Marktkunden haben einen geringen Bedarf an Fördern und Fordern, um in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Bei ihnen geht man davon aus, dass sie es ohne besonderen Maßnahmeneinsatz gegebenenfalls mit Unterstützung bei der Vermittlung selbsttätig schaffen, aus der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt integriert zu werden.
- Die Betreuungskunden sind das genaue Gegenteil davon. Sie haben einen relativ hohen Bedarf an Fördern und auch einen relativ hohen Bedarf an Fordern. Diese Gruppe braucht viel Unterstützung, um wieder in den Arbeitsmarkt integriert zu werden.

Zwischen diesen beiden Gruppen liegen die folgenden beiden Gruppen:

- die Beratungskunden Aktivieren, bei denen man davon ausgeht, dass sie mit einem gewissen Maß an Fordern – insbesondere durch Aktivierung – wieder in den Arbeitsmarkt kommen, dass sie aber keine kostenintensive Förderung benötigen;
- die Beratungskunden Fördern sind diejenigen, die zwar keinen Bedarf an Fordern haben, aber einen Bedarf an gegebenenfalls kostenintensiven Maßnahmen, um wieder in den Arbeitsmarkt zu kommen – immer gedacht bis vor dem Übertritt in das SGB II.

Abbildung 4: Kundengruppenzuordnung nach Erfolgseinschätzung von Fordern und Fördern



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Anmerkung: Flächeneinführung Herbst 2005 bis Anfang 2007.

Entsprechend der Produkteinsatzlogik gibt es für diese vier Kundengruppen unterschiedliche Handlungsprogramme. Je Kundengruppe gibt es ein bis zwei Handlungsprogramme, die in Frage kommen.

Zunächst einmal die *Marktkunden*: Für sie soll es grundsätzlich keinen kostenaufwändigen Maßnahmeeinsatz geben, aber gegebenenfalls Arbeitsvermittlung.

Bei den Beratungskunden Aktivieren soll durch "Fordern" darauf hingewirkt werden, dass sie ihre Perspektiven ändern. Das können berufsfachliche oder regionale Gesichtspunkte sein, oder die Bezahlung. Durch die Änderung der Perspektive sollen die Jobchancen steigen.

Bei den *Beratungskunden Fördern* sollen gegebenenfalls kostenintensive Maßnahmen eingesetzt werden, beispielsweise eine Qualifizierung.

Bei den Betreuungskunden – anders als man vielleicht dem Namen und dem dargestellten Bedarf an Fördern und Fordern nach vermuten würde – sollen grundsätzlich keine kostenintensiven Maßnahmen eingesetzt werden, weil davon ausgegangen wird, dass bei ihnen binnen eines Jahres, also vor dem Übergang in Leistung nach dem SGB II, ohnehin keine Integration in Erwerbstätigkeit erreicht werden kann. Diese Kundengruppe soll auf andere Segmente hin orientiert werden, beispielsweise auf Ziele jenseits des Arbeitsmarktes.

Die Kundengruppendifferenzierung und die Handlungsprogramme werden derzeit in der Fläche umgesetzt. Die Agenturen stellen ihr Konzept sukzessive auf die Handlungsprogramme um. Geplant ist, dass Anfang 2007 alle Agenturen die Handlungsprogramme einsetzen.

Erhalt der Marktfähigkeit Beratungskunde Perspektiven-Aktivierende Betreuungskunde Aktivieren änderung Betreuung Abbau von Beratungskunde Marktkunde Vermittlung Beschäftigungs-Fördern hürden Qualifizierung

Abbildung 5: Kundengruppenzuordnung und Handlungsprogramme

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

#### Die Eingruppierung gering Qualifizierter

Ohne ins Spekulieren zu verfallen, kann ich Ihnen leider wenig dazu sagen, in welcher dieser Kundengruppen gering Qualifizierte überwiegend vorzufinden sind und welche Art von Förderung sie damit erhalten.

Wenn Sie sich erinnern, welche Kriterien für die Zuordnung zu den Kundengruppen maßgeblich sind, so ist Qualifikation ein Merkmal unter mehreren. Grundsätzlich sollen *Marktkunden*, also die Besten, und *Betreuungskunden*, die Schlech-

testen, keine Förderleistungen erhalten. Hingegen sollen Beratungskunden Aktivieren einige und insbesondere die Beratungskunden Fördern viele Förderleistungen bekommen. Das heißt, wenn mangelnde Qualifizierung oder Fehlqualifizierung ein Grund ist, um bei den Arbeitsmarktchancen schlechter beurteilt zu werden, kann das aus Sicht der gering Qualifizierten im günstigen Fall dazu führen, dass sie statt Marktkunde Beratungskunde Aktivieren oder gar Beratungskunde Fördern werden. Entsprechend sollten gering Qualifizierte von Förderleistungen profitieren.

Im ungünstigeren Falle kann aber die mangelnde Qualifikation gerade dazu führen, dass man von dem Status eines *Beratungskunden* auf den Status eines *Betreuungskunden* herabgestuft wird und einem die Leistungen damit weitgehend verschlossen bleiben.

Ich habe im Vorfeld dieses Vortrags noch – vergeblich – versucht, Angaben darüber zu bekommen, wie sich gering Qualifizierte auf diese vier Kundengruppen verteilen. Nach Auskunft der Bundesagentur gibt es dazu bislang keine Zahlen. Derartige Angaben wären für diesen Vortrag natürlich sehr spannend gewesen.



Das Publikum verfolgte gespannt den Vortrag von Bruno Kaltenborn

Daher muss ich es bei der Spekulation belassen: Was hat mangelnde Qualifikation für Folgen? Mangelnde Qualifikation hat zur Folge, dass man in der Kundenhierarchie eher nach unten durchgereicht wird. Aber an den extremen Enden soll es jeweils keine Fördermaßnahmen geben. Insofern ist nicht ganz klar zu sagen, ob mangelnde Qualifikation sich positiv oder negativ auf die Gewährung von Fördermaßnahmen auswirkt. Generell kann man nur sagen: Wenn mehrere Faktoren wie mangelnde Qualifikation und noch ein oder zwei entscheidende Hemmnisse zusammenkommen, dann erfolgt eine Einstufung als Betreuungskunde und entsprechend sollen grundsätzlich keine Maßnahmen mehr gewährt werden.

#### **Fazit**

Damit komme ich zu einem kurzen Fazit: Insgesamt gehört Deutschland, wie das Statistische Bundesamt bestätigt hat, im europäischen Vergleich zu den Ländern mit den schlechteren beruflichen Perspektiven für gering Qualifizierte.

Wie die Logik der Kundengruppendifferenzierung und der darauf aufsetzenden Handlungsprogramme verdeutlicht, gibt es gleichzeitig kein ersichtliches Konzept, wie gering Qualifizierte gezielt und systematisch in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III einbezogen werden.

Damit darf ich mich für Ihre Aufmerksamkeit bedanken.

#### **Podiumsdiskussion**

Der Moderator der zweiten Diskussionsrunde, Nico Fickinger von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, konstatierte zu Beginn der Aussprache, dass es in der Tätigkeit der Bundesagentur für Arbeit keine spezifische Strategie für gering Qualifizierte gebe. Dieser Einschätzung stimmte Sven Schütt, der die Bundesagentur in seiner Funktion als Leiter des Zentralbereichs Produkte und Programme vertrat, grundsätzlich zu. Es existiere keine spezifische Strategie für gering Qualifizierte, vielmehr bemühe man sich - ähnlich wie in den europäischen Nachbarländern Großbritannien und den Niederlanden - um eine Individualisierung der Dienstleistung. Dabei trat er auch dem Eindruck einer zu starken Schematisierung der "Kunden" der Bundesagentur entgegen. Von dem jeweiligen Vermittler sei der individuelle Handlungsbedarf einzuschätzen. "Das Einzige, das Sinn macht, ist, sich wirklich den jeweiligen Menschen anzuschauen und dann vor dem Hintergrund der Möglichkeiten, den unser Rahmen, SGB III, bietet, zu entscheiden, was man mit diesem Menschen tun kann." Die dargestellte Art der Kundendifferenzierung ist seinen Worten nach Ausgangspunkt des weiteren Vermittlungshandelns. Die Standortbestimmung, das so genannte "profiling", werde durch den einzelnen Vermittler durchgeführt, so der Vertreter der BA. Der Vermittler solle in einem 45-minütigen Erstgespräch eine Standortbestimmung durchführen und nach den dargestellten Dimensionen entscheiden, welchen Unterstützungsbedarf es gebe. Danach richte sich dann der Produkteinsatz. Durch die Reformen sei es im Jahresverlauf gelungen, weniger Menschen aus dem SGB III in das SGB II "übertreten zu lassen": Der Anteil der Zugänge in das SGB II (ALG II), die aus dem SGB III (ALG I) kämen, sei von 38 auf 34 Prozent gefallen. Zudem seien diese Personen nicht durch das Raster gefallen: "Wenn man sich diese Übertritte genauer anschaut, dann ist es nicht so, dass alle, die übertreten, einfach durchgereicht werden, sondern dass rund 36 Prozent derjenigen, die übertreten, vorher gefördert worden sind".



Die Teilnehmer des zweiten Podiums zu den Folgen der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der BA

Wilhelm Adamy, der als Mitglied des Bundesvorstands des DGB in der Runde die Gewerkschaften vertrat, sieht in der Vorgehensweise der BA die Gefahr einer Selektion. "Es wird viel zu viel schematisch vorgegangen". Bei den Unund Angelernten seien die Qualifizierungsmaßnahmen mit einem anerkannten Berufsabschluss in den letzten zwei Jahren um zwei Drittel reduziert worden. Nico Fickinger relativierte die Problematik der gering qualifizierten Arbeitssuchenden: Laut einem Bericht aus dem Hause Kaltenborn betrage der Anteil der Betreuungskunden zwischen 11 und 25 Prozent der gesamten Fälle.

Mit der Frage der Strategie ist auch die nach der Wirksamkeit von Instrumenten verbunden. Der Moderator, Nico Fickinger, wies auf die Einschätzung Werner Eichhorsts hin, dass die Arbeitsmarktpolitik über 80 Instrumente verfüge, diese aber überwiegend wirkungslos seien. Der Forscher vom Institut zur Zukunft der Arbeit in Bonn (IZA) relativierte diese Aussage. Es gebe durchaus effektive Instrumente in der Arbeitsmarktpolitik. Eine andere Frage seien die institutionellen Rahmenbedingungen für den Maßnahmeneinsatz. Mit geeigneten Instrumenten und einer individuellen Förderstrategie ließen sich Personen erreichen, die Gefahr liefen, in den "dritten Arbeitsmarkt" abgeschoben zu werden. Der Einsatz von aktiver Arbeitsmarktpolitik muss nach Einschätzung von Werner Eichhorst durch entsprechende Anreizeffekte

des Transfersystems und ein förderliches Umfeld flankiert werden. In diesem Kontext warf er auch die Frage des Mindestlohns auf.



Waren sich uneins über den sozialpolitischen Auftrag der Bundesagentur: Nico Fickinger, Wilhelm Adamy und Werner Eichborst

Eine Auseinandersetzung entwickelte sich auf dem Podium über die Ausrichtung der BA: Muss die betriebswirtschaftliche Ausrichtung der BA zugunsten eines sozialpolitischen Auftrags abgeschwächt werden? Wilhelm Adamy kritisierte, dass die Politik Beitragsüberschüsse in der Arbeitslosenversicherung feiere, gleichzeitig jedoch Mehrausgaben im Hartz-IV-System beklage. Die Arbeitslosenversicherung habe vorwiegend für diejenigen Verpflichtungen, die im Leistungsbezug sind, d. h. Arbeitslosengeld I erhielten. "Die Frage ist, ob das zu gesamtwirtschaftlich sinnvollen Ergebnissen führt". Aus Sicht des Gewerkschafters geschieht zu wenig für die Betreuungskunden. Dem DGB sei es gelungen, in diesem Jahr ein 200 Millionen-Sonderprogramm auf den Weg zu bringen, das Betreuungskunden zu Gute komme. Derzeit sei eine intensive Diskussion darüber im Gange, inwieweit man bei den Betreuungskunden nachjustieren müsse. Der DGB sei der Auffassung, dass die Arbeitslosenversicherung auch einen sozialstaatlichen Auftrag zu erfüllen habe, um gesellschaftlicher Selektion und Verschärfung am Arbeitsmarkt entgegen zu wirken. "Egal, ob uns der sozialstaatliche Auftrag gefällt oder nicht, der Gesetzgeber hat ihn vorgesehen". Sicherlich sei jedoch eine Debatte über die Grenzen des sozialpolitischen Auftrags erforderlich.

Nach Werner Eichhorst kann man der Bundesagentur für Arbeit nicht vorwerfen, dass sie sich im Rahmen der jetzt gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen betriebswirtschaftlich ra-

tional verhält. Die große Problematik liege darin, dass das System Anreize biete, Arbeitslose mit unterschiedlichem Risikoprofil letztlich danach zu beurteilen, welchen Leistungsanspruch sie haben. Vom Leistungsanspruch leite sich wiederum die Art der Förderung ab. "Das bedeutet aber gleichzeitig, dass wir tendenziell schon Anreize setzen, alle anderen Personen in die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der steuerfinanzierten Grundsicherung zu verlagern." Das hieße gerade auch im Falle der Langzeitarbeitslosen, unter denen sich wiederum überwiegend gering Qualifizierte befinden würden, dass diese erst relativ spät eine individuelle, fallorientierte Betreuung bekämen. Das Vorgehen der BA berge die Gefahr, dass Langzeitarbeitslosigkeit entstehe. In diesem Zusammenhang unterstrich der Forscher die Notwendigkeit einer präventiv wirksamen Bildungspolitik und einer steuerfinanzierten aktiven Arbeitsmarktpolitik. In einer Übergangsphase käme eine Co-Finanzierungslösung in Frage, langfristig eine Abkopplung der Arbeitsmarktpolitik von der Bundesagentur für Arbeit. "Wenn man sich die BA als Arbeitslosenversicherung vorstellt, gäbe es steuerfinanzierte Instanzen für die Arbeitsmarktpolitik. Das könnten dann institutionell verselbständigte ARGEn sein."



Sven Schütt forderte Eigenaktivität, lehnte jedoch ein Übermaß an Eigenverantwortung ab (links, neben Nico Fickinger)

Im Zusammenhang mit dem Blick auf die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit entwickelte sich auf dem Podium eine Debatte um das Versicherungsprinzip. Die Arbeitslosenversicherung ist nach Ansicht der Diskussionsteilnehmer unterschiedlich auszugestalten: Moderator Nico Fickinger warf die Frage nach einer gestärkten Eigenverantwortung auf. Er sprach die Möglichkeit individueller Anreizwirkungen, bei-

spielsweise im Bereich der Weiterbildungen an. Nach Sven Schütt ist ein zu starkes Maß an Eigenverantwortung mit dem Gedanken der Risikoversicherung und letztlich dem Sozialstaatsprinzip nicht zu vereinbaren. Dennoch sei der Gedanke der Eigenaktivität zentral. Das komme in den Eingliederungsvereinbarungen, den Bildungsgutscheinen und den Vermittlungsgutscheinen zum Ausdruck.

Wilhelm Adamy fasste unter den Podiumsteilnehmern das Versicherungsprinzip am weitesten. Nach ihm hat die Arbeitslosenversicherung Züge einer Kapitalversicherung. "Ich glaube, dass diejenigen, die ein Leben lang die Arbeitslosenversicherung finanziert haben, mehr Ansprüche haben sollten". Ein Jahr Arbeitslosengeld I sei in ihrem Fall unzureichend. Werner Eichhorst plädierte hingegen für eine Vergesellschaftung der Arbeitsmarktpolitik. Ähnlich dem niederländischen Beispiel sei diese auf dezentraler Ebene mit einer klaren Zusammenführung von Budgetierung und Ergebnisverantwortung durchzuführen.

Dieser Gedanke leitete über zur Problematik der Schnittstelle zwischen SGB III und SGB II - Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II. Nico Fickinger sprach den Aussteuerungsbetrag an, den die Bundesagentur für Arbeit für jeden Arbeitslosen bezahlen muss, der länger als zwölf Monate ohne Job bleibt und damit in das Arbeitslosengeld II wechselt. Der Aussteuerungsbetrag müsse doch für die Bundesagentur für Arbeit Anreiz genug sein, sich innerhalb dieses ersten Jahres um die Betreuungskunden zu kümmern. Der Journalist verwies auch auf Überlegungen von Arbeitsmarktpolitikern, den derzeitigen Betrag von 10.000 Euro zu erhöhen. Bruno Kaltenborn, der als selbständiger Forscher und Politikberater arbeitet, hält den Aussteuerungsbetrag für nicht besonders wirksam: "Wenn die Logik der Kundendifferenzierung stimmt, dass Betreuungskunden ohnehin nur eine extrem geringe Chance haben in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, dann kann man mit dem Aussteuerungsbetrag nicht viel bewirken." Daran würde auch eine Erhöhung des Betrages nach Einschätzung des Wissenschaftlers wenig ändern. "Aber wenn man ihn heraufsetzt, würde man ihn auch für alle anderen heraufsetzen. Das heißt, man würde den Anreiz für die BA setzen, auch die Beratungskunden und die Marktkunden in gleicher Weise stärker zu fördern". Ein gangbarer Weg besteht nach Ansicht des Forschers, der die Evaluierung der Hartz-Gesetze koordiniert, darin, den Aussteuerungsbetrag zu differenzieren. Danach wird für Betreuungskunden ein höherer Aussteuerungsbetrag fällig als für Beratungskunden. Einen weiteren Lösungsansatz sah Bruno Kaltenborn in einer Interventionsmöglichkeit des SGB II-Trägers: Er solle sich bei entsprechender finanzieller Beteiligung für die Förderung eines SGB-III-Kunden aussprechen können. Die Bundesagentur für Arbeit dürfe dann einen Anteil der aktiven Leistungen mit dem Aussteuerungsbetrag verrechnen. Dazu müssten seiner Einschätzung nach aber die rechtlichen Grundlagen verändert werden.



Diente als Ratgeber: die Studie zur Professionalisierung und Modernisierung der Arbeitsvermittlung von Stefan Sell (http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/03921.pdf)

Auch Sven Schütt sah bei der Schnittstelle Veränderungsbedarf. Es müsse gelingen, dass man gegebenenfalls aus beiden Systemen eine gemeinsame Förderung initiiere. Werner Eichhorst pflichtete dieser Einschätzung bei: Ein steuerfinanziertes Grundsicherungsmodell für Arbeitsuchende könne bereits während des noch bestehenden Arbeitslosengeld-I-Anspruches geeignete Förder- und Forderstrategien mittragen. Bruno Kaltenborn beklagte die Inkonsistenz des bestehenden Ansatzes, die besonders für einen Wissenschaftler schwer zu akzeptieren sei. Die Betreuungskunden seien in der jetzigen Logik der BA diejenigen, die binnen eines Jahres keine Chance hätten, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden und die deswegen vergleichsweise wenig Förderung erhielten. "Danach gehen sie in ein anderes System über, das SGB II, das einerseits die Logik hat, Armutsvermeidungsoder Armutsbekämpfungssystem zu sein, aber

andererseits auch versucht, die Menschen wieder in Arbeit zu integrieren."

Daneben sprachen die Diskussionsteilnehmer die Reformfähigkeit der Bundesagentur für Arbeit an. Moderator Nico Fickinger zitierte aus dem Abschlussbericht über die Evaluierung von Hartz I bis III. "Danach gewinnt man", so der Journalist, "den Eindruck, dass die BA schlichtweg schon mit dem, was sie jetzt tut, überfordert ist". Sven Schütt stellte die Geschwindigkeit bei der Umsetzung der Reformen in den Mittelpunkt seiner Ausführungen. Man müsse im Blick behalten, dass die Geschwindigkeit der Neuerungen in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch sei. Das Kundenzentrum sei in Deutschland innerhalb eines Jahres aufgebaut worden, während Großbritannien für die Errichtung der Jobcenter Plus einen Zeitraum von sechs bis sieben Jahren benötigt habe. Aus dem hohen Reformtempo ergäben sich Implementationsprobleme im SGB II und SGB III, beispielsweise in Form schematischer oder schlichtweg falscher Umsetzungen. Zwischenzeitlich seien Probleme bei den Wartezeiten in den Kundenzentren und Schwierigkeiten bei der Telefonie weitestgehend beseitigt worden. Eine Herausforderung für die Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit stelle allerdings die teils hohe Komplexität der Anliegen dar.



Wilhelm Adamy vom DGB im anschließenden Interview

Aus dem Zuhörerkreis wurde die gesamtgesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen und der Unternehmer thematisiert. "Warum wird so wenig Wert auf die Forderung an die Unternehmen gelegt, ihre Leute unter bestimmten Voraussetzungen weiter zu qualifizieren?" fragte ein Konferenzteilnehmer. Wilhelm Adamy griff die Frage auf und unterstrich die Bringschuld der Betriebe, einen größeren Beitrag zur

Lösung der Probleme auf dem Arbeitsmarkt zu leisten.

Im Rahmen der Aussprache kam die Frage auf, wie sich die Bildung der Kundengruppen durch die Bundesagentur für Arbeit auf die Eingruppierung der älteren Arbeitnehmer auswirke. Nico Fickinger äußerte in diesem Zusammenhang die These, dass Jüngere automatisch als

Marktkunden, Ältere automatisch als Betreuungskunden eingestuft würden. Eine Einschätzung, der **Sven Schütt** widersprach: "In der Regel ist der höchste Anteil von Marktkunden im mittleren Altersbereich zwischen ungefähr 35 und 45". Die Beratungs- und Betreuungskunden seien insbesondere unter den älteren und den jüngeren Arbeitssuchenden überrepräsentiert.

# Podium III

# Eine moderne und professionelle Arbeitsvermittlung – öffentliche Aufgabe oder private Dienstleistung?

#### Podiumsteilnehmer:

Dr. Ernst Haider, Vorstandsbüro AMS, Österreich

Thomas Heinle, Vorstand, Deutscher Vermittlungscoach-Verband e.V.

Erich Pipa, Landrat, Landreis Main-Kinzig

**Thomas Schonscheck**, Director Permanent Placement, Manpower GmbH & Co. KG, Mitglied des Vorstandes des Bundesverbandes Personalvermittlung e.V.

# Moderation:

Cordula Tutt, Politikkorrespondentin bei der Financial Times Deutschland, Berlin

# Die Organisationsreformen der österreichischen Arbeitsvermittlung

# Dr. Ernst Haider

Vorstandsbüro des AMS, Österreich

Meine sehr geehrten Damen und Herren, einen schönen guten Nachmittag im schönen Berlin,

Mein Eindruck von der heutigen Diskussion ist, dass in Deutschland bei den Arbeitsmarktreformen in den letzten Jahren in sehr kurzer Zeit sehr viel passiert ist. Andererseits ist das Wort 'Zeit' sehr oft gefallen. Sie werden sehen, dass wir uns in Österreich für unsere Reformen sehr viel Zeit genommen haben.

Es ist mir noch etwas anderes aufgefallen: In den Referaten und den Diskussionsbeiträgen ist eine Vielzahl technischer Begriffe verwendet worden. Mein Eindruck war, dass Sie manchmal selber über diese Begriffe gestolpert sind und vielleicht ein Überschaubarkeitsproblem aufgetreten ist, das nicht nur die Arbeitslosen sondern auch die Experten überfordert. Durch die Reform sind Schnittstellen aufgemacht worden, die für mich und für uns in Österreich nicht nachvollziehbar sind. Auf jeden Fall gilt meine Anerkennung allen Mitarbeitern der Bundesagentur, die trotz des gewaltigen Reformprozesses hervorragende Arbeit geleistet haben. Das heißt nicht, dass nicht auch andere, die in der Arbeitsmarktdienstleistung tätig sind, ausgezeichnete Arbeit leisten.

#### Die österreichischen Rahmendaten

Von den gesamtwirtschaftlichen Daten Österreichs des Vorjahres können Sie in Deutschland nur träumen. Für dieses Jahr erwarten wir in Österreich mindestens 2,9 Prozent Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsquote sieht relativ gut aus. Die Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer ist allerdings eine der niedrigsten in Europa.

Eine Besonderheit des Arbeitsmarktes in Österreich ist Folgendes: Bei durchschnittlich rund 3,8 Millionen Erwerbstätigen werden jährlich 1,5 Millionen Dienstverhältnisse in Österreich aufgelöst und ebenso viele wieder neu eingegangen. Der Arbeitsmarkt ist also sehr dynamisch.

Das Thema 'Flexicurity' ist von meinen Vorrednern bereits angesprochen worden: Österreich hat ein hohes Maß an Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, aber eine sehr niedrige Lohnersatzrate. Sie beträgt in unserem Land 55 Prozent. In diesem Punkt besteht ein Unterschied zum dänischen Modell, das sich durch eine Lohnersatzrate von über 80 Prozent auszeichnet. Vor diesem Hintergrund fordern die österreichischen Arbeitnehmervertreter eine Erhöhung der Lohnersatzrate, um dem dänischen System der Flexicurity näher zu kommen.



Informationen aus erster Hand zu den Organisationsreformen der österreichischen Arbeitsverwaltung: Ernst Haider vom

Im Jahr 2005 waren im Jahresschnitt 250.000 Menschen arbeitslos. Charakteristisch für Österreich ist eine sehr niedrige Langzeitarbeitslosenrate, die innerhalb der letzten zehn Jahren gedrittelt werden konnte.

# Der Beginn der Arbeitsmarktreformen in Österreich

Österreich hat die Arbeitsmarktreformen früher eingeleitet als Deutschland. Es gibt aber darüber hinaus einen weiteren Unterschied: Wir haben früher begonnen, kleinere Brötchen zu backen. Wir haben den Teig länger geknetet. Wir haben den Teig länger im Ofen gelassen und es sind im Prinzip gute Brötchen dabei herausgekom-

men. Österreich befand sich Mitte der 1980er Jahre in der gleichen Situation wie Deutschland noch in den letzten Jahren. In Großbritannien waren die Reformen dagegen schon im Gange, während sie die Niederlande in etwa gleichzeitig wie Österreich eingeleitet haben.

- Arbeitsmarktverwaltung (AMV) als Teil der (Bundes)Hoheitsverwaltung
- Hierarchische Struktur Instanzenzug: strikter Weisungszusammenhang
- Bürokratisches Lenkungs- und Steuerungssystem
- Zentrale Vorgaben für Budget und Personal
- Zahlreiche arbeitsmarktferne Aufgaben
- Öffentliche Kritik an der Effektivität der AMV (Privatisierungsdebatte)
- Politisches Übereinkommen der Koalitionsregierung im Jahr 1990 zum Reformvorhaben

Abbildung 1: Ausgangssituation in den 80/90er Jahren für das AMS Österreich (nach AMS)

Die österreichische Arbeitsmarktverwaltung war ein Teil der Hoheitsverwaltung. Sie zeichnete sich durch hierarchische Strukturen und ein hohes Maß an Bürokratie aus. Die Kritik an der Effizienz unserer Arbeitsvermittlung mündete aber nicht in eine viel stärker privatisierte Form der Arbeitsvermittlung wie beispielsweise in den Niederlanden.

Entscheidend für das Reformprojekt war das politische Übereinkommen zwischen den Parteien im Jahr 1990: Das Arbeitsmarktservice sollte aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert werden. Das wesentliche Ziel war dabei, das Vertrauen insbesondere der Arbeitgeber in die öffentliche Arbeitsvermittlung wiederherzustellen. Die Legitimationsbasis sollte verbreitert und die Effektivität des Ressourceneinsatzes, also der Fördermittel, erhöht werden. Darüber hinaus sollte die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik stabilisiert werden. Der Hintergrund war, dass Anfang der 1980er die Arbeitslosigkeit in Österreich sehr stark angestiegen ist und dadurch die Kritik an der damaligen Arbeitsmarktverwaltung ausgelöst wurde.

Zunächst möchte ich einige Worte zur Finanzierung der Arbeitsverwaltung sagen: In den Jahren vor der Reform waren regelmäßig massive Überschüsse in der Arbeitslosenversicherung angefallen, die aber nicht für die Zwecke der

Förderung oder Vermittlungstätigkeit der Arbeitslosen verwendet werden konnten. Sie flossen stattdessen in das Bundesbudget. Die Finanzierung wurde durch die Reform so geregelt, dass Überschüsse in die Arbeitsmarktrücklage fließen, die dann für Zwecke der Arbeitsmarktpolitik eingesetzt werden müssen.

- Wiederherstellung des Vertrauens der Öffentlichkeit (insbesondere der Arbeitgeber) in die öffentliche Arbeitsvermittlung
- Verbreiterung der Legitimationsbasis für die Arbeitsmarktpolitik
- Erhöhung der Effektivität des Ressourceneinsatzes und der Vermittlungstätigkeit
- Stabilisierung der Finanzierungsbasis für die Arbeitsmarktpolitik

Abbildung 2: Ziele der Reform 1994 (nach AMS)

Die zwei weiteren wesentlichsten Reformpunkte waren die Konzentration auf die Kernaufgaben und die Reform der Organisations- und Entscheidungsstrukturen.

- Bereinigung der Aufgaben und Konzentration auf Kernaufgaben
- Reform der Organisations- und Entscheidungsstrukturen
- Reform der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Abbildung 3: Inhalte der Reform 1994 (nach AMS)

Was haben wir vor 1994 gemacht, was wir jetzt nicht mehr machen? Das Arbeitsmarktservice kontrolliert keine illegale Ausländerbeschäftigung mehr. Das Arbeitsmarktservice hat aber selbstverständlich noch mit der Zulassung von Ausländern für den Arbeitsmarkt zu tun.

- Arbeitsvermittlung (Service für Arbeitsuchende)
- Stellenbesetzung (Service für Unternehmen)
- Arbeitslosenversicherung (Existenzsicherung)
- Aktive arbeitsmarkpolitische Maßnahmen
  - Qualifizierung
  - Beschäftigungsförderung
  - Besondere Vermittlungsunterstützung
- Regulierung der Beschäftigung von Ausländern
- Arbeitsmarktforschung und –information

Abbildung 4: Aufgaben des AMS ab 1994 (nach AMS)

Die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung für Sozialleistungen wie Kinderkarenzgeld und Vorruhestandsregelungen wurde an Pensionsversicherungen und Krankenversicherungsträger abgegeben. Parallel dazu wurde 1994 das Monopol der Arbeitsvermittlung abgeschafft. Die Zuständigkeit für die Zulassung und Kontrolle der privaten Vermittler wurde an das Ministerium abgegeben. Seit 1994 gibt es, gesetzlich geregelt, private Vermittler. Ihre Zulassung und Kontrolle erfolgen jedoch nicht über das Arbeitsmarktservice.

Sozialpartnerschaft ist ein weiterer wichtiger Punkt in der österreichischen Reformgeschichte. Sie wissen, die Sozialpartnerschaft hat in Österreich eine lange Tradition. Sie ist ein best-practice-Modell in Europa. Aber vor 1994 hatten die Sozialpartner in der Arbeitsverwaltung nur beratende Stimmen.

- Eigenständige Rechtspersönlichkeit mit gesetzlicher Verankerung (AMSG 1994)
- Verantwortliche Einbindung der Sozialpartner

   triparitätische Kollegialorgane auf allen Ebenen (Bund, Länder, Bezirke)
- Keine automatische Einbindung der Ländervertreter (Bundeskompetenz), aber enge Kooperation (Sozialhilfeproblematik)
- Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Abbildung 5: Organisations- und Entscheidungsstrukturen (nach AMS)

Zwischenzeitlich gibt es in Österreich eine abgestufte Entscheidungskompetenz der Sozialpartner auf allen drei politischen Ebenen: Je regionaler die Ebene, desto geringer der Entscheidungsspielraum. Im obersten Gremium fallen Budget- und Personalentscheidungen für die gesamte Struktur. In den Niederlanden wurden die Präsenz und Entscheidungskompetenz der Sozialpartner zwar Anfang der 1990er Jahre eingeführt, aber nach fünf Jahren wieder abgeschafft. Aber die starke Einbindung der Sozialpartner in Entscheidungen ist unserer Meinung nach ein wichtiges Element für das Erfolgsmodell des österreichischen Arbeitsmarktservice.

In Österreich sind die Länder im Rahmen des Reformprojektes nicht eingebunden worden. Die Diskussion, die Sie in Deutschland derzeit mit Hartz IV haben, kennt Österreich nicht. Es gibt zwar auch entsprechende Diskussionen im Hinblick auf eine Grundsicherung durch die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Notstandshilfe, aber aufgrund der schlechten Erfahrungen in Deutschland glaube ich nicht, dass ihre Entwicklung ein Modell für Österreich ist. Wir werden höchstwahrscheinlich noch eine Zeit lang zwei getrennte Systeme haben (oder die Administration wird – sinnvollerweise – nur einer Organisation übertragen).

#### Der Reformprozess nach 1994

Das war die Reform im Jahr 1994. Aber wir haben die Reform weiter vorangetrieben und kontinuierlich Verbesserungen eingeführt:

- Ganz wichtig war eine Zielsteuerung, ein Management by Objective-System.
- Wir haben ab 2000 die Integration der Dienste und Kundensegmentierung eingeführt.
- Wichtig für den Vermittlungsprozess war die Aufwertung des Service für Unternehmen.
- Entscheidend ist die Einführung des Qualitätsmanagements (EFQM) ab 2000.

Ich hatte den Eindruck, dass sie über Strukturen, Organisation und Kompetenzen diskutiert haben. Einige Kollegen haben gesagt, man müsse sich am Arbeitslosen orientieren. Das EFQM-System geht vom Kundenbedürfnis an erster und zentraler Stelle aus. Was sind die Wünsche des Kunden? Alle Prozesse müssen von diesem Kundenwunsch ausgehen und in einer angemessenen Zeit zur Befriedigung des Kundenbedürfnisses führen.

- Einführung von MbO (Zielsteuerung): ab 1995
- Managementinformation über DWH: ab 1998
- Integration der Dienste und Kundensegmentierung (Vermittlung, Beratung und Leistung): ab 2000
- Neupositionierung des Service für Unternehmen: ab 2000
- Einführung von Qualitätsmanagement (EFQM): ab 2000
- Kooperation mit den Bundesländern zur Umsetzung gemeinsamer arbeitsmarktpolitischer Strategien: ab 2000
- Einführung von Call-Centern: ab 2001
- Stellenvermittlung über Internet (e-jobroom): ab 2002

- Definition von zentralen Geschäftsprozessen: ab 2002
- Kooperation mit privaten Vermittlern/Überlassern: ab 2003

Abbildung 6: Entwicklungen seit 1994 als kontinuierlicher Verbesserungsprozess (nach AMS)

Wir haben die Kunden nicht in vier Gruppen aufgeteilt, sondern wir haben drei Zonen eingerichtet. Wir haben eine allgemeine Infozone in jeder regionalen Geschäftsstelle eingeführt. In der Servicezone schließlich wird einer arbeitslosen Person mehr oder weniger der gesamte Bauchladen angeboten, den es im Arbeitsmarktservice gibt: Existenzsicherung, sofortige Vermittlung und Bereitstellung von Fördermaßnahmen. Das hängt von dem Betreuungsplan ab, der im Erstgespräch mit dem Kunden erarbeitet wird. So können auch sofort Förderungsinterventionen gesetzt werden.

- Größtes OE-Projekt seit der Ausgliederung
- Kundlnnensegmentierung je nach Betreuungsbedarf
- Umstellung aller Regionalorganisationen auf das "Dreizonenkonzept"
- Integration von Beratung/Vermittlung und Existenzsicherung in der Servicezone

Abbildung 7: Reorganisation der Beratung und Vermittlung ab 2000 (nach AMS)

Der Schwerpunkt in der Servicezone ist die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Wenn die Vermittlungsversuche nach drei Monaten nicht erfolgreich gewesen sind, muss sich diese Person – das ist die einzige Schnittstelle, die wir haben – in die Beratungszone begeben. Das heißt aber nicht, dass ein schwieriger Betreuungskunde nicht sofort in die Beratungszone kommen kann. Warum sollte der Betreuungskunde drei

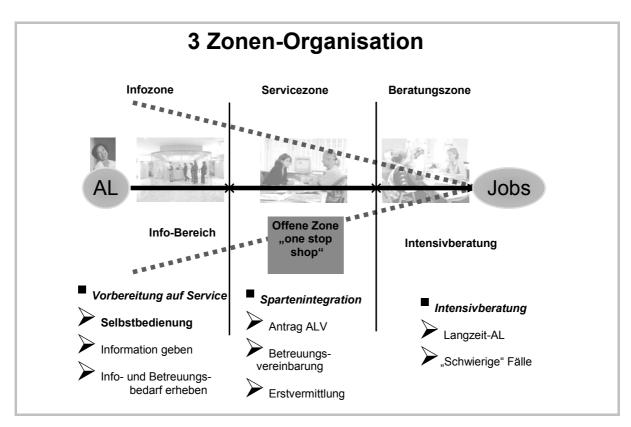


Abbildung 8: 3-Zonen-Organisation (nach AMS)

Monate in der Servicezone bleiben, wenn klar ist, dass er Hilfestellung und Förderung braucht. Die vollständige Unterstützung kann ihm ein Berater in der Servicezone nur sehr eingeschränkt geben.

Das heißt, es gibt in den hundert Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice einen One-Stop-Shop, in dem – neben der Infozone – abgestuft nach Betreuungsbedarf und -intensität zwei Zonen für die Kunden zur Verfügung stehen.

#### Service für Unternehmen

Wir kommen nun zu den Unternehmen: Der Service des AMS für Unternehmen war vor 1995 relativ bedeutungslos. Dabei ist die Betreuung der Arbeitskräftenachfrage zumindest genauso wichtig wie die Betreuung der Arbeitssuchenden. Denn hier sind die Arbeitsstellen, die wir unseren Arbeitsuchenden anbieten müssen. Wir verstehen uns als größter Personalvermittler Österreichs und wir wollen unseren Einschaltgrad zukünftig ausbauen. Der Einschaltgrad lag 2005 bei rund 30 Prozent. Die zugrunde liegende Strategie bei der Erhöhung des Einschaltgrades ist, mehr Transparenz auf dem Arbeitsmarkt herzustellen, um damit für die Arbeitsuchenden bessere Beschäftigungschancen zu eröffnen. Wir wollen die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt unterstützen und auf diese Weise verstärkt arbeitslose Personen in das Erwerbsleben integrieren. Das geht nur dann, wenn wir Kenntnisse über Dienstverhältnisse und Vakanzen haben.

# • Erhöhung des Einschaltgrades

- AMS als größter Personalvermittler in Österreich will seine Position und seinen Einschaltgrad weiter ausbauen
- Einschaltgrad 2005 gesamt 29,01 %

#### Maßnahmen

- Österreichweiter Aufbau eines <u>Key Account</u> <u>Managements</u> für Leitbetriebe bzw. überregional tätige Großunternehmen (erfolgreiches Pilotprojekt)
- Marketingmaßnahmen zur Unterstützung der Stellenakquisition
- Kooperation mit **privaten Dienstleistern**
- Verbesserung der Informationen über <u>För-</u> derangebote
- Strategien für professionelle Kundenbindung

Abbildung 9: Positionierung des Service für Unternehmen (nach AMS)

Wir haben in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen eingeführt, um den Kontakt zu Betrieben und Unternehmen zu verbessern. Voriges Jahr haben wir zum Beispiel eine Werbestrategie umgesetzt: "Verlieren Sie keine Zeit. Kommen Sie zu uns, wenn Sie Arbeitskräfte brauchen. Wir vermitteln Sie sehr schnell." Diese Aktion ist bei den Unternehmen und in der Öffentlichkeit gut angekommen.

#### Private Dienstleister

Wie sieht die Kooperation des AMS mit privaten Arbeitsmarktdienstleistern aus? Es gibt gewinnorientierte Vermittler, die in Österreich zumeist auch Arbeitskräfteüberlasser (Zeitarbeitsfirmen) sind, die vom Arbeitsmarktservice so wie jeder andere Betrieb behandelt werden. Wenn sie eine offene Stelle zur Besetzung haben, können sie uns diese melden und wir werden versuchen, mit den privaten Vermittlern entsprechende Vereinbarungen zu treffen. Die Vereinbarungen unterscheiden sich je nach Kundengröße. Mit der Fa. Trenkwalder gibt es eine Spezialvereinbarung, die sich langfristig auf alle betrieblichen Großkunden ausdehnen wird. REWE ist als erstes Pilotprojekt vorgesehen. Wir möchten ihnen einen eingeschränkten direkten Zugang zu unserer Datenbank ermöglichen. Ein Betrieb, der eine Arbeitsstelle besetzen möchte, kann auf das Inserat, auf den Namen und auf eine Kontaktadresse und Telefonnummer von Arbeitsuchenden zugreifen. Es ist dies eine Ausweitung der bereits jetzt bestehenden Möglichkeit, über die elektronische Stellenvermittlung (e-jobroom) im Internet direkt zwischen Anbietern und Nachfragern über die vom AMS zur Verfügung gestellte Plattform kommunizieren zu können.

# • Gesetzlicher Rahmen für Zeitarbeit:

- NL: seit den 60er Jahren
- D: seit 1972
- A: seit 1985 (Kollektivvertrag seit 2002)
- Service-Level-Agreements mit Top-Kunden
- Tel. Auftragserteilung Nennen des Beschäftigers fakultativ – Sofortmatching – Bewerbermeldung per FAX binnen 30 Minuten
- Entwicklungen von Extranet-Lösungen zur An- und Einbindung externer Partner

Abbildung 10: Kooperation mit privaten Dienstleistern (nach AMS)

# Erfolgskennzahlen

Was kostet die Arbeitsvermittlung im Arbeitsmarktservice? AMS Österreich hat rund 4.300 Mitarbeiter. 80 Prozent davon arbeiten mit Kunden, sei es mit Betrieben, sei es mit Arbeitsuchenden. Bei Organisationskosten des AMS von

rund 338 Mio. Euro und rund 500.000 Arbeitsaufnahmen, die wir bei 800.000 betroffenen Arbeitslosen pro Jahr haben, kostet uns der Service pro Arbeitsaufnahme 612 Euro. Ich gebe zu, das sind nicht nur Vermittlungen in dem Sinne, dass wir einen Arbeitslosen in einer von uns akquirierten Stelle untergebracht haben. Es handelt sich auch um Arbeitsaufnahmen von Personen, die im weitesten Sinn mit Unterstützung des Arbeitsmarktservice Arbeit gefunden haben. Rechnet man noch die Förderkosten für Schulungen und sonstige aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hinzu, dann kommt man auf einen Betrag von rund 1.700 Euro. Der Vergleich mit Australien, das als liberalisiertestes System bei den Arbeitsmarktdienstleistungen Kosten in Höhe von rund 5.500 Euro aufweist, spricht in diesem Zusammenhang doch stark zumindest für ein Koexistenzsystem von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung.

In Österreich sind die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in den 90er Jahren (nicht ursächlich im Zusammenhang mit der Reform) stark gestiegen. Österreich hatte dabei allerdings im internationalen Vergleich einen hohen Nachholbedarf. Die Ausgaben für aktive Maßnahmen erreichten nur eine geringe volkswirtschaftliche Bedeutung: Sie betrugen Anfang der 90er Jahren 0,3 Prozent des BIP. Diesen Anteil haben wir auf rund 0,6 Prozent des BIP deutlich gesteigert. Dänemark und die Niederlande liegen bei rund 2 Prozent. Standardisiert auf das Niveau der Arbeitslosigkeit (pro Prozentpunkt Arbeitslosigkeit) liegen die Ausgaben 2003 bei 0,15% vom BIP und damit schon knapp über Deutschland mit 0,13%. Wir hatten also wie gesagt einen deutlichen Nachholbedarf, konnten aber den Ausbau der Aktivitäten mit dem bestehenden Personal abwickeln.

Kennzahlen	1995	2005	Veränderung
Besetzte offene Stellen	166.000	268.000	61 %
Besetzt binnen 30 Tagen	114.600	179.900	57 %
Arbeitsaufnahmen von Arbeitssuchenden	418.000	551.000	32 %
Arbeitsaufnahmen von Arbeitssuchenden über 45	61.300	104.400	70 %
Anteil Langzeitarbeitslose	17,50 %	4,70 %	-73 %

Abbildung 11: Erfolge des AMS (nach AMS)

Es gibt noch andere Erfolgskennzahlen: Die Zahl der besetzten offenen Stellen ist gestiegen. Diese Entwicklung hängt mit der Strategie des AMS beim Service für Unternehmen zusammen. Aber natürlich ist die Zahl der Arbeitsaufnahmen auch deswegen angewachsen, weil die Arbeitslosenzahlen gestiegen sind. In der Entwicklung gab es klare Schwerpunkte, wie zum Beispiel die Arbeitsaufnahme bei den Älteren. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist drastisch zurückgegangen. Der Rückgang hängt unter anderem damit zusammen, dass wir nicht zwölf Monate warten, bis wir aktiv werden, sondern maximal sechs Monate. Dazu gibt es auch eine klare gesetzliche Regelung.

# Die Erfolgsfaktoren in Österreich

Was waren die Erfolgsfaktoren der österreichischen Arbeitsmarktreformen? Erstens war der politische Konsens wichtig. Dieser Konsens hat

in Deutschland bei Hartz offensichtlich auch existiert. Zweitens war die Konzentration auf die Kerntätigkeiten des AMS entscheidend für den Erfolg. Drittens waren stabile personelle Strukturen bedeutsam für die skizzierte Entwicklung. Unser Vorstand, Herbert Buchinger, ist der längstgediente Vorstand unter den Leitern der europäischen Arbeitsverwaltungen. Die Führungsriege der österreichischen Arbeitsverwaltung hat sich aber Neuerungen gegenüber nicht verschlossen, sondern die kontinuierliche Entwicklung der Organisation vorangetrieben. Viertens hat die Zielsteuerung einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg der Reformen geleistet: Beim so genannten management by objectives werden wirkungsorientierte Vorgaben gesetzt, während die Wahl der Mittel und Instrumente zur Erreichung dieser Ziele den regionalen Geschäftsstellen frei gestellt ist. Fünftens ist das Qualitätsmanagement hervorzuheben.

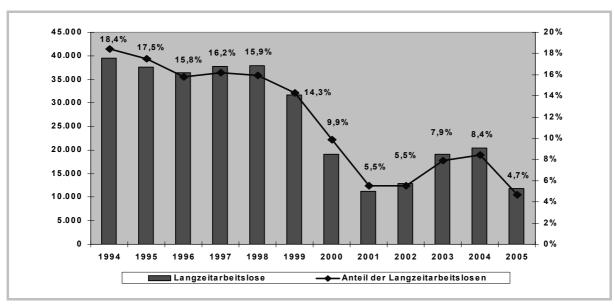


Abbildung 12: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich seit 1994 (nach AMS)

Der wichtigste Faktor im Rahmen des Reformprozesses ist jedoch ein ausreichendes Maß an Zeit: genügend Zeit für die politische Diskussion, für die Erprobung, für die Evaluierung und für die abschließende Implementierung neuer Aktivitäten. Die Errichtung des One-Stop-Shops hat in Österreich letztlich fünf bis sechs Jahre gedauert. In Großbritannien dürfte die Reform sogar noch etwas mehr Zeit in Anspruch genommen haben. Die politisch Verantwortlichen müssen sich für Organisationsreformen im Interesse aller betroffenen KundInnen, MitarbeiterInnen und Eigentümervertreter Zeit nehmen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

# **Podiumsdiskussion**

Unter der Moderation von Cordula Tutt, Politikkorrespondentin bei der Financial Times Deutschland, stellten die Teilnehmer des dritten Podiums zunächst sich und ihren Ansatz in der Arbeitsvermittlung vor. Dann wandten sie sich der Frage zu, ob eine moderne und professionelle Arbeitsvermittlung eine öffentliche Aufgabe sei oder in private Hände gehöre.

Erich Pipa, Landrat im Main-Kinzig-Kreis, führte zunächst die Motivation seiner Arbeit und die Besonderheiten seines Landkreises aus, der immer wieder bemüht wird, wenn es darum geht, wie man Arbeitsvermittlung gestalten kann. Er hat sein Berufsleben als Verwaltungsangestellter begonnen und ist seit 2005 Landrat. Erich Pipa gerät nach eigenen Angaben im Rahmen

seiner Arbeit immer wieder in Konflikt mit vielen öffentlichen Stellen. Der Main-Kinzig-Kreis ist ein Optionskreis, der für die Vermittlung von Hartz-IV-Empfängern selbst zuständig ist. In Deutschland gibt es, so die Experten, 69 Kreise und Kommunen, die nicht auf die Arbeitsagenturen bauen und die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen selbst übernommen haben.



Moderatorin Cordula Tutt von der Financial Times Deutschland bei der Vorstellung der Podiumsteilnehmer (Thomas Schonscheck, Cordula Tutt und Eich Pipa, v. l. n. r.)

Als im Zuge der deutschen Einheit überall festzustellen gewesen sei, dass die sozialen Aufwendungen in den Kommunen, insbesondere in den Kreisen und kreisfreien Städten, angestiegen waren, habe ihn die Frage nach den Ursachen dieser Entwicklung "umgetrieben". Erich Pipa griff dabei früh auf unkonventionelle Instrumente zurück: Mit Blick auf die große Zahl jugendlicher Hilfsempfänger habe man entgegen der Empfehlung der Finanzaufsicht im Sozialamt Main-Kinzig-Kreis im Jahre 1995 fünfzehn Arbeitsvermittler eingestellt. Man habe in einzelnen sozialen Brennpunkten so genannte Modell-Teams eingeführt. Dazu hätten Beamten und Angestellte des Kreissozialamts ebenso gehört wie Vertreter des Jugendamtes und Kollegen aus dem damaligen Arbeitsamt, der IHK, der Kreishandwerkerschaft und einem sozialen Verband.



Privat oder öffentlich? Dieser Frage ging das dritte Podium nach

Thomas Heinle, gelernter Sozialpädagoge, der auch Vorsitzender des Deutschen Vermittlungscoach-Verbandes ist, war mehrere Jahre in der Erwachsenenbildung tätig. Er ist Lehrbeauftragter an der FH Landshut. Thomas Heinle hat, so Cordula Tutt, einen außergewöhnlichen Werdegang und vielfältige Berufserfahrungen: Dieser Hintergrund befähigt ihn nach Einschätzung der Moderatorin, die Kunden anders zu betrachten, als das herkömmliche Arbeitsvermittler tun. Thomas Heinle hat sich auf Coaching spezialisiert, das er als "Finden des eigenen Weges" begreift. 2005 wurde er von der Schwab-Stiftung als Social Entrepreneur ausgezeichnet. Thomas Heinle zeichnet sich in seiner Arbeit nach Einschätzung von Cordula Tutt durch einen sehr individuellen Ansatz aus. Im Rahmen des Vermittlungscoachings stünden die Kundenwünsche im Mittelpunkt. Thomas Heinle hat mittlerweile nach eigenen Angaben mit seinem Konzept über Tausend Arbeitsuchende in den ersten Arbeitsmarkt gebracht. Kennzeichnend für seine Tätigkeit ist seiner Einschätzung nach die Nachhaltigkeit der Vermittlung, die sich in einer geringen "Rückfallquote" ausdrücke. Der Erfolg seiner Arbeit lasse sich aber auch an dem Vermittlungserfolg bei Langzeitarbeitslosen ablesen, die in Deutschland einen Großteil der Arbeitslosigkeit ausmachen: "Wir kriegen die Leute erst, wenn sie im Langzeitarbeitslosenbezug sind, das heißt im Schnitt nach drei Jahren Betreuung durch Arbeitsagentur, Sozialamt bzw. ARGE. Nach einem Jahr unserer Begleitung sind circa noch 10 Prozent im Leistungsbezug. Die Arbeitsagentur schafft es, nach einem Jahr 55 Prozent im Leistungsbezug zu haben." Ansatzpunkt sei die intensive Betreuung von 40 Stunden die Woche in einer Gruppe. Diese Herangehensweise sei nicht teurer als andere Verfahren. Von der ARGE München bekomme man 3.000 Euro für eine Arbeitsmarktintegration.



Ernst Haider, Thomas Schonscheck und Cordula Tutt

Thomas Schonscheck, Director Permanent Placement bei der Manpower GmbH & Co. KG, stellte zunächst sein Unternehmen vor. Manpower versteht sich nach den Worten seines Direktors, der auch Mitglied des Vorstandes des Bundesverbandes Personalvermittlung e. V. ist, als Dienstleister. Die Kandidatenorientierung stehe im Mittelpunkt des Handelns. Es werde nicht danach selektiert, ob jemand arbeitslos sei oder sich in Beschäftigung befinde. Der Hauptfokus liege darauf zu verstehen, wo der Kandidat am besten auf dem Markt platziert werden könne. Entscheidend sei dafür die Kenntnis des regionalen Arbeitsmarktes und der Unternehmensbedürfnisse. Wenn der Kandidat in die Niederlassung komme, stehen nach den Worten des Direktors von Manpower die MITs, die "Most Important Things" im Mittelpunkt, die auf die Marktfähigkeit abstellen. Es gebe die Möglichkeit der raschen Intervention, beispielsweise im Falle fehlender Fremdsprachenkenntnisse. Manpower besitzt nach Angaben von Thomas Schonscheck ein "Global Learning-Center", durch das man sich virtuell weiterbilden könne. Zu den Kunden von Manpower zählten ebenso Langzeitarbeitslose wie Kandidaten, die sich in Beschäftigung befänden. Im Gegensatz zum weit verbreiteten Eindruck befasse sich das Unternehmen nicht nur mit Zeitarbeit, die allerdings gerade für Arbeitslose häufig ein guter Weg zurück in den Arbeitsmarkt sei. Geschäftsfeld von Manpower ist nach **Thomas Schonscheck** auch die Personalvermittlung, das heißt die Vermittlung in Festanstellung. Die Bezahlung erfolge nicht durch den Kandidaten, sondern durch den Unternehmenskunden.

Im Gesprächsverlauf waren sich die Diskutanten weitgehend einig, was das Verhältnis von privater und öffentlicher Vermittlung angeht. Moderne und professionelle Arbeitsvermittlung könne aus privater und öffentlicher Hand erfolgen. Ernst Haider sieht die öffentliche Aufgabe in der Arbeitsvermittlung vorrangig darin, Menschen mit verminderten Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu unterstützen. Das heiße aber nicht, dass die öffentliche Arbeitsvermittlung bürokratisch und zentralistisch organisiert sein müsse. "Unser Versuch bestand darin, unsere Organisation mit privatwirtschaftlichen Methoden umzubauen und schwächeren Personen auf dem Arbeitsmarkt eine Unterstützung oder Hilfestellung zu geben." Entscheidend sei dabei ein guter Kontakt zu den Unternehmen, die Arbeitskräfte suchen. Zudem müssten Vermittlung und Förderung integriert, mithin eine umfassende Betreuung sichergestellt sein. Die öffentliche Arbeitsvermittlung bedient sich in Österreich, so Ernst Haider, in ihrer Arbeit aber auch privater Dienstleister. Der Arbeitsmarktservice beauftragt im Falle so genannter Problemkunden zur Vermittlungsunterstützung und intensiven Betreuung sozialarbeiterisch kompetente Organisationen. Der AMS lagert diese Aufgaben an spezialisierte Dienstleister aus, wobei den regionalen Erfordernissen entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen werden. Auch Thomas Schonscheck sah grundsätzlich keinen Widerspruch zwischen privater und öffentlicher Organisation der Arbeitsvermittlung: "Für uns als Dienstleister gibt es einen Anteil Arbeitssuchender, der interessant ist. Es gibt einen Anteil, der vielleicht noch machbar ist. Es gibt mit Sicherheit auch einen Anteil, der nicht unser Klientel ist, sondern der über andere Wege besser betreut werden kann". Nach Thomas Heinle geht es nicht darum, ob die Arbeitsvermittlung privat oder öffentlich organisiert ist. Vielmehr müsste

die Arbeitsvermittlung dereguliert werden und für öffentliche wie private Arbeitsvermittler geeignete Anreizstrukturen geschaffen werden. In diesem Zusammenhang kritisierte er insbesondere die Ausschreibungspraxis der Bundesagentur. Ein Hemmschuh sei auch die Trennung zwischen passiver und aktiver Leistung der Arbeitsmarktpolitik: "Der Geschäftsführer vor Ort hat darüber zu entscheiden und braucht auch Spielraum dafür."

Ein wichtiger Diskussionspunkt war die Dezentralisierung der Arbeitsvermittlung - ein Aspekt, für den sich insbesondere Erich Pipa vehement einsetzte. Er unterstrich die Entscheidungskompetenz, die seine Mitarbeiter besäßen. Hartz IV sei "ein Monsterwerk der deutschen Bürokratie". Anstatt die 181 Arbeitsagenturen in Deutschland mit Entscheidungskompetenz und mit einem Budget auszustatten, habe man bürokratische Strukturen geschaffen. Dabei lägen die Vorteile einer regionalen Herangehensweise auf der Hand: Sie erlaube eine ganzheitliche Betreuung, beispielsweise den Einschluss von Schuldnerberatung und Tagesmütterbetreuung. Deutschland habe keinen zentralen Arbeitsmarkt, sondern zeichne sich durch regionale und lokale Unterschiede aus: "Wir müssen ohne viele Vorschriften die Verantwortung nach unten bringen." Entscheidend für den Erfolg in der Arbeitsvermittlung sind nach Worten des Landrats die Vernetzung und die Kenntnis der lokalen und regionalen Strukturen. Vermittlung brauche passgenaue Herangehensweisen und Lösungen.



Landrat Erich Pipa plädierte leidenschaftlich für die Dezentralisierung der Arbeitsvermittlung (links, neben Thomas Heinle)

Was das Verhältnis von Fordern und Fördern anbelangt, kam die dritte Podiumsdiskussion zu anderen Schlüssen als die vorangegangenen Runden. **Erich Pipa** stellte im Rahmen des För-

derns auf die Notwendigkeit ab, den Arbeitsmarkt vor Ort zu gestalten und gemeinsam mit den Menschen Vereinbarungen zu treffen. Hartz IV sei dabei nur begrenzt geeignet, da die Sanktionsmechanismen schwerfällig und weitgehend unwirksam seien. Häufig landeten Streitigkeiten vor den Sozialgerichten. In Deutschland herrsche, im Gegensatz zu Dänemark, kein Gleichgewicht zwischen Fördern und Fordern. Auch Thomas Heinle sah Defizite in den Sanktionsmechanismen, insbesondere in der Verzögerung beim Inkrafttreten dieser Instrumente. In diesem Zusammenhang verwies er auf die große Zahl von "Vollarbeitsplätzen in der Schwarzarbeit", die es in Deutschland gebe. Nach Ernst Haider kam es in Österreich in den letzten Jahren zu einer Verschärfung beim "Fordern", insbesondere bei den Sanktionsmöglichkeiten im Falle einer "Vereitelung". Auch bei den Zumutbarkeitsbedingungen sei man strenger geworden.

Auf der Suche nach "best practice" in der Arbeitsvermittlung blickte die Diskussionsrunde auf die europäischen Nachbarländer. Ernst Haider verwies auf die Notwendigkeit, die Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Dieser Ansatz, der auch von der Europäischen Kommission vertreten werde, sei in Österreich besonders gut verwirklicht. Es gehe darum, zeitnah zu intervenieren, sofort mit den Kunden einen Betreuungsplan zu entwerfen und alle Förderungsmöglichkeiten auszuschöpfen, damit der Übertritt in die Langzeitarbeitslosigkeit nicht geschehe. Bei der Problembekämpfung sei auch die "Langzeitbeschäftigungslosigkeit", d. h. kurzfristige und instabile Dienstverhältnisse oder so genannte "prekäre Dienstverhältnisse" in den Blick zu nehmen. Thomas Heinle sprach im Zusammenhang der Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit den Aussteuerungsbetrag an. Es sei wesentlich günstiger, sofort zu intervenieren, um die Menschen gar nicht erst in die Langzeitarbeitslosigkeit geraten zu lassen. "Ich denke, das sollte auch der Ansatzpunkt für die Arbeitsagentur sein". Als Ländervorbild nannte der Vorsitzende des Deutschen Vermittlungscoach-Verbandes den Fall Großbritannien, ein Land in dem es ein fruchtbares Nebeneinander von privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung gebe. Erich Pipa hob die Beispielfunktion Dänemarks und Schwedens hervor, wo das System dezentralisiert ausgestaltet sei. Im Falle Dänemarks unterstrich er darüber hinaus die Sanktionsmöglichkeiten und die Moral der Unternehmer: "Der dänische Staat verpflichtet sich zum Beispiel, jedem ausbildungsfähigen und willigen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz zu finanzieren". Wirke der Leistungsempfänger nicht mit, verabschiede sich der dänische Staat am nächsten Tag aus der Verantwortung. In Dänemark bestünde ein "Wir-Gefühl" zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden. Die Moral der dänischen Unternehmer sei eine andere als die Moral der Unternehmer in Deutschland, wo er darüber hinaus häufige rechtliche Bedenken, mangelnden Mut, Realitätsferne und Schwerfälligkeit der Entscheidungsprozesse identifizierte: "Jeder Vorschlag wird in Deutschland von den Verbandsfunktionären der Gewerkschaften, der deutschen Wirtschaft und der Wissenschaft zerredet". Thomas Schonscheck strich Großbritannien als "best practice" heraus. Dort ginge man viel offener mit der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsplatzsuche um. Daraus könne man in Deutschland lernen. Wie seine Vorredner hob er die Bedeutung der Regionalisierung in der Arbeitsvermittlung hervor, da es Disparitäten auf den Arbeitsmärkten gebe.

Einig waren sich die Teilnehmer der letzten Podiumsdiskussion über die Grenzen der Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen und der Arbeitsvermittlung im Besonderen. Arbeitsmarktpolitik könne keine Arbeitsplätze schaffen. Ernst Haider verwies in diesem Zusammenhang auf eine wachstumsfördernde Wirtschafts-, Steuer-, Energie- und Forschungspolitik, die Beschäftigung sichern und neue zukunftsfeste Arbeitsplätze schaffen könne. Die Arbeitsmarktpolitik könne arbeitslose Personen in Bewegung halten und auf diese Weise die Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit verhindern. Erich Pipa stimmte dieser Einschätzung zu: "Wir setzen nur den Rahmen vor Ort und müssen Vertrauen schaffen".

Aus dem Publikum kam Zustimmung in der Frage der Regionalisierung der Arbeitsvermittlung. Frau Schönefeld von der Bundesagentur für Arbeit regte in diesem Kontext einen organisierten Kennzahlenvergleich an. Dieser Vergleich sei für die Messung des Erfolgs von ARGEn und Optionskommunen wichtig und könne die Frage beantworten, ob die Kommunalisierung der richtige Weg in der Organisationsentwicklung der Arbeitsvermittlung sei. Erich Pipa mahnte

in seiner Antwort die Notwendigkeit aussagekräftiger statistischer Daten an. Auf Interesse in der Zuhörerschaft stießen die österreichischen Erfahrungen mit dem Zielvereinbarungsprozess. Nach Ernst Haider gibt es dort mit allen Landesorganisationen wirkungsorientierte Ziele, die vereinbart werden: Arbeitsaufnahmen von Langzeitbeschäftigungslosen oder "Wiedereinsteiger/innen". Auf der Basis der Größenordnungen dieser Wirkungsziele würden Budgets vereinbart, die den Landesorganisationen zur Verfügung stünden. Wie diese Mittel eingesetzt würden, läge allein in der Kompetenz der Landes-/Regionalorganisationen bis hin zum einzelnen Berater. Mit dem Zielsteuerungssystem fokussiere man auf die Problemgruppen im Arbeitsmarkt.

Der Vertreter des Arbeitsmarktservice Österreich fand treffende Worte zum Abschluss der Veranstaltung: "Eine Reform ist ein dauernder Prozess, der wahrscheinlich nie abgeschlossen sein wird".



Das Fachpublikum zeigte sich wissbegierig

# Biografische Informationen über die Podiumsteilnehmer

# Dr. Wilhelm Adamy

Ausbildung zum Speditionskaufmann, 2. Bildungsweg, Studium der Volks- und Betriebswirtschaft sowie der Sozialpolitik, u. a. Mitarbeiter am RWI in Essen sowie wissenschaftlicher Assistent an der Uni Köln, Promotion zum Thema "Finanzierungsprobleme des Sozialstaates in der Beschäftigungskrise", Mitglied im Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit.

Leiter des Bereichs Arbeitsmarktpolitik des DGB-Bundesvorstands; zahlreiche Fachveröffentlichungen.

#### Klaus Brandner

Klaus Brandner ist ausgebildeter Elektromechaniker. Er trat 1969 der SPD bei. Seit 1988 ist Klaus Brandner Geschäftsführer und 1. Bevollmächtigter der IG Metall Gütersloh. 1998 zog er in den Deutschen Bundestag ein. Hier war Klaus Brandner von 2002 bis 2005 wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Sprecher, seit November 2005 ist er arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion.

#### Jan van den Bos

Mr J. A. van den Bos (1955) studied constitutional and administrative law at Erasmus University in Rotterdam. He is currently a director-general at the Ministry of Social Affairs and Employment with responsibility for labour market policy and municipal social services.

In the past he has worked in various positions at the Ministry of Social Affairs and Employment, the Ministry of the Interior and Kingdom Relations and the Ministry of Finance. Prior to that he worked for the local government.

#### Dr. Werner Eichhorst

Werner Eichhorst studierte Soziologie, Politikwissenschaft, Psychologie und Verwaltungswissenschaften in Tübingen und Konstanz, Ende 1998 Promotion an der Universität Konstanz, bis 2004 Projektleiter bei der Bertelsmann Stiftung, von 2004 bis 2005 Tätigkeit am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, seit 2005 am IZA seit Februar 2006 als Senior Research Associate; Arbeitsschwerpunkte: international vergleichende Analyse von Institutionen und Entwicklung von Arbeitsmärkten; Vergleich von beschäftigungspolitischen Strategien und Reformprozessen, Politikberatung.

# Dr. Nico Fickinger

Nico Fickinger studierte Volkswirtschaftslehre in Heidelberg und Rom; er promovierte 2004 mit einer Analyse des "Bündnisses für Arbeit". Von 1993 bis 2001 arbeitete er in der Wirtschaftsredaktion der FAZ. Seit 2001 ist Nico Fickinger Wirtschaftskorrespondent in der Berliner Parlamentsredaktion der FAZ, wo er für die Bereiche Arbeit und Soziales, Tarifpolitik und Gewerkschaften sowie Umwelt- und allgemeine Wirtschaftspolitik zuständig ist. Nico Fickinger gehört dem Kreis der IZA Policy Fellows seit 2005 als Gründungsmitglied an.

# Johan ten Geuzendam

Johan ten Geuzendam joined the European Commission in 1983, and has worked in the policy areas of management training, industrial policy, industrial relations, labour law and working conditions. From 1996 to 2001 he worked on Enlargement negotiations in DG Employment's unit for International Cooperation. Since 2001 he is Head of the Employment Services and Mobility Unit and inter alia responsible for the management of the EURES network.

## Dr. Ernst Haider

Sozialwissenschafter, langjährige selbständige Forschungstätigkeit im Bereich der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jugendsoziologie und Soziologie des Wohnens. Seit nunmehr 25 Jahren Arbeits-

marktpolitikexperte in verschiedenen Funktionen im Arbeitsmarktservice Österreich. Seit 10 Jahren stellvertretender Leiter des Vorstandsbüros der Bundesgeschäftsstelle und in diesem Rahmen für strategische Fragen der Arbeitsmarktpolitik (längerfristige Planung, Zielsteuerung und -controlling) tätig.

#### **Thomas Heinle**

Grundstudium Betriebswirtschaft, Hauptstudium Dipl. Pädagogik (Schwerpunkt Erwachsenenbildung), Dipl. Sozialpädagoge FH, Grund- und Aufbauausbildung in Ganzheitlichem Lehren und Lernen, Ausbildung zum Qualitätsmanagementbeauftragten, seit 1984 in der Erwachsenenbildung tätig. Aufbau des Bildungszentrums Wittibsmühle bei Moosburg, seit 1995 Lehrbeauftragter an der Fachhochschule Landshut, Vorstand des Deutschen Vermittlungscoach-Verbandes e. V. 2005 erhielt Thomas Heinle mit seinem Institut für Vermittlungscoaching den Innovationspreis der SPD.

# Dr. Bruno Kaltenborn

Bruno Kaltenborn studierte Volkswirtschaft an der FU Berlin, anschließend war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) im Forschungsbereich Arbeitsmärkte, soziale Sicherung und Personalmanagement. Seit 1996 ist er als freiberuflicher Wirtschaftsforscher und Politikberater im Auftrag von Politik und Wissenschaft tätig. Parallel hierzu hat er an der Universität Mainz promoviert. In den Jahren 2003 bis 2006 koordiniert er mit seinem Team im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung die Evaluierung der Umsetzung der Vorschläge der sog. Hartz-Kommission.

### Regina Konle-Seidl

Regina Konle-Seidl studierte Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dipl.-Wirtschaftspäd.): Nach dem Studium arbeitete sie an VW- und DAAD-Forschungsprojekten zu Arbeitsbeziehungen in Spanien und Argentinien. Von 1990 bis 94 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin im IAB, danach Postgraduiertenstudentin in internationaler Ökonomie an der Universität Montevideo. Seit April 2000 ist Regina Konle-Seidl wissenschaftliche Mitarbeiterin im IAB.

# Erich Pipa

Ausbildung zum Verwaltungsangestellten bei der Stadt Hanau, ab 1971 im Hauptamt des Main-Kinzig-Kreises, ab 1975 Geschäftsführung der SPD-Kreistagsfraktion, ab 1987 hauptamtlicher Kreisbeigeordneter, von 1994 bis 2004 an der Spitze der SPD Main-Kinzig, seit Juni 2005 Landrat des größten Landkreises in Hessen. Als Landrat des Main-Kinzig-Kreises ist er unter anderem zuständig für die Bereiche Wirtschaft und Arbeit, Soziales und für alle Personalangelegenheiten.

### Dr. Sven Schütt

Ab 1992 Studium der Physik und Philosophie an der Georg-August Universität zu Göttingen, 1995 Abschluss des Studiums der Neurowissenschaften mit "Diploma for Graduates" an der University of Otago, Neuseeland, 1996 bis 1999 Abschluss des Hauptstudiums in Physik und Philosophie an der Universität Bremen, 1999 bis 2001 Dissertation am Max-Planck-Institut für Neurobiologie in München, 2002 bis 2003 McKinsey&Company Inc., 2003 bis 2004 Seniorberater für die Bundesagentur für Arbeit zur Unterstützung der Reform, seit 2004 Leitung des Zentralbereichs "Produkte und Programme" bei der Bundesagentur für Arbeit.

#### **Thomas Schonscheck**

Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Universität Göttingen, Abschluss 1992 als Dipl.-Kfm., 1992 bis 1996 Reno Versandhandel GmbH, Leiter Personalentwicklung, 1996 bis 2004 PMD Moden Handels GmbH, Direktor Personal & Recht, 2004 bis 2005 Hunting Heads, Executive Search Consultant, seit 2005 Manpower, Director Permanent Placement, d. h. zuständig für das gesamte Personalvermittlungsgeschäft in Deutschland.

#### Dr. Cordula Tutt

Cordula Tutt arbeitet als Politikredakteurin der Financial Times Deutschland in Berlin, davor bei der Financial Times in London und bei der Nachrichtenagentur Reuters; Deutsche Journalistenschule, Studium. 2006: "Journalist in Residence" am Wissenschaftszentrum Berlin (Stipendium der VolkswagenStiftung).

# Karl-Josef Wasserhövel

Karl-Josef Wasserhövel studierte Neueren Geschichte, Philosophie und Soziologie. Danach war er von 1991 bis 1995 Juso-Jugendbildungsreferent im SPD-Bezirk Westliches Westfalen, 1995 Redenschreiber im Arbeits- und Sozialministerium in NRW, von 1995 bis 1998 Persönlicher Referent des SPD-Bundesgeschäftsführers, von 1998 bis 1999 Büroleiter des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen, Städtebau und Verkehr, von 1999 bis 2002 Büroleiter des SPD-Generalsekretärs und Leiter des Vorstandssekretariats beim SPD-Parteivorstand. 2002 wurde er Leiter des Büros des Fraktionsvorsitzenden und Leiter der Planungsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion, 2004 Bundesgeschäftsführer der SPD. Seit November 2005 ist Karl-Josef Wasserhövel Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

#### Dr. Ursula Weidenfeld

Ursula Weidenfeld, 1962 in Mechernich geboren, studierte Wirtschaftsgeschichte, Germanistik und Volkswirtschaft und promovierte am Lehrstuhl für Verfassungs-, Wirtschafts- und Sozialgeschichte in Bonn. Nach einem Volontariat an der Georg-von-Holtzbrinck-Schule in Düsseldorf war sie Berlin-Korrespondentin und stellvertretende Ressortleiterin bei der Wirtschaftswoche, bevor sie zum Tagesspiegel wechselte. Anschließend nahm sie Ihre Tätigkeit als Ressortleiterin bei der Financial Times Deutschland auf. Seit Oktober 2001 ist sie Leiterin des Ressorts Wirtschaft und gleichzeitig leitende Redakteurin beim Tagesspiegel.