

Holger Schütz, Frank Oschmiansky

Arbeitsamt war gestern

Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den Hartz-Gesetzen

Der Artikel stellt Zwischenergebnisse zur Evaluation der Reformgesetze ‚Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ (Hartz I–III) vor. Diskutiert werden die Umgestaltung des Arbeitsamtes zum ‚Kundenzentrum‘ sowie ausgewählte Reformen von Instrumenten zur Bewerberaktivierung (frühzeitige Arbeitslosmeldung, neue Zumutbarkeit, Neuregelungen Sperrzeitenrecht). Die Zwischenbilanz zur bisherigen Umsetzung dieser Reformen der Arbeitsvermittlung lautet: Die Auswirkungen der neu justierten Aktivierungsinstrumente sind quantitativ und qualitativ ziemlich unbedeutend. Demgegenüber hat das ‚neue Kundenzentrum‘ ein großes Potential, zu einer effektiveren Arbeitsweise beizutragen und die Qualität der Dienstleistungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu erhöhen. Kritisch bleibt, dass die neue Fördersystematik („Handlungsprogramme“) tendenziell zum Ausschluss der Förderung von „Betreuungskunden“ führt, also der Personengruppe mit den größten Problemen am Arbeitsmarkt. Zudem sind die Dienstleistungen für Arbeitgeber noch nicht optimal auf die Betriebsbedarfe eingestellt.

1. Einleitung¹

In der Arbeitsvermittlung ist in Deutschland in den letzten Jahren einiges in Bewegung geraten. Erste spürbare Reformimpulse gingen vom Job-Aktiv-Gesetz und der Vermittlungsoffensive aus, dann verstärkte der so genannte „Vermittlungsskandal“ die Reforminitiativen deutlich (Schütz 2005; Mosley et al. 2003). Die von der Hartz-Kommission angestoßenen Reformgesetzkpakete „Hartz I bis III“ (von Hartz IV hier ganz zu schweigen) verändern die Instrumente und Verfahren der Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland insgesamt zweifelsohne erheblich, wie schon der Blick auf die unterschiedlichen Maßnahmen und gesetzlichen Eingriffe verdeutlicht (Jann/Schmid 2004).

Die Auswirkungen dieser vielfältigen Reformen stehen hingegen noch nicht abschließend fest. Allerdings wird an einer ersten umfassenden Evaluation unter der Beteiligung zahlreicher Institute noch bis Juni 2006 gearbeitet.² Für den arbeits-

- 1 Für die engagierte Unterstützung bei der Erstellung der Abbildungen und des Gesamtmanuskripts danken wir Corinna Malik.
- 2 Das BMWA hat im Jahr 2004 in insgesamt acht thematisch differenzierten Forschungsmodulen die Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission in Auftrag gegeben. In diesem Rahmen erfolgt durch das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und das Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) die Bearbeitung der Teilevaluation „Modul 1a Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“.

marktpolitischen Kernbereich der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung möchten wir hier erste Zwischenergebnisse präsentieren, die im Rahmen dieses Evaluationsprojektes erarbeitet wurden. Die vorgestellten Untersuchungsergebnisse³ basieren auf Implementationsanalysen in zehn Arbeitsagenturbezirken⁴, einer standardisierten Führungskräftebefragung in allen Arbeitsagenturen⁵, sowie einer repräsentativen Betriebsbefragung zur Nutzung und Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit.⁶ Diese Zwischenresultate des Forschungsprojektes erstrecken sich zeitlich (lediglich) bis zum Frühjahr 2005.

Im Fokus unserer Ausführungen liegen zwei Teilthemen:

1. Neues Kundenzentrum: Prozessorganisation, Umsetzung, Stärken und Schwächen der Reorganisation der Vermittlung im neuen Kundenzentrum
 - Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitnehmer, inklusive Bewerberdifferenzierung und Profiling⁷
 - Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitgeber
2. Neuausrichtung der Bewerberaktivierung („Fördern und Fordern“)
 - Frühzeitige Meldepflicht / Job-to-Job-Vermittlung (§ 37b SGB III)

3 Darüber hinaus liegen auch Ergebnisse aus Geschäftsdatenanalysen und partiellen Wirkungsanalysen aus dem Projekt „Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung“ vor, die in diesem Artikel jedoch nicht präsentiert werden. Der komplette Zwischenbericht vom Juni 2005 ist im Internet abrufbar (www.wz-berlin.de/ars/ab/pdf/hartz/komplett/modul_1a_bericht_2005.pdf). Siehe außerdem den Beitrag von Gülker und Kaps in diesem Heft.

4 Wegen der Bedeutung des Reformmodells „Kundenzentrum“ entschieden wir, Fallstudien nur in Agenturen durchzuführen, die auf das neue Organisationsmodell bereits umgestellt waren. Da das Kundenzentrum erst seit Frühjahr 2004 in zehn Modellagenturen in die Praxis gegangen war und bis zum Frühjahr 2005 nur zusätzliche 21 Agenturen umgestellt wurden, war die Auswahl der möglichen Fallstudienagenturen auf 31 Agenturen beschränkt. Aus diesen wählten wir, insbesondere unter Berücksichtigung der Lage auf dem Arbeitsmarkt (Berücksichtigung der Typisierung der Agenturbezirke seitens des IAB; vgl. Blien et al. 2004) und regionaler Aspekte (Abdeckung von acht Regionaldirektionen), sechs Modellagenturen und vier Agenturen der ersten Welle aus, die eine bestimmte Vielfalt an Agenturtypen abbilden. Für die hier interessierenden Fragestellungen wurden in den zehn Agenturen über einhundert ausführliche Interviews mit Mitarbeitern geführt. Zusätzlich wurden pro Agentur jeweils etwa einen halben Tag teilnehmende Beobachtungen bei arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlern vorgenommen.

5 Von 180 Arbeitsagenturen beteiligten sich 167 an der Befragung.

6 Die entsprechenden Fragen mit dem Fokus auf die Vermittlungsdienstleistungen wurden von dem Forschungsmodul 1a „Neuausrichtung der Vermittlung“ für die Forschungsumsetzung in die größer angelegte Befragung des Forschungsmoduls III „Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit“ (infas) eingespeist; die Auswertung dieser Fragen erfolgte jedoch im Modul 1a (WZB/infas). Die Stichprobe dieser Befragung umfasst insgesamt 2515 Betriebe.

7 Unter Profiling wird in der Arbeitsmarktpolitik in der Regel die Früherkennung des Langzeitarbeitslosigkeitsrisikos mittels systematisierter Überprüfung und Einschätzung der Vermittlungsfähigkeit verstanden (vgl. u.a. Rudolph/Müntnich 2001; Sidelmann et al. 2001; Rudolph 2003; zum aktuellen internationalen Forschungsstand vgl. Koning et al. 2005). Bewerberdifferenzierung bedeutet die Einteilung der Arbeitslosen und -suchenden in bestimmte „Kundensegmente“ oder „Kundengruppen“, für die jeweils unterschiedliche oder unterschiedlich gewichtete Maßnahmen zum Einsatz kommen sollen.

- Neue Zumutbarkeit (§ 121 SGB III)
- Sperrzeitendifferenzierung (§ 144 SGB III)

Die Darstellung und Diskussion dieser Reformen und Instrumente in den nachfolgenden Abschnitten wird durch folgende Forschungsfragen angeleitet: Welche Leistungen erbringen die neuen bzw. neugestalteten Instrumente der Bewerberaktivierung? Können diese Instrumente dazu beitragen, die Qualität der Arbeitsvermittlung zu erhöhen? Welcher Implementationsstand ist bei den Reformen zur arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlung erreicht? Weist die Vermittlung im neuen Kundenzentrum im Zielsystem, in Struktur- und Ablauforganisation gegenüber der „alten Welt“ des Arbeitsamtes Vorteile auf, die den Umsetzungsprozess der Vermittlung verbessern?

Der Beitrag ist somit einer Perspektive der Implementationsanalyse und Prozessevaluation (Schmid 1996) verpflichtet, die sich nicht auf eine Instrumentenbetrachtung beschränkt, sondern auch explizit die Auswirkungen von Organisationsreformen thematisiert.

2. Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im „neuen Kundenzentrum“

2.1 Die Konzeption: Die neuen Elemente im Vermittlungsprozess

2.1.1 Basis Kundenzentrum

Das „Kundenzentrum der Zukunft“ (KuZ) ist der Name für das neue Geschäftsmodell der deutschen Arbeitsagenturen. Ziel des Kundenzentrums ist es, durch verbesserte operative Prozesse eine „echte Leistungssteigerung“ (KuZ-Konzept) in den Kerngeschäften Arbeitsmarktausgleich (Beratungs- und Unterstützungsleistungen zur Integration von Arbeitslosen/-suchenden; Unterstützung bei der Stellenbesetzung von Arbeitgebern) und bei der Gewährung von Lohnersatzleistungen zu ermöglichen.

Das operative Funktionsprinzip des KuZ für die bewerberorientierte Vermittlung ist im Grunde sehr einfach: Die dezidierte Vorschaltung von Bereichen zur Anliegenannahme (in der Agentur Empfang und Eingangszone, alternativ telefonisch durch ServiceCenter) soll erstens dazu dienen, dass ein Großteil der zahlreichen einfachen Kundenanfragen bereits in diesen Bereichen abgearbeitet wird (Filterfunktion). Zweitens soll durch die Einschaltung dieser Bereiche gewährleistet werden, dass die Arbeitsvermittler sich tatsächlich auf das Vermittlungsberatungsgespräch konzentrieren können. Insbesondere leistungsrechtliche Fragen sollen künftig kein inhaltlicher „Zeitfresser“ des Vermittlungsgesprächs mehr sein, da diese und andere Fragen bereits ausdrücklich anderweitig abgearbeitet werden. Zeitfresser wie insbesondere die Störung durch eingehende Telefonanrufe sollen das Vermittlungsberatungsgespräch ebenfalls nicht mehr belasten, da Telefonanrufe generell nun über das ServiceCenter laufen. Drittens erfolgt die Vorsprache bei den Vermittlern ausschließlich nur noch auf Terminvergabe („terminierte Beratung“); der freie Zugang zu den Vermittlern, was bei hohem Publikumsandrang den viel zitierten „Druck der Flure“ verursachte (Mosley et al. 2003: 117-118), ist im KuZ nicht mehr zulässig. Ergänzende Hilfsmittel (wie ein schriftlicher Fragebogen zu vermittlungrelevanten Fragen, der vor dem Ersttermin beim Vermittler abgegeben werden muss) sollen eine optimale Vorbereitung auf das Beratungsgespräch für Bewerber und Vermittler ermöglichen. Die Terminierung bein-

haltet nicht zuletzt auch ein festgelegtes Zeitfenster für die Beratung, wobei sich dessen Länge (im Regelfall 30 oder 45 Minuten inkl. Vor- und Nachbearbeitungszeit) durch eine erste Kundengruppendifferenzierung von Eingangszone oder ServiceCenter bestimmt.

2.1.2 Standortbestimmung (Profiling neu) und Handlungsprogramme

Im Rahmen einer ausführlichen individuellen Standortbestimmung – eine neue Variante der in der BA bisher wenig erfolgreichen Profilingidee⁸ – überprüfen die Vermittler die Kundengruppenzuordnung und korrigieren sie gegebenenfalls. Das Ergebnis dieser Kundengruppensegmentierung zieht dann in Absprache mit dem Kunden die Auswahl und sukzessive Anwendung bestimmter Instrumentgruppen (so genannte Handlungsprogramme) und Einzelinstrumente (so genannte Produkte) sowie die verbindliche Befestigung der Absprache in Form einer schriftlichen „Zielvereinbarung“ nach sich. Für die vier Kundengruppen (Marktkunden; Beratungskunden Aktivieren; Beratungskunden Fördern; Betreuungskunden) stehen insgesamt sechs Handlungsprogramme zur Verfügung (vgl. Tabelle 1, gegenüber), die ihrerseits mit passenden Instrumenten und Maßnahmen unterlegt sind. Diese sind im so genannten Produktkatalog zusammengefasst, der auch Kostenangaben für die alternativen Instrumente enthält.

Die Systematik der Handlungsprogramme akzentuiert, dass nicht jedes Programm und Produkt für jeden Kunden gleichermaßen geeignet ist. Ein zielgerichteter Ressourceneinsatz beinhaltet vielmehr, ausschließlich passende Programme für eine bestimmte Kundengruppe einzusetzen und umgekehrt bestimmte andere Programme für dieselbe Kundengruppe in jedem Fall zu vermeiden. Beispielsweise sollten auf

8 In Deutschland wurde das Profiling mit dem SGB III in § 6 verankert, wonach ein Profiling spätestens nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit zu erfolgen hatte. Das Job-Aktiv-Gesetz verlegte diesen Zeitpunkt auf spätestens den Tag der Arbeitslosmeldung vor, ohne die inhaltliche Anforderung an das Profiling entscheidend zu verändern. Im Zuge der „Hartz-Reformen“ wurde das Profiling gesetzlich nicht verändert. Vielmehr erfolgen die Änderungen im Kern untergesetzlich durch die Umsetzung der Vorschläge von BA-internen Projektgruppen zur BA-Reform.

Ab dem Jahr 2003 wurde mit einem sofortigen Kurzprofiling für alle Neuzugänge, dem so genannten Eingangsscheck, ein bestimmter Standard in den Agenturen etabliert. Demnach war mit dem Eingangsscheck das Profiling abgeschlossen, sofern es sich um Personen mit zeitlich begrenzter Arbeitslosigkeit (z.B. Anschlussbeschäftigung in absehbarer Zeit) oder als vermittelbar eingestufte Bewerber (oder eingliederungsfähig nach Vermittlungshilfen) handelte. Für diese Personen genügte eine Dokumentation der Ergebnisse im Bewerberangebot (BewA) des DV-Systems (CoArb, computerunterstützte Arbeitsvermittlung). Bei allen anderen Bewerbern war ein vertieftes Profiling vorzunehmen und das Ergebnis neben den entsprechenden Eintragungen in den einzelnen Seiten der Bewerberdatendank (BewA-Bilder) auch in einem gesonderten Profiling-Bogen zu dokumentieren.

Die bisherige Praxis des Profilings in den Arbeitsagenturen ist sehr uneinheitlich. Die Agenturen (die den neuen Profiling-Leitfaden nach KuZ-Konzept noch nicht haben) beschränken sich beim Profiling überwiegend auf den Beratungsvermerk im Bewerberangebot. Der alte Profiling-Bogen wird zumeist nur selektiv genutzt aufgrund seiner umständlichen Handhabung und inhaltlicher Defizite. Qualitativ hochwertige BewA-Einträge sind für die Mitarbeiter praxisrelevanter als der Profilingbogen, der nicht sinnvoll in die CoArb integriert ist und im Vermittlungsprozess daher meist gar nicht gesichtet wird.

Marktkunden unmittelbare Vermittlungsaktivitäten fokussiert werden – und diese nicht etwa in eine Fortbildung geschickt werden. Qualifizierungsmaßnahmen wären aber auch z.B. für Betreuungskunden ungeeignet, für welche Maßnahmen zum Erhalt oder der mittelfristigen Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit vorbehalten sind.

Tabelle 1: Handlungsprogramme Arbeitnehmer

Handlungsprogramm	Ziele	Nächster Gesprächstermin	Mindestkontakt-dichte*
1. Vermittlung (Marktkunden)	Die schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung der Kunden in den ersten Arbeitsmarkt	Innerhalb von 3 Monaten	4
2. Perspektivenänderung (Beratungskunden Aktivieren)	Die Entwicklung von Engagement, Motivation und Erwartungen, um eine schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung zu erreichen	Innerhalb des nächsten Monats	6
3. Abbau Beschäftigungshürden (Beratungskunden Aktivieren; Beratungskunden Fördern)	Die frühzeitige Ermittlung und Beseitigung objektiver Vermittlungshürden für eine erfolgreiche Vermittlung	Innerhalb der nächsten 2 Monate	5
4. Qualifizierung (Beratungskunden Fördern)	Die Anpassung von Fähigkeiten und Qualifikationen an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts und eine erfolgreiche Vermittlung	Innerhalb der nächsten 2-3 Monate	5**
5. Erhalt Marktfähigkeit (Betreuungskunden)	Die Vermeidung von Passivität und die Bereitstellung eines arbeitsplatzähnlichen Umfelds, d.h. die Schaffung von Beschäftigungsoptionen im zweiten Arbeitsmarkt	Innerhalb der nächsten 6 Monate	2
6. Aktivierende Betreuung (Betreuungskunden)	Die Bearbeitung schwerer persönlicher/sozialer Probleme, die einer Integration entgegenstehen, und Betreuung bei fehlenden Integrationschancen	Innerhalb der nächsten 6 Monate	2
* Anzahl Kontakte pro Jahr; ** abhängig von durchschnittlicher Maßnahmedauer			

Quelle: BA-Konzept Handlungsprogramme; Stand Sommer 2004

Die Standortbestimmung und die Umsetzung der differenziert an Individualbedarfen und Kostenaspekten ansetzenden Handlungsprogramme zielen darauf ab, den neu gewonnenen Zeitraum für Beratung hinreichend mit Systematik, Strukturiertheit und Zielorientierung zu füllen. Zur Standortbestimmung soll unterstützend eine neue elektronische Arbeitshilfe eingesetzt werden. Diese Arbeitshilfe enthält die Dimensionen Einstellung/Motivation, Fähigkeiten/Qualifikationen, Hemmnisse und spezifische Arbeitsmarktbedingungen. Dieser neue Profiling-Bogen wurde allerdings in der Erhebungsphase dieser Studie erst in zwei der Fallagenturen eingesetzt.

Die Handlungsprogramme werfen auch Probleme auf. So akzentuiert ihre Systematik, dass nicht jedes Programm und Produkt für jeden Kunden gleichermaßen geeignet ist. Für die Betreuungskunden, über deren genauen Anteil im SGB III-

Bereich noch keine gesicherten Angaben vorliegen (informelle Schätzungen gehen von einem 25%-Anteil aus), sahen die Handlungsprogramme bisher nur drei Programme vor, nämlich den so genannten „Marktersatz“ (ABM/SAM), Minijobs und noch nicht näher spezifizierte ehrenamtliche „Bürgerarbeit“ (nicht mit den sog. Ein-Euro-Jobs zu verwechseln). Denn für die Betreuungskunden kann nach der Handlungsprogrammlogik allenfalls durch die „Bereitstellung eines arbeitsplatzähnlichen Umfeldes“ die Marktfähigkeit wieder hergestellt werden oder sie sind durch schwere persönliche/soziale Probleme so arbeitsmarktfrem, dass eine Arbeitsmarktintegration absehbar unmöglich erscheint.

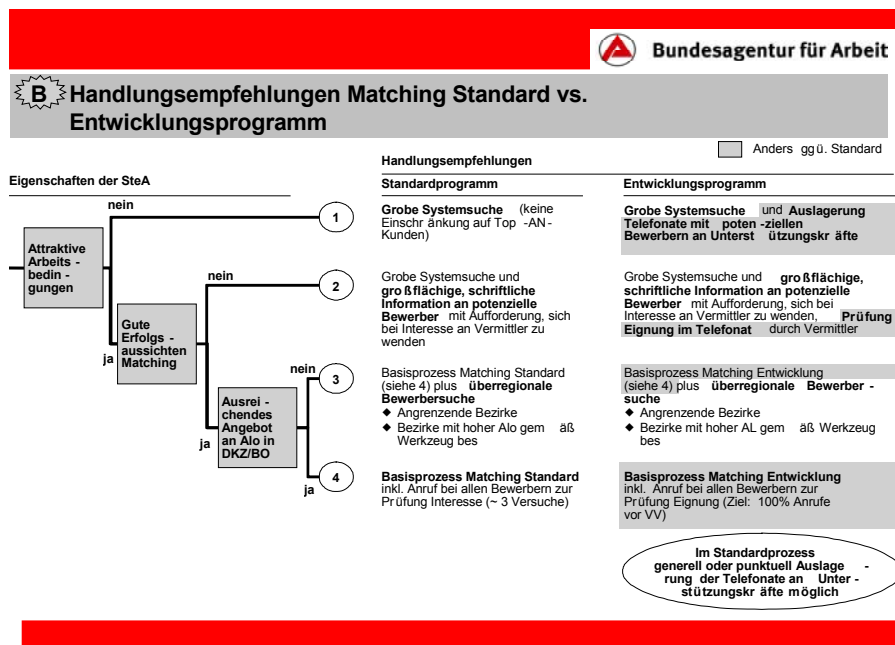
Die Begründung der Handlungsprogramme (BA-Präsentation Produkte und Programme, 1. März 2005) bezieht sich bei der skizzierten Programmlogik auf § 7 SGB III. Dieser Paragraph stellt auf den ermittelten arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf ab, um die Auswahl von arbeitsmarktpolitischen Ermessensleistungen unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorzunehmen. Demnach liegt beim Betreuungskunden so großer Handlungsbedarf vor, dass das Gesetzesziel der Eingliederung mittelfristig nicht erreicht werden kann, woraus sich der geringe Produkt- und Mitteleinsatz ableitet. Bei den Beratungskunden ist das Gesetzesziel nach Ausgleich eines Handlungsbedarfes hingegen erreichbar, woraus sich ein „signifikanter Produkteinsatz“ ergibt.

2.1.3 Dienstleistungen für Arbeitgeber

In Bezug auf die Kundengruppe Arbeitgeber wird im KuZ ein Mindestressourcenkontingent von 20 % der Gesamtvermittlerarbeitszeit verbindlich festgelegt. Eigenständige Arbeitgebervermittlerteams – aus der Vermittlungsoffensive und Nach-Arbeitsamt-2000-Periode bekannt (Mosley et al. 2003) – sind im KuZ nicht zulässig. Eine neu geschaffene Führungskraft ohne Linienverantwortung (unterhalb des Geschäftsführers Operativ) soll dem Arbeitsgebiet das notwendige Gewicht nach innen und außen verleihen.

Auch beim arbeitgeberbezogenen Service werden Handlungsprogramme zur differenzierten Handhabung unterschiedlicher Kundengruppen eingeführt (vgl. Abbildung 1, gegenüber). In lediglich zwei Kundengruppen werden so genannte Standardkunden (Arbeitgeber ohne Entwicklungsziel) und so genannte Zielkunden (Arbeitgeber mit Entwicklungsziel) unterschieden. Die Zielkunden sind die Arbeitgeber mit hohem Einstellungspotenzial (nach der Bestandsaufnahme einer Unternehmensberatung stellen rund 20 % der potenzialträchtigen Arbeitgeber ca. 80 % der neuen Beschäftigten ein). Diese Zielkunden sollen besonders hochwertige Dienstleistungen und intensivere Aufmerksamkeit im Sinne eines „Entwicklungsprogramms“ erhalten; den Standardkunden soll aber auch die Einhaltung bestimmter Qualitätsmindeststandards garantiert werden (z.B. die Abfrage nach einer Obergrenze an Vermittlungsvorschlägen, Frist nächster Kontakt etc.). Das Akquisegeschäft im Rahmen persönlicher Kontakte wird vor allem an die Zielkunden adressiert. Ein weiterer Unterschied zwischen Standard- und Entwicklungsprogramm besteht darin, dass im Standardfall eine telefonische Prüfung der Bewerberreignung durch Unterstützungskräfte erfolgen kann, im Premiumfall der Vermittler diese Aufgabe hingegen selbst wahrnehmen soll.

Abbildung 1: Handlungsprogramme Arbeitgeber: Matchingdifferenzierung



Quelle: BA-Schulungsunterlagen Handlungsprogramme Arbeitgeber (Halle, 27.10.2004)

2.2 Umsetzung der Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse

2.2.1 Arbeitnehmerorientierte Vermittlung

Zunächst: Die Betreuungsrelation Vermittler/Arbeitslose bzw. Arbeit Suchende wurde in den letzten Jahren kontinuierlich und deutlich verbessert und beträgt für das Jahr 2004 durchschnittlich ca. 1:400. Gleichwohl wurde die Relation in den Arbeitsagenturen noch nicht in dem angestrebten Umfang der Reform (vgl. Kommission 2002) verkleinert. Von einer optimalen Kundenbetreuung erscheint dies weiterhin noch um einiges entfernt.

Nun zum neuen Organisationsmodell Kundenzentrum. Die vorläufigen Evaluationsergebnisse sind insgesamt positiv. So wird die Prozessorganisation der Vermittlung für Arbeitnehmer eindeutig verbessert:

1. die Vorfilterung der Kundenanliegen durch vorgelagerte Einheiten (ServiceCenter; Eingangszone) entlasten Vermittler von vermittlungsfernen Aufgaben,
2. die terminierte Beratung und Lösung des (vormals notorischen) Telefonieproblems stellt ungestörte Beratungsgespräche sicher,
3. die terminierte Beratung im Rahmen klar definierter Zeitfenster erhöht die Strukturierung der Vermittlertätigkeit und das verfügbare Zeitbudget der Vermittlergespräche.

Diese zusammengefassten Befunde ergeben sich aus der Fallanalyse der Arbeitsvermittlung in zehn Agenturen, die das Kundenzentrum frühzeitig eingeführt hatten. Die positive Entwicklung zeigt sich besonders bei den so genannten Neukunden (neue Arbeitslosigkeitsfälle), die jeweils kurz nach Meldung eine terminierte Erstberatung im Regelumfang von 30 Minuten (plus 15 Minuten Vor-/Nachbereitung) erhalten. Den meisten der ersten 31 Arbeitsagenturen mit eingeführten Kundenzentrum gelingt es in diesem Kontext, mehr als 50% der Vermittlerarbeitszeit in diesen Vermittlungsberatungsgesprächen zu binden⁹ (was sich von der Tendenz auf die BA-interne Mindestzielmarke von 60% „Netto-Vermittlungszeit“ zu bewegt).¹⁰

Das neue Profiling, nunmehr „Standortbestimmung“ genannt, und die so genannten Handlungsprogramme sind weitere konstitutive Elemente der arbeitnehmerorientierten Vermittlung im Kundenzentrum, deren Anwendung und Umsetzung hier als stilisiertes Ergebnis aus noch wenigen Beobachtungsfällen aus lediglich zwei Agenturen zusammengefasst wird. Die Ergebnisse sind daher vorläufig.

Zum neuen Profiling – Standortbestimmung

Das neue Profiling – Standortbestimmung – führt nach den bisherigen Befunden kaum zu einer Änderung des Vermittlungsgesprächs „an sich“ im Vergleich zur „alten Welt“ vor dem KuZ. Im Regelfall wird das Vermittlungsgespräch weiterhin stark vom Durchgang durch die Seiten des Computerfachverfahrens bestimmt. Das Profiling im engeren Sinne, nämlich der Eintrag der individuellen Handlungsbedarfe in den Themenbereichen Einstellung/Motivation, Fähigkeiten/Qualifikationen, Hemmnisse und spezifische Arbeitsmarktbedingungen in die elektronische Arbeitshilfe, erfolgt erst im Nachgang zum Gespräch. Nach dem Ergebnis dieser ‚Handlungsbedarfanalyse‘ erfolgt die Bestätigung oder Änderung der vorgegebenen Kundengruppe. Tatsächlich ähnelt das neue Profiling also dem alten Profiling der Arbeitsagenturen insofern, als die Kundeneinstufung in letzter Instanz durch die Vermittler erfolgt. Die Arbeitshilfe objektiviert dabei nur scheinbar die Ergebnisse des Beratungsgesprächs. Da die Arbeitshilfe nicht sehr komplex ist, ist sie nicht manipulationsresistent; sie kann auf ein gewünschtes Ergebnis hin ausgefüllt werden, anstatt induktiv von begründeten Einzelfelderbewertungen ein Gesamturteil zu generieren, das von den intuitiven Vermittlerurteilen abweicht. So gesehen führt die Standortbestimmung mit der Arbeitshilfe kaum zu einer durchgreifenden qualitativen Verbesserung des Erstberatungsgesprächs im Sinne eines bedarfsorientierten, ergebnisoffenen und interaktiven Prozesses zwischen Vermittler und Klient (Reis 2003).

Die Standortbestimmung stellt unter systematischen Gesichtspunkten ein Profilingmischsystem aus deterministischer Regelsetzung und individuellem Vermittlerurteil dar. Sie erfüllt nicht die Funktion, die Eintrittswahrscheinlichkeiten in Langzeitarbeitslosigkeit zu schätzen, wie dies statistische Profilingssysteme leisten; sie gibt allerdings durch die Zuordnung zu einer der vier groben Kundengruppen Urteile über individuelle Integrationschancen im Rahmen von zwölf Monaten ab.

9 Vgl. http://www.wz-berlin.de/ars/ab/pdf/hartz/modul_1a_bericht_2005_kap_2.pdf (Abbildung 2.1.2 und 2.1.3).

10 Organisatorische Schwierigkeiten verbleiben aber in der Erhebungsphase bezüglich der Kontakthaltung mit dem Arbeitslosenbestand.

Die Handlungsprogramme Arbeitnehmer

Die Handlungsprogramme Arbeitnehmer verfolgen im Grunde eine doppelte Zielsetzung: Zum einen zielen sie darauf ab, die vergrößerten Gesprächszeitfenster für die Vermittler hinreichend mit Systematik, Strukturiertheit und Zielorientierung zu füllen, so dass die Umsetzung passgenauer Maßnahmen entsprechend der Kundenbedarfe gelingt. Zum anderen soll über den Einsatz der Handlungsprogramme die Kosteneffizienz des Mitteleinsatzes gesteuert und verbessert werden; Einspareffekte sind durch die Vermeidung von programmatischen Fehlallokationen (Zuweisung/Auswahl von Personen in für diese ungeeignete Maßnahmen) zu erreichen.

Als Zwischenbefund ist festzuhalten, dass nach den vorliegenden Befunden tendenziell beide Ziele mit den Handlungsprogrammen erreicht werden können. Die Interviewergebnisse legen nahe, dass die stärkere Systematisierung und Strukturierung der Vermittlergespräche besonders für Berufseinsteiger, aber auch für weniger leistungsstarke Vermittler von Nutzen ist. Die Handlungsprogramme können in diesem Kontext dazu beitragen, die vorhandenen Unterschiede im Leistungsvermögen bei den Vermittlern etwas auszugleichen (Ochs/Schütz 2004). Zudem kann eine Nivellierung und größere Standardisierung bei der Förderungspraxis (Maßnahmenauswahl und Förderungshöhe) zu einer entsprechend höheren Gleichbehandlung der Klienten führen.

2.2.2 Vermittlungsberatung Arbeitgeber

Wie im Arbeitnehmerbereich zeigen sich auch bei der arbeitgeberorientierten Vermittlung durchaus Aufwärtstendenzen. Dieser Geschäftsbereich erfährt durch die Umsetzung eines definierten Ressourcenkontingents für den Arbeitgeberbereich im KuZ (mindestens 20% aller Vermittlerressourcen) sowie die begonnene Einführung eines Erfolgscontrollings eine faktische Stärkung. Der aus früheren Jahren bekannte Verdrängungseffekt des Arbeitgebergeschäfts durch das Bewerbergeschäft (Mosley et al. 2003) kann sich nunmehr in dieser Form kaum fortsetzen. Durch die neuen Organisationselemente (Mindestressourcen, Monitoring) wird eine neue Qualität in der Umsetzungspraxis geschaffen, welche die starke bis extreme Vernachlässigung dieses Bereichs ausschließt. Für ein vorläufiges Gesamturteil sind hier aber noch stärkere Differenzierungen angebracht. So zeigen die Fallstudien gemischte Ergebnisse hinsichtlich von „Kundenzentrumseffekten“ für die arbeitgeberorientierte Vermittlung, was vor allem mit örtlich unterschiedlichen Personalstärken für arbeitgeberorientierte Vermittler sowie mit intervenierenden Effekten des SGB II zu tun hat.¹¹

Die Bemessungsgrundlage für die 20%-Arbeitgeber-Vermittler-Regel birgt augenscheinlich ein Problem. Aufgrund des geltenden Allokationsmodus auf Basis des

11 Es ist nüchtern festzustellen, dass ohne die zum Jahr 2005 befristet eingerichtete Möglichkeit zur Einstellung zusätzlicher Vermittler das Halten oder der Ausbau des Anteils des arbeitgeberorientierten Vermittlungsbereichs nicht möglich gewesen wäre. Stattdessen implizierte die SGB-II-Reform einen faktischen Rückbau des Arbeitgeberbereichs: Der Personalentzug beim SGB-III-Bereich betraf proportional auch die Arbeitgeber-Vermittler, während sich gleichzeitig die Anzahl der Betriebe im Agentur-Bezirk nicht verringert. Insofern wird der KuZ-Impuls bei der Arbeitgeber-Vermittlung durch SGB II also geschwächt.

Arbeitslosigkeitsniveaus gibt es deutliche Unterschiede in der personellen Ausstattung mit Arbeitgeber-Vermittlern. So weist eine Fallagentur mit 20,8 % Arbeitslosigkeit und 16.000 summierten Zu- und Abgängen an offenen Stellen für 2004 die stolze Anzahl von 24 bis 26 Arbeitgeber-Vermittlern auf. Im Vergleich dazu stellt eine andere Fallagentur 12 Arbeitgeber-Vermittler bei einer Arbeitslosenquote von 8,1 %, aber einer Summe von Zu- und Abgängen an offenen Stellen von 53.000.¹²

Davon noch unberührt fällt die Bewertung der Arbeitgeberdienstleistungen aus Sicht der schriftlichen Führungskräftebefragung in den Agenturen insgesamt eindeutig positiv aus. Immerhin die Hälfte der Befragten sieht eine qualitative Verbesserung und gut ein Drittel eine quantitative Verbesserung der arbeitgeberorientierten Vermittlung gegenüber dem Vorjahr. Im Vergleich zu der Zeit vor den Reformen (vor 2003) erachten gut 65 % der Praktiker (50 % tendenziell, 15 % voll und ganz) die Beratung und Stellenvermittlung von Arbeitgeberkunden als verbessert oder sehr verbessert gegenüber der Vorreformzeit.

Gleichzeitig spiegelt sich diese positive Bewertung der Agentur-Praktiker aber noch nicht hinreichend in den Betriebsbefragungsergebnissen, die für einige zentrale Zufriedenheitswerte ziemlich negativ ausfallen. So zeigt sich ein Viertel (24,1 %) der befragten Betriebe definitiv unzufrieden (5–6) mit dem Schlüsselindikator Qualität der Vermittlungsvorschläge durch die Agentur. Insgesamt zufrieden mit der Qualität der Vermittlungsvorschläge zeigen sich hingegen nur 16,7 % der Befragten.¹³ Dies stellt unseres Erachtens für die BA kein akzeptables Ergebnis dar.

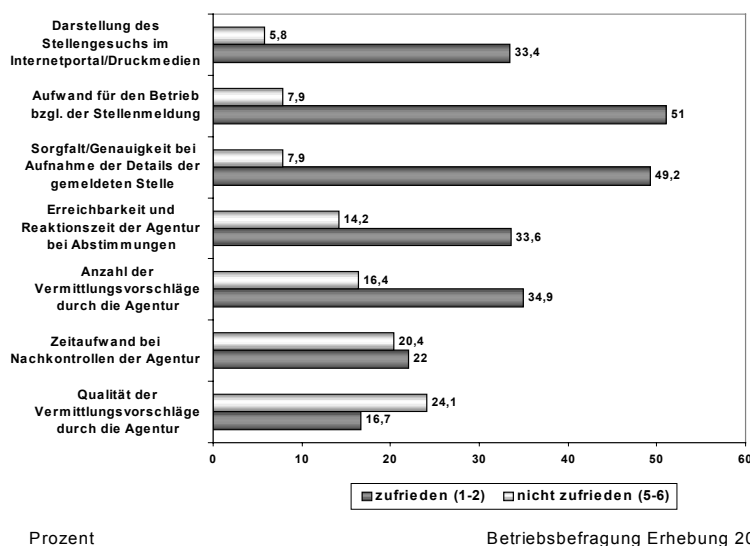
Immerhin ist aber gut die Hälfte von 663 Betrieben, die in den letzten zwölf Monaten offene Stellen an die Agenturen gemeldet haben, mit Sorgfalt und Aufwand bei der Stellenannahme zufrieden (1–2), und noch ein Drittel ist auch bei der Darstellung des Stellengesuchs in Medien (Internet/Print) zufrieden. Überdies überwiegt das positive Bild bezüglich der Qualitätsstandards Anzahl der Vermittlungsvorschläge, der Erreichbarkeit sowie der Reaktionszeit der Agenturen (vgl. Abbildung 2, gegenüber). Zu berücksichtigen ist bei diesen Ergebnissen u.a. auch die noch nicht erfolgte Umsetzung der Arbeitgeber-Handlungsprogramme in den Agenturen zum Befragungszeitpunkt.

In den zwei Fallagenturen, in denen die Handlungsprogramme bereits eingeführt waren, wurde bereits daran gearbeitet, die Handlungsprogrammatik hinsichtlich der beiden Kundengruppen zu spezifizieren. Konkret bedeutet dies die Differenzierung der Dienstleistungen nach zwei Basisvarianten. Beim Zielarbeitgeber wird der Vermittlungsprozess auf die Entwicklung einer intensiven Zusammenarbeit ausgerichtet, die (1) die verstärkte persönliche Kontaktaufnahme, (2) das aktive Einholen von Rückmeldungen des Arbeitgebers zum Vermittlungsprozess und (3) die Erhöhung des Matchingaufwands impliziert. Beim Standardkunden beschränkt man sich hingegen auf die Etablierung und Nachhaltung solider, einheitlicher Mindestqualitätsstandards im Vermittlungsprozess für die Arbeitgeberkunden.

12 Jahresdurchschnittswerte 2004. Arbeitslosenquote auf Basis der abhängigen Erwerbspersonen. Quelle: BA-Statistik.

13 In Ostdeutschland liegt die Zufriedenheit mit 19,3 % etwas höher als in Westdeutschland mit 15,9 %, spiegelbildlich dazu die Unzufriedenen.

Abbildung 2: Zufriedenheit von Arbeitgebern nach der Meldung offener Stellen mit verschiedenen Aspekten



Betriebsbefragung Frage 5.57: Als Sie die offenen Stellen an die Agentur gemeldet haben: Wie zufrieden waren Sie da mit folgenden Aspekten?

Quelle: infas/WZB; eigene Erhebung

Die privilegierte Behandlung der Zielarbeitgeber wird dabei durch vier unterschiedliche so genannte Matchingstrategien befördert, die nach Aufwand und Qualität der Dienstleistungen strukturiert sind (vgl. oben Abbildung 2). Ein wichtiger Standard für Zielkunden ist im Kontext von Vermittlungsvorschlägen die Maßgabe für die Vermittler, telefonisch zu prüfen, ob potenziell geeignete Bewerber auch tatsächlich an dem Stellenangebot interessiert sind. Nur dann erfolgt auch der Vorschlag an den Betrieb.

Fragen wirft noch die Festlegung der so genannten Zielkundenliste auf. Nach dem Konzept sind Zielkunden der Arbeitsagenturen die Betriebe, welche die meisten Einstellungen erwarten lassen. Diese schwerpunktmäßige Ausrichtung des Arbeitgeber-Geschäfts auf die „potenzialreichen Arbeitgeberkunden“ impliziert im Umkehrschluss, dass die wenig potenzialträchtigen Arbeitgeber geringere oder keine Leistungen der BA erhalten. Um im Sinne der Zielausrichtung „Einschaltung bei Einstellungen“ erfolgreich sein zu können, setzt dies permanent aktualisierte Zielkundenlisten der Arbeitsagenturen voraus, um die Ressourcen (nach der Programmlogik) nicht fehl zu steuern. Es ist eine offene Frage, ob die Aktualisierung der Arbeitgeberkunden-segmente der Dynamik des Einstellungsverhaltens standhalten wird oder ob im Grunde die Unterteilung in Ziel- und Standardkunden zu einem Gutteil nicht immer Artefakt bleibt. Außerdem stellt sich die Frage, ob die Agentur eigentlich die Kunden adressiert, die ihre Dienstleistungen am meisten benötigen (s.u.).

3. Neuausrichtung der Bewerberaktivierung

3.1 Zielsetzungen

Unter dem Stichwort Bewerberaktivierung wird hier die Gesamtheit der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verstanden, die konzeptionell darauf ausgerichtet sind,

- den ausschließlich „passiven“ Bezug von Lohnersatzleistungen durch Arbeitslose zu vermeiden,
- die Arbeitslosen dazu anhalten, sich selbst aktiv um eine Reintegration in die Arbeitsmärkte zu bemühen, der gesetzlichen Mitwirkungspflicht also Genüge zu tun,
- die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen zu erhalten bzw. zu verbessern.

Mit der Betonung der (Mitwirkungs-)Pflichten bis hin zum Arbeitszwang von Arbeitslosen („Workfare“) als dezidierte Gegenleistung für Sozialleistungen hat die Arbeitsmarktpolitik im internationalen Maßstab eine konzeptionelle Akzentverschiebung erhalten, die unterschiedliche Formen kennt und immer noch kontrovers diskutiert und bewertet wird (vgl. u.a. Barbier 2004; Borghi/Berkel 2005; Larsen 2005: v.a. 125-127; Bothfeld 2005: 420). Jenseits der (wissenschaftlichen) Grundsatzdebatten wird auf der operativen Ebene der deutschen Arbeitsmarktpolitik Bewerberaktivierung zumeist so verstanden, dass solche Maßnahmen vor allem Personen adressieren, deren Arbeitsbereitschaft, Mitwirkungsbereitschaft, Mitwirkungsfähigkeit oder tatsächliche Mitwirkung mutmaßlich oder nachweislich Defizite aufweist. Die auf diesen Verdacht oder Befund eingeleiteten Maßnahmen versuchen diese Defizite zu überprüfen und/oder abzustellen (z.B. in einer Trainingsmaßnahme, durch Nachweis von Eigenbemühungen bei der Arbeitssuche etc.); Nichterfüllung oder mangelnde Mitwirkung sind häufig sanktionsbewehrt. In diesem Sinne sind auch die Sanktionsdrohung bzw. die verfügbaren Sanktionsinstrumente Maßnahmen der Bewerberaktivierung.

Durch die „Hartz-Gesetze“ wurden auch einige Aktivierungsinstrumente in das arbeitsmarktpolitische Spektrum neu aufgenommen bzw. verändert. Im Rahmen unserer Evaluationsstudie wurden entsprechend die Neuregelung zur „Frühzeitigen Meldepflicht“ sowie die veränderten Regelungen zur Zumutbarkeit und im Sperrzeitenrecht untersucht. Im Sinne des Ansatzes der Bewerberaktivierung versucht die frühzeitige Arbeitslosmeldung, arbeitslos werdende in Bezug auf die neue Beschäftigungssuche zu „aktivieren“. Bei der „neuen Zumutbarkeit“ ist mit „Aktivierung“ die Förderung der Bereitschaft zur überregionalen Mobilität gemeint. Bei der Neuregelung der Sperrzeiten sollen die Mitwirkung und Eigenbemühungen bei der Arbeitssuche verstärkt „aktiviert“ werden. Was beinhalten diese Instrumente im Einzelnen?

Die frühzeitige Meldepflicht betrifft die gänzlich neu zum 1.7.2003 eingeführte Bestimmung, dass sich Arbeitnehmer mit Erhalt der Kündigung sofort Arbeit suchend melden müssen (§ 37 b SGB III), damit die Agentur für Arbeit und der Arbeitnehmer die Zeitspanne zwischen Kündigung und Beginn der Arbeitslosigkeit für Vermittlung und Qualifizierungsmaßnahmen nutzen können (so genannte „Aktionszeit“). Optimal dabei wäre die so genannte Job-to-Job-Vermittlung, also der nahtlose Übergang vom alten in ein neues Beschäftigungsverhältnis ohne zwischenzeitlichen Eintritt in Arbeitslosigkeit. Besteht lediglich ein befristetes Arbeitsverhältnis, hat die Meldung jedoch frühestens drei Monate vor dessen Beendigung zu erfolgen. Wer sich nicht unverzüglich Arbeit suchend meldet, dem wird das Arbeitslosengeld gemindert (§ 140 SGB III).

Die Zumutbarkeit betrifft den § 121 SGB III. Dieser regelt, welche Beschäftigungen einem Arbeitslosen zuzumuten sind, und wurde durch die Hartz-Gesetze geringfügig verändert. Neu geregelt wurde die geografische Zumutbarkeit für familiär ungebundene Arbeitslose. Diesen kann nunmehr ein Umzug dann zugemutet werden, wenn sie nach Prognose der Agentur für Arbeit während der ersten drei Monate innerhalb des zumutbaren Pendelbereichs (i.d.R. 2,5 Stunden) keine Beschäftigung aufnehmen werden. Ab dem vierten Monat ist Arbeitslosen ohne „familiäre Bindungen“ ein Umzug in der Regel zumutbar. Ziel der Neuregelung ist es, bei Personen ohne familiäre Bindungen eine größere regionale Mobilität zu erreichen. Dadurch sollen Arbeitslose schneller wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert und regionale Arbeitsmarktungleichgewichte besser ausgeglichen werden.

Durch die Neuregelungen der Zumutbarkeit sowie des Sperrzeitenrechts (§ 144 SGB III) soll nach den Intentionen des Gesetzgebers die Verbindlichkeit des Vermittlungsprozesses durch mehr Transparenz erhöht werden. Die Ernsthaftigkeit der im SGB III normierten Pflicht des Leistungsbeziehers, sich auch eigeninitiativ um eine neue Beschäftigung zu bemühen, soll durch die differenzierte und flexibel handhabbare Sperrzeitenregelung verstärkt werden (BT-Drs. 15/2525). Angestrebt wird eine deutliche Vereinfachung in der Handhabung und größere Transparenz für Anwender und Leistungsberechtigte.

Den „Hartz-Reformen“ waren im Bereich des Sperrzeitenrechts bereits in den Jahren zuvor unentwegt Neuregelungen vorausgegangen. So stellte die Neuregelung des Job-Aktiv-Gesetzes klar, dass bereits das Verhalten des Arbeitslosen im Vorfeld einer möglichen Arbeitsaufnahme bei einem potenziellen Arbeitgeber für die angemessene Risikoabwägung zwischen Versicherungsgemeinschaft und Arbeitslosen von erheblicher Bedeutung ist. Eingefügt wurde die Regelung, dass Arbeitslose, die bei einem Arbeitsangebot durch die Agentur für Arbeit nicht unverzüglich einen Vorstellungstermin mit dem potenziellen Arbeitgeber vereinbaren, einen vereinbarten Termin versäumen oder durch ihr Verhalten im Vorstellungsgespräch eine Arbeitsaufnahme verhindern, ohne dafür einen wichtigen Grund zu haben, für die Dauer von zwölf Wochen kein Arbeitslosengeld oder keine Arbeitslosenhilfe erhalten.

Das Erste Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt führte dann, erstens, zu einer Umkehr der Beweislast im Sperrzeitenrecht. Der Nachweis der Tatsachen (Beweislast) liegt nun bei dem Arbeitslosen, sofern dessen Verantwortungsbereich betroffen ist. Zweitens ist die vorher starre zwölfwöchige Sperrzeit zugunsten differenzierter, nach verschiedenen Tatbeständen geordneter Sperrzeiten aufgehoben worden. Im Wesentlichen tritt bei der Ablehnung eines Arbeitsangebotes und der Ablehnung bzw. dem Abbruch einer Eingliederungsmaßnahme beim ersten Mal eine Sperrzeit von drei Wochen, beim zweiten Mal eine Sperrzeit von sechs Wochen und beim dritten Mal eine Sperrzeit von zwölf Wochen ein.

Durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind zudem zwei weiteren Sachverhalten Sperrzeiten zugeordnet worden. Unzureichende Eigenbemühungen werden seit 1.1.2005 mit zwei Wochen und Meldeversäumnisse¹⁴ mit

14 Meldeversäumnisse wurden bis Ende 2004 mit einer Säumniszeit von zwei Wochen gehandelt, während der der Anspruch auf Arbeitslosengeld ruhte. Versäumte der Arbeitslose innerhalb der Säumniszeit einen weiteren Meldetermin, verlängerte sich die Säumniszeit bis

einer Woche sanktioniert. Von einer Sperrzeit wegen Arbeitsablehnung sind nunmehr auch Arbeit suchend gemeldete Arbeitnehmer (§ 37 b SGB III; vgl. oben) bedroht.

3.2 Umsetzung

3.2.1 Frühzeitige Meldepflicht und Job-to-Job-Vermittlung

Die Grundintention der SGB-III-Regelungen über die frühzeitige Meldung ist fraglos richtig und wird auch von den Mitarbeitern in den untersuchten zehn Agenturen nicht infrage gestellt. Das anvisierte Ziel der „Hartz-Kommission“, die Vermittlungsfachkräfte durch präventive und proaktive Maßnahmen auf der Nachfrage- und Angebotsseite zu befähigen, den Wechsel von Beschäftigung in Beschäftigung zu befördern (Kommission 2002: 82), ist bisher aber noch ein gutes Stück entfernt. Auch die nach dem Hartz-Bericht (Kommission 2002: 83) anvisierte umfassende Betreuung findet in der Praxis so nicht statt. In der Regel unterscheidet sich das Erstgespräch bei dem adressierten Personenkreis nicht von einem regulären Erstberatungsgespräch. Ein Folgetermin wird kurz vor Einsetzen der Arbeitslosigkeit gesetzt. In der „Aktionszeit“ (vgl. Abschnitt 3.1) finden zwar Vermittlungstätigkeiten statt, aber zum einen sind die zu vermittelnden Stellen meist kurzfristig zu besetzen und zum anderen mangelt es an der Mitarbeit der Arbeit Suchenden. Maßnahmen können in der Regel nicht umgesetzt werden, da der Arbeit Suchende weiterhin seiner Tätigkeit nachgeht und die im Hartz-Bericht anvisierten Mitwirkungspflichten des Arbeitgebers so nicht umgesetzt wurden (Freistellungsanspruch, Mitwirkung an der Profilerstellung; vgl. Oschmiansky 2004: 19-34). Ein zusätzliches Problem ist die nach wie vor schlechte Lage auf dem Arbeitsmarkt: Die Verdienstmöglichkeiten der durch die Agentur angebotenen Stellen liegen in aller Regel deutlich unterhalb der noch aktuellen Verdienste der Job-to-Job-Kunden und mindern somit die Wechselbereitschaft.

Darüber hinaus impliziert der Meldezeitpunkt für befristet Beschäftigte klassische Implementationsprobleme. Zum einen führt die Meldepflicht zu unnötiger Arbeitsbelastung in den Agenturen, da viele Firmen ihre befristet Beschäftigten anschließend doch unbefristet einstellen oder die Befristung verlängern. Zum Zweiten ist die Sanktionsumsetzung blockiert, da einerseits bis Ende 2004 die Ablehnung eines Arbeitsangebotes für die „Noch-Beschäftigten“ keine leistungsrechtlichen Konsequenzen hatte und andererseits bei befristeten Arbeitsverhältnissen die Gesetzesregelung lediglich vorschrieb, dass die Meldung frühestens drei Monate vor dessen Beendigung zu erfolgen hatte. Bis zu welchem Zeitpunkt die Meldung spätestens zu erfolgen hat, war dem Gesetz nicht zu entnehmen.¹⁵

3.2.2 Zumutbarkeit

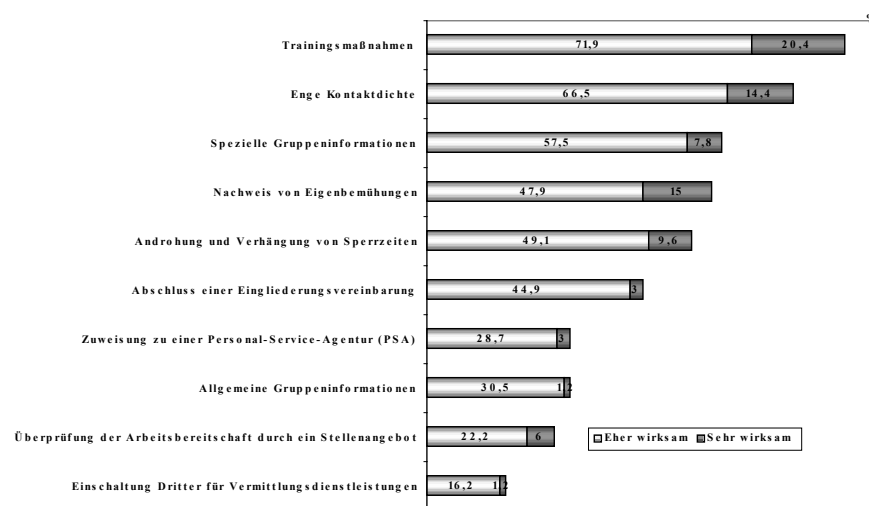
In den Arbeitsagenturen werden die jüngsten Neuregelungen der Zumutbarkeit ambivalent bewertet. In den untersuchten zehn Fallagenturen erscheinen sie in der Pra-

zur persönlichen Meldung des Arbeitslosen bei der Agentur mindestens um vier Wochen.

15 Aufgrund dieser unklaren Formulierung gehen die Gerichte davon aus, dass die Sanktionsfolge bei befristeten Verträgen generell nicht eintreten kann; vgl. z.B. Sozialgericht Dortmund, Urteil vom 26.7.2004 (S 33 AL 127/04) sowie Sozialgericht Aachen, Urteil vom 24.9.2004 (S 8 AL 81/04).

xis als weitgehend unbedeutend. In der schriftlichen Agenturbefragung sind immerhin 35% der Befragten der Ansicht, die Neuregelung erhöhe die Möglichkeiten zur überregionalen Vermittlung deutlich; gleichzeitig halten über 45% der Befragten die Neuregelung für weitgehend irrelevant. Die Neuregelung betrifft in jedem Fall nur den eingeschränkten Kundenkreis der familiär ungebundenen Arbeitslosen. Hier zeigt sich allerdings eine deutliche Nutzung im operativen Geschäft: Der überwiegende Teil der Arbeitsagenturen hält seine Vermittlungsfachkräfte an, auf Basis der Neuregelung offensiv mit überregionalen Vermittlungsangeboten gegenüber ledigen Arbeitssuchenden zu agieren. Den Mitarbeitern in den Agenturen zufolge führt aber weniger die neue Zumutbarkeit, sondern vielmehr die Einführung des SGB II/Alg-2 zu verstärkten Bewerberbemühungen. Wirksame Aktivierung wird zudem durch andere Instrumente besser erreicht (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Aktivierende Wirkung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Instrumente



Prozent

Vollerhebung bei 179 Arbeitsagenturen, März-April 2005

Frage 219 b: Wie ist nach Ihrer Erfahrung die aktivierende Wirkung auf die betreffenden Bewerber: Überhaupt nicht wirksam/ Eher nicht wirksam/ Eher wirksam/ Sehr wirksam

Quelle: WZB/infas; eigene Erhebung

3.2.3 Sperrzeiten

Die rechtlichen Reformen und vor allem die Maßnahmen der Bewerberaktivierung nach dem BA-Rundbrief 55/03¹⁶ haben sich in der Sanktionspolitik der BA niederge-

16 Der Rundbrief definierte die Zielsetzung, dass nur Bewerber als arbeitslos zu führen sind, die auch im Sinne des § 16 SGB III dem Status der Arbeitslosigkeit entsprechen. Eckpfeiler hierfür waren die Intensivierung der Eigenbemühungen, Kontrolle der elektronisch geführten Bewerberangebote, unmittelbare Bearbeitung von Arbeitsunfähigkeitsbescheini-

schlagen und 2003 zu einem merklichen Niveauanstieg bei den Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Jobangebotes geführt (von 57.286 im Jahr 2002 auf 152.598 im Jahr 2003). Neben dem allgemeinen Anstieg im Niveau ist vor allem im Jahre 2003 die Sperrzeitenpolitik regional heterogener geworden, was eine Unterscheidung in sperrzeitenpolitisch „strenge“ und „milde“ Arbeitsagenturen ermöglicht (vgl. dazu ausführlich Müller/Oschmiansky 2005).

Insgesamt kommt den Rechtsänderungen im Sperrzeitenrecht (Differenzierung der Sperrzeitendauer; Umkehr der Beweislast) den Mitarbeitern in den zehn Fallagenturen zufolge aber nur eine geringe Bedeutung zu. Denn ob Sperrzeiten aktivieren können, hänge stark von der Persönlichkeit der Betroffenen ab, was bereits vor der Neuregelung zutraf, argumentieren die befragten Vermittler. Die in der Gesetzesbegründung anvisierte größere Akzeptanz wird in der Praxis nicht bestätigt. Allerdings wird unter Gerechtigkeitsaspekten die zeitliche Staffelung der Sperrzeiten als Gewinn betrachtet.

Trotzdem bleibt die Relevanz des Instruments Sperrzeiten *an sich* von diesen Befunden unberührt: Die Androhung und Verhängung von Sperrzeiten wird der schriftlichen Befragung zufolge von über der Hälfte der Agenturen als Aktivierungsinstrument häufig oder fast immer eingesetzt, und 60 % sehen die aktivierende Wirkung als eher oder sehr wirksam an. Zum Test der Motivation und Arbeitsbereitschaft steht gleichwohl eindeutig das Instrument Trainingsmaßnahme im Vordergrund, sowohl hinsichtlich der Häufigkeit des Einsatzes als auch hinsichtlich seiner aktivierenden Wirkung (siehe Abbildung 3).

4. Diskussion der Ergebnisse

4.1 Kontext und Reichweite der Ergebnisse

Die von uns untersuchte Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen mit den Komponenten des neuen Kundenzentrums einerseits und den gesetzlichen Veränderungen bei den Instrumenten der Bewerberaktivierung andererseits lässt zum gegebenen Zeitpunkt nur eine vorläufige (und vorsichtige) Gesamtbewertung bezogen auf die Reformziele zu. Denn viele Reformelemente sind zum Erhebungszeitpunkt (Mai/Juni 2005) entweder nicht hinreichend implementiert und/oder nicht mit aussagekräftigen und robusten statistischen Kennziffern hinterlegt: Das Kundenzentrum ist bisher nur in einer kleinen Minderheit von Agenturen im Echtbetrieb, das wichtige KuZ-Element der Handlungsprogramme ist bis jetzt gar nur in drei Agenturen erprobt. Das neue agenturinterne Profiling basiert wiederum auf den Handlungsprogrammen (und dazu gehörigen Arbeitshilfen) und ist entsprechend auch nur auf einer dünnen empirischen Decke qualifizierbar. Das alte Profiling auf Basis des Job-Aktiv-Gesetzes hat sich nach unseren Befunden nicht einheitlich in Deutschland umsetzen lassen und war überdies mit deutlichen Mängeln der prozessstatistischen Erfassung behaftet, was die Aussage-

gungen, Aktivierung des kompletten Bewerberbestandes durch Gruppeninformationsveranstaltungen und nachfolgende Einzelgespräche, Überprüfung der Verfügbarkeit und Erhöhung der Kontaktdichte (siehe bereits Mosley et al. 2003; Müller/Oschmiansky 2005).

kraft deskriptiv-statistischer und wirkungsanalytischer Aufbereitungen dieser Profilingdaten stark relativiert. Bei der Bewerberaktivierung sind qualitative Bewertungen zur frühzeitigen Meldung, der Job-to-Job-Vermittlung und der neu geregelten Zumutbarkeit möglich, allerdings fehlen zu diesen Bereichen bisher statistische Aggregatdaten.

Darüber hinaus sind die einschneidendsten Veränderungen in der Arbeitsvermittlung zum Teil nicht oder nur mittelbar durch die KuZ-Reformen ausgelöst (und auch nicht durch die gesetzlichen Hartz-Novellen bei der Aktivierung), sondern durch Spillovereffekte vor allem der SGB-II-Reform induziert. Dies betrifft insbesondere den Zuständigkeitsverlust der Arbeitsagenturen für die große Teilklientel der Langzeitarbeitslosen und den Löwenanteil des Budgets für aktive Arbeitsmarktpolitik und die damit verbundene deutliche Schrumpfung der Personalkörper in den Arbeitsagenturen.¹⁷ Aber auch die Verschiebung des Managements der Förderung beruflicher Weiterbildung auf die Arbeitsvermittler aufgrund des Wegfalls der Arbeitsberater stellt eine wichtige Änderung der operativen Geschäftskordinaten in den Arbeitsagenturen dar.

4.2 Diskussion der Vermittlungsreformen

4.2.1 Kundenzentrum und Vermittlungsprozesse

Die Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen durch die Einführung des neuen Organisationsmodells Kundenzentrum hat das Potenzial, die Prozesse der Arbeitsvermittlung deutlich zu verbessern und damit mittelbar auch zur Erhöhung der Vermittlungseffektivität beizutragen. Bausteine dazu sind die Vorfilterung der Kundenanliegen durch vor gelagerte Einheiten (ServiceCenter/Eingangszone), die terminierte Beratung und die Lösung des (vormals notorischen) Telefonieproblems während der Beratungstermine.

Weitere Elemente der arbeitnehmerorientierten Vermittlung im Kundenzentrum sind das neue, angestrebt systematischere Profiling („Standortbestimmung“) und die so genannten Handlungsprogramme. Die Hauptfunktionen des neuen Profilings – als Vorstufe der Handlungsprogramme – liegen nach unserer Einschätzung vor allem in der Auswahl der Vermittlungsstrategie und der Allokation der Förder- und Vermittlerressourcen und sind weniger auf die qualitative Verbesserung des Erstberatungsgesprächs gerichtet. Die Standortbestimmung (Profiling) ist in diesem Sinne letztlich nur ein vorgelagerter Modus zur Sortierung der zu integrierenden Zielpersonen (in Kundengruppen), um eine effiziente Programmbudgetallokation zu ermöglichen.

Die Handlungsprogramme zielen sodann auf den kundengruppenpassgenauen, standardisierten Einsatz von standardisierten „Produkten“. Dies soll so kosteneffizient wie möglich und in Übereinstimmung mit dem übergeordneten Zielsystem der Bundesagentur erfolgen. Von der Systemlogik her betrachtet geht es bei den Handlungsprogrammen nicht um die bestmögliche individuelle Dienstleistung für die Ein-

¹⁷ Es gibt Hinweise auf potenzielle Schiefen bei der Personalallokation für die getrennten Zuständigkeitsbereiche in der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Ob der politisch zumindest offiziell gewollte Leistungswettbewerb zwischen Arbeitsagenturen, Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen auf einer fairen Geschäftsgrundlage gleicher Ausgangsbedingungen der beteiligten Akteure aufbaut, müsste genauer analysiert werden.

zelperson, sondern um eine mit möglichst geringen Fehlerquoten ausgestattete Massenproduktion mit höchstmöglichem Output an statistisch zählbaren Integrationen.

Im Vermittlungsgespräch sind die Vermittler explizit darauf verwiesen, formulierte Kundenansprüche und -wünsche (nach Qualifizierungsmaßnahmen usw.) dezidiert abzuwehren (wie Schulungsunterlagen zum KuZ und Interviewaussagen belegen). Dies bedeutet in der Tat eine Neujustierung und Präzisierung der Profiling- und Beratungspraxis in den Arbeitsagenturen, welche die Organisationseffizienz zu steigern vermag, aber nicht notwendig die Servicequalität für das Beratungsklientel anhebt.

Dabei konzentrieren die Handlungsprogramme den Mittel- und Programmeinsatz mehrheitlich auf das Segment der Beratungskunden. Der Produkteinsatz für Betreuungskunden und Marktkunden wird dagegen als eine Ressourcenvergeudung angesehen. Der quasi systematische Ausschluss einer Teilklientel (Betreuungskunden) von arbeitsmarktpolitischen Programmen beschränkt deren Leistungsansprüche aufgrund ihrer einstmals eingezahlten Beitragsmittel auf den Lohnersatz. Damit wird das Äquivalenzprinzip des noch geltenden Versicherungsmodells im Grunde verletzt.¹⁸ Darüber hinaus verfestigt die Anwendung der Handlungsprogramme tendenziell den Verbleib aller so genannten Betreuungskunden in der Nichterwerbstätigkeit oder in Ersatzarbeitsmärkten. Die Möglichkeit von (Maßnahme)Brücken in die Beschäftigung bleibt außerhalb der Logik der Handlungsprogramme.

In der Gesamtschau lassen die Handlungsprogramme (in Verbindung mit der Kundengruppeneinteilung) also auf starke Selektionseffekte bei den Personengruppen mit „negativen Risiken“ schließen. Ob solche Effekte politisch und gesamtgesellschaftlich erwünscht sind, darf bezweifelt werden – mit den ursprünglichen Reformintentionen decken sie sich jedenfalls nicht. Zudem steht dieser Ansatz der Handlungsprogramme in Widerspruch zu § 35 Absatz 1 Satz 3 SGB III, nach dem gerade Arbeitslose, deren berufliche Eingliederung voraussichtlich erschwert ist, eine verstärkte vermittlerische Unterstützung erhalten sollen.¹⁹

Hiervon abgesehen hinterlassen Kundensystematik und Handlungsprogramme den Eindruck, dass diese recht starr und gleichzeitig zu unterkomplex konzipiert sind. Wenn die Handlungsprogramme zusätzlich noch mit der Umsetzung fester Budget-

18 Der Punkt, dass eine Finanzierungsreform der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland schon lange überfällig ist (vgl. Schmid 2002), bleibt davon unberührt.

19 Die negativen Folgen für die „Betreuungskunden“ sind dabei nicht unbedingt nur den Handlungsprogrammen anzulasten, sondern haben auch mit der institutionellen Trennung nach Kundenkreisen zu tun. Denn bekanntlich wurde ein zentraler Vorschlag der Hartz-Kommission, eine einheitliche Anlaufstelle für alle Erwerbsfähigen (JobCenter) zu schaffen, um doppelte Zuständigkeiten und „Verschiebebahnhöfe“ zu beseitigen, nicht umgesetzt (Kommission 2002: 68-69). Von daher ist es nur folgerichtig, dass die BA keinen Fokus auf die notwendigen Maßnahmen des (von der BA nicht praktizierten) Handlungsprogramms sechs (vgl. Tabelle 1), die „aktivierende Betreuung“, richtet. Sie sieht dort für sich keine eigene Zuständigkeit. In diesem Kontext sollte auch der Aussteuerungsbetrag (§ 46 SGB II) erwähnt werden. Durch diesen steigen für die Agenturen die Anreize, möglichst frühzeitig mit dem Maßnahmeinsatz zu beginnen; gleichzeitig sinken die Anreize, wenn ein Übertritt der Arbeitslosengeldempfänger in den Arbeitslosengeld-II-Bezug bevorsteht oder wahrscheinlich ist. Arbeitsuchende mit einem hohen Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, könnten von vornherein leer ausgehen (Koch/Walwei 2005).

ansätze unterlegt sind, bleiben den Vermittlern so gut wie keine Ermessensspielräume mehr. Fraglich ist, ob dies funktional im Sinne der Arbeitsförderung und einer modernen Dienstleistungsorganisation ist. Und: Sind Vermittlungsfachkräfte überhaupt noch im bisherigen Umfang nötig, wenn die Handlungsprogramme zu einem Umsetzungsschematismus führen sollten?

Arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung

Die Reformen zur arbeitgeberorientierten Vermittlung erscheinen vielversprechend, lassen allerdings auch noch einige Fragen offen. Die Ergebnisse der Fallstudien zeigen positive Effekte der reformierten Arbeitgebervermittlung eher in den Modellagenturen, weniger noch in den Kundenzentren der ersten Welle,²⁰ was mit der Umsetzungsdauer zusammenhängen dürfte. Diese Fallstudienbefunde korrespondieren zudem kaum mit der Kundenzufriedenheit von Arbeitgebern und der Zufriedenheit der Führungskräfte mit den Reformen im Untersuchungszeitraum. Es wird sich durch die Erhebungen der Abschlussphase zeigen, ob in der Zwischenzeit solch positive Zusammenhänge entstanden und nachweisbar sind.

4.2.2 Handlungsprogramme und Dienstleistungsportfolio in der Arbeitsvermittlung

Im Konzept zum BA-Kundenzentrum erfolgt eine Engführung auf Matchingprozesse, eine deutliche Konzipierung der Funktionen und der Leistungstiefe von Beratungsdienstleistungen fehlt hingegen (vgl. bereits Ochs/Schütz 2004; Schütz/Ochs 2005).

Der gewählte Ansatz der Arbeitgebereinteilung adressiert im Kern das Kundensegment der mittelständischen und größeren Unternehmen, das zu einem größeren Teil Personalplanung ohnehin eigenständig und kompetent betreibt. Die BA unterstützt also vor allem Unternehmen bei der Stellenbesetzung, die auf diese Hilfe kaum angewiesen sind. Hingegen spricht einiges dafür, dass die vielen kleineren Unternehmen ohne eigene Personalabteilung, ohne strategische Personalkompetenz (also ohne Sicht für potenzielle Arbeitsplätze, adäquate Stellenzuschnitte und Qualifikationsbedarfe) die Dienstleistungen der BA stärker benötigten. So bestätigen auch die Ergebnisse der Betriebsbefragung, dass insbesondere kleine und kleinere Betriebe von der BA besondere Dienstleistungen wie die Sichtung von Bewerbungsunterlagen, die Durchführung von Vorstellungsgesprächen und sogar die Vorauswahl von Bewerbern und Eignungstests wünschten.

In Bezug auf die Vermittlung geben die Handlungsprogramme die Maßgabe vor, die Dienstleistungen vorzugsweise für die „besten Marktkunden“ mit der besten „Ausbeute des Matchings“ (Zitat Schulungsunterlage Handlungsprogramme Arbeitgeber) anzubieten. Nun mag es richtig sein, dass die BA auf einem konkurrierenden Markt um Stellenangebote und Personaldienstleistungen auf ein „gutes Stück vom Kuchen“ angewiesen ist, um sich als starker Spieler behaupten zu können. Dennoch bleibt die Frage, ob ein *öffentlicher Dienstleister* nicht *auch* die Betriebe aktiv adressieren muss, die vom Markt gerade nicht selbstlaufend bedient werden. Die BA wäre hier also als Akteur zur Korrektur von Marktversagen gefragt, statt sich allein selber nur im Markt gut zu positionieren. Sie könnte das eine tun, ohne das andere zu lassen.

20 Die Umstellung der Arbeitsagenturen auf das neue Geschäftsmodell Kundenzentrum erfolgte in zehn Wellen.

Für die Arbeitnehmerseite sieht die Reformkonzeption interessanterweise eine etwas andere Antwort vor: Der Marktkunde soll sich möglichst selber helfen, da er dazu befähigt ist. Nun verlangt aber in der Alltagspraxis gerade der Marktkunde besonders qualifizierte Dienstleistungen (die ihm vom Konzept nicht zugestanden werden). Und schließlich trifft für die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite zu, dass die marktferneren, schwächeren Akteure wenn schon nicht leer ausgehen, dann doch zumindest nachrangig bedient werden. Aus der Dienstleistungsperspektive lässt sich also zusammenfassen, dass sich die Ausrichtung des BA-Dienstleistungsportfolios „Vermittlungsberatung“ nicht hinreichend mit den Kundenbedarfen und -bedürfnissen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zu decken scheint.

4.3 Diskussion der Ergebnisse zur Bewerberaktivierung

Die von den Hartz-Reformen angestrebte Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung wird auch mit einer Neuausrichtung der Bewerberaktivierung zu erzielen versucht. Die Ergebnisse sind bisher aber mäßig.

4.3.1 Frühzeitige Meldung und Job-to-Job-Vermittlung

Bei der frühzeitigen Meldung und Job-to-Job-Vermittlung sind die erhofften quantitativen Vermittlungseffekte bis dato ausgeblieben. Die qualitativen Prozessziele (umfassende Betreuung, präventive und proaktive Maßnahmenförderung in der Aktionszeit) konnten ebenfalls noch nicht erreicht werden. Klassische Implementationsprobleme bilden die Grenzen der Sanktionsumsetzung aufgrund der Gesetzestextformulierung sowie der überflüssige Mehraufwand, der den Agenturen durch die Meldepflicht von dann später doch weiter Beschäftigten entsteht (insbesondere im Bereich der befristet Beschäftigten).

Der Gesetzgeber hat unterdessen auf diese Schwachpunkte reagiert und im Rahmen eines „Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“ (BGBl. I 2005: 3676-3677) den § 37b SGB III deutlich verändert. Die Verpflichtung, sich frühzeitig Arbeit suchend zu melden, besteht ab 2006 erst drei Monate vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses, es sei denn, der Arbeitnehmer erhält später von der Beendigung Kenntnis. Bei Verstoß gegen die Meldepflicht wird das Arbeitslosengeld nicht mehr gekürzt, sondern eine einwöchige Sperrzeit verhängt. Mindestens drei Problembereiche bleiben aber auch nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes. Erstens bleibt die fehlende Mitwirkung der Kunden ein ungelöstes Hindernis für eine erfolgreiche Implementation; ob eine sanktionsbewehrte Inpflichtnahme Abhilfe schaffen könnte, bleibt fraglich. Zweitens bleiben die Mitwirkungspflichten der Arbeitgeber von der Gesetzesänderung unberührt. Drittens bleibt auch die Problematik ungelöst, dass die Job-to-Job-Kunden selbst im Falle eines Angebotes oft nicht vorzeitig aus ihrem noch bestehenden Beschäftigungsverhältnis aussteigen können.

4.3.2 Neuregelungen der Zumutbarkeit

Nach den Befunden in den Arbeitsagenturen spielen die jüngsten Neuregelungen der Zumutbarkeit nur eine untergeordnete Rolle, um bestimmte Arbeitslose stärker zu aktivieren. Allein durch die Ausweitung der geografischen Zumutbarkeit bei Arbeitslo-

sen die Bereitschaft zur überregionalen Mobilität erhöhen zu können, dürfte sich als wenig praxistaugliche Hoffnung des Gesetzgebers erweisen. Von dieser Regelung nur für sich genommen sind keine hohen Steigerungen an Vermittlungen zu erwarten.

Arbeitsmarktpolitisch kann sich die Regelung, nach der der Arbeitslose nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit eine Tätigkeit annehmen muss, deren Entlohnung dem Arbeitslosengeld entspricht, als Qualifikationsrutsche vor allem für qualifizierte Arbeitslose erweisen. Es wirkt widersinnig, dass im öffentlichen Diskurs lagerübergreifend mehr Qualifikation und Bildung gefordert wird, aber in der gesetzlichen Praxis viele bereits qualifizierte einem erheblichen Entqualifizierungsprozess ausgesetzt werden. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Neuregelung auch verfassungsrechtlich nicht unumstritten ist.²¹

4.3.3 Rechtsänderungen im Sperrzeitenrecht

Wie oben ausgeführt, ist eine deutliche Niveausteigerung (vor allem 2003) und eine regionale Heterogenisierung der Sperrzeitenpolitik der deutschen Arbeitsagenturen erfolgt. Die Auswirkungen der Rechtsänderungen im Sperrzeitenrecht (Differenzierung der Sperrzeitendauer; Umkehr der Beweislast) bleiben in der Gesamtschau aber eher marginal, auch wenn Sperrzeiten an sich ein unverzichtbares Instrument sind.

Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass Sperrzeiten immense Transaktionskosten nach sich ziehen: Eine hohe Zahl ausgesprochener Sperrzeiten ist mit vielen Widersprüchen und Klagen gegen die Sanktion verbunden. Dies erhöht die Kosten durch den hohen Verwaltungsaufwand bei Festsetzung und Rücknahme. Um diese Risiken zu mindern, wären passgenauere (zielgruppenspezifische) aktivierende Maßnahmen für Arbeitslose und handhabbarere, klar definierte Sanktionen zu überlegen (Wilke 2004). Ersteres wird nunmehr mit den Handlungsprogrammen versucht. Letzteres ist bisher weniger zu erkennen. Die Ausführungsbestimmungen sind langatmig und kompliziert, und mit den „Unzureichenden Eigenbemühungen“ ist ein äußerst komplexer Tatbestand hinzugekommen. Aus der Sicht der Praxis wäre es aber von immenser Bedeutung, wenn die Sperrzeitenregelungen klarer und unkomplizierter gefasst würden, um den Arbeitsaufwand zu verringern.

5. Fazit

In der Gesamtschau dieser Zwischenergebnisse zur Evaluation der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung in Deutschland (im Zuge der so genannten Hartz-Reformen I-III) ergeben sich aus unserer Sicht zu diesem Zeitpunkt folgende vorläufige Schlussfolgerungen.

Erstens ist die Gesamtbilanz aus der Summe der vorgelegten Einzelbefunde bezüglich der Konzeption und der Umsetzung der Reformen eher positiv: Aus dieser

21 Dabei geht es um die Frage, inwieweit die Neuregelung den Schutzbereich des Grundrechts des Art. 11 GG berührt (Schutz der Freizügigkeit). Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit bei Neuregelungen der Zumutbarkeit gab es früher schon. Diskutiert wurde dabei, ob Art. 12 (Berufswahlfreiheit) und Art. 2 (Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit) verletzt werden. Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten des Zumutbarkeitsbegriffs vgl. ausführlich Toparkus (1999).

Sicht der Prozessevaluation ist der eingeschlagene Pfad zur Reorganisation der Vermittlungsprozesse durch die Bundesagentur für Arbeit überwiegend richtig und reformwirksam, da mit dem Kundenzentrum grundsätzliche Weichen für eine stärkere Dienstleistungsorientierung und verbesserte Leistungsfähigkeit in der Vermittlung gestellt wurden. Die betrachteten Reformen der Instrumente der Bewerberaktivierung fallen demgegenüber deutlich ab: Job-to-Job-Vermittlung, neue Zumutbarkeit und überregionale Vermittlung sowie Ausdifferenzierung der Sperrzeitenregelungen erweisen sich bis dato als ‚zahnlose Tiger‘, die zwar gut gemeint, aber nicht prozesswirksam im Sinne verbesserter Aktivierungsmaßnahmen sind. Dabei sind diese Instrumente zum Teil umsetzungsunschädlich, zum Teil aber auch einer verbesserten Verwaltungspraxis abträglich (z.B. der bürokratische Aufwand bei der frühzeitigen Meldung). Da aus unserer Sicht die Reorganisation der BA-Vermittlung aber stärker zu gewichten ist als diese Aktivierungsreformen, ist unsere Zwischenbilanz insgesamt eher im Plus angesiedelt.

Zweitens kann die Vorläufigkeit der vorgelegten Ergebnisse nicht deutlich und häufig genug betont werden. Die kritischen Befunde und Überlegungen zu den Handlungsprogrammen sollten ernst genommen, aber auch auf einer erweiterten Datengrundlage überprüft werden. Auch sind Konzeptanpassungen bei der Dienstleistungskonzipierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung nicht ausgeschlossen. Aus bisherigen Flops wie der Job-to-Job-Regelung könnte womöglich in der Zukunft noch eine Erfolgsgeschichte werden, falls die beschriebenen Konstruktionsdefizite behoben werden und sich außerdem die Arbeitskräftenachfrage deutlich erhöht. Vereinfachungen bei den Sperrzeitenregelungen sind ebenso vorstellbar. Darüber hinaus gilt für alle hier untersuchten Aspekte: Die Laufzeiten der Reformen waren bisher kurz und sind (noch) nicht mit wirkungsanalytischen Ansätzen und Ergebnissen verknüpft. Erst der Endbericht zu diesem Evaluationsprojekt (zum Sommer 2006) wird dies teilweise – in dem Maß wie die verfügbaren Daten dies hergeben – leisten können.

Drittens ist festzustellen, dass Kundenzentrumsreform und Reform der Aktivierungsinstrumente zwar weithin unabhängig voneinander konzipiert und umgesetzt wurden, sich aber dennoch interessante Wechselwirkungen ergeben. So erfolgt durch den Kundenzentrum-Ansatz eine bemerkenswerte Akzentverschiebung für den Einsatz von Sperrzeiten: Demnach dürfen aufgrund des Vorrangs des Arbeitgebergeschäfts Vermittlungsvorschläge nicht zum Test der Arbeitsbereitschaft missbraucht werden.²² Entsprechend dürften Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Arbeitsangebotes auf dem ersten Arbeitsmarkt zukünftig eher als ein Indikator für mangelhafte Umsetzung der Standards der neuen Vermittlungspraxis gelten.²³ Ein Zielkonflikt zwischen Arbeitgeber- und Dienstleistungsorientierung einerseits und sanktionsbewehrter Aktivierung andererseits besteht auch in Bezug auf den Nachweis von Eigenbemühungen. Forciert

22 Wie oben ausgeführt wurde, sollen Vermittlungsvorschläge nur an geeignete und motivierte Bewerber erfolgen, wobei bei Bewerbern telefonisch vorgeklärt werden soll, ob sie wirklich an dem Angebot interessiert sind. Aus der Perspektive der arbeitgeberorientierten Vermittler ist die mögliche sanktionsbewehrte Nichtmotivation eines theoretisch passenden Bewerberkandidaten absolut nachrangig.

23 Arbeitslose, bei denen die Agenturen Zweifel an ihrer Motivationsbereitschaft hegen, sollen hingegen (weiterhin) über Trainingsmaßnahmen, zum Teil auch über PSA und ABM „getestet“ werden.

die Bundesagentur für Arbeit die Arbeitnehmerkontrollen, senkt sie die Serviceleistungen an Arbeitgeber; achtet sie aber vor allem auf gute Arbeitgeberservicestandards, greift das arbeitnehmerseitige Instrument zum Nachweis der Eigenbemühungen weniger. Diese Thematik der Zielkonflikte und Balancierung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierter Vermittlung insgesamt ist noch keineswegs abgeschlossen und wird in der laufenden Reform ein wichtiges Thema bleiben. Viertens und abschließend wären weiterführende Antworten zu entwickeln, wie sozialpolitische Orientierung und Befriedigung einer diversifizierten Nachfrage nach Dienstleistungen durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit Anforderungen an Effizienz und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in sinnvolle Deckung gebracht werden können.

Literaturverzeichnis

- Barbier, Jean-Claude (2004): „Activation policies: a comparative perspective“, in: Amparo Serano-Pascual (Hg.), *Are activation policies converging in Europe?* Brüssel: European Trade Union Institute (ETUI), 47-83.
- Blien, Uwe; Hirschenhauer, Franziska; Arendt, Manfred; Braun, Hans Jürgen; Gunst, Dieter-Michael; Kilcioglu, Sibel; Kleinschmidt, Helmut; Musati, Martina; Roß, Hermann; Vollkommer, Dieter; Wein, Jochen (2004): „Typisierung von Bezirken der Agenturen von Arbeit“, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 37(2): 146-175.
- Borghi, Vando; van Berkel, Rik (2005): Activation, participation, individualisation: shifting public-private boundaries, shifting roles of citizens? Paper prepared for the 3rd ESPAnet conference, September 22-24, Fribourg, Switzerland.
- Bothfeld, Silke (2005): „Aktiv und aktivierend: Grundzüge einer zukunftsfesten Arbeitsmarktpolitik“, *WSI-Mitteilungen* 8/2005: 419-424.
- Jann, Werner; Schmid, Günther (Hg.) (2004): *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*. Berlin: edition sigma.
- Koch, Susanne; Walwei, Ulrich (2005): „Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16: 10-17.
- Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002): Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Koning, Jaap de; Gelderblom, Arie; Zandvliet, Kees; van den Boom, Linda (2005): Effectiviteit van reïntegratie: de stand van zaken. Literatuuronderzoek. Stichting Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR), Rotterdam.
- Larsen, Flemming (2005): „Active Labour Market Policies in Denmark as an example of Transitional Labour Market and Flexicurity arrangements – What can be Learnt?“, in: Thomas Bredgaard; Flemming Larsen (Hg.), *Employment Policy from Different Angles*. Copenhagen: Djøf Publishing, 115-133.
- Mosley, Hugh; Schütz, Holger; Schmid, Günther (2003): *Effizienz der Arbeitsämter: Leistungsvergleich und Reformpraxis*. Berlin: edition sigma.
- Müller, Kai-Uwe; Oschmiansky, Frank (2005): „Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten“, in: Holger Schütz; Hugh Mosley (Hg.), *Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand – Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung*. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 24. Berlin: edition sigma, 95-134.

- Ochs, Peter; Schütz, Holger (2004): Das Neue im Alten und das Alte im Neuen: Systemanforderungen, Kundenbedürfnisse und Arbeitsinteressen im „Kundenzentrum der Zukunft“ der BA. Expertise für die Hans-Böckler-Stiftung, Berlin.
- Oschmiansky, Frank (2004): „Reform der Arbeitsvermittlung. Erhöhung der Geschwindigkeit, einschließlich neue Zumutbarkeit und PSA“, in: Werner Jann, Günther Schmid (Hg.), *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*. Berlin: Edition Sigma, 19-37.
- Reis, Claus (2003): „Personenbezogene Dienstleistungen als Element der Sozialhilfe“, in: gsub, Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (Hg.), *Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Beiträge zur Theorie und Praxis*. Berlin: gsub mbH, 22-32.
- Rudolph, Helmut (2003): „Profiling: über Chancen und Schwächen“, in: gsub, Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (Hg.), *Profiling: neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Beiträge aus Theorie und Praxis*. Berlin: gsub mbH, 14-21.
- Rudolph, Helmut; Müntnich, Michael (2001): „Profiling‘ zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Erste Ergebnisse aus dem Modellprojekt“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 34: 530-553.
- Schmid, Günther (1996): „Process Evaluation: Policy Formation and Implementation“, in: Günther Schmid, Jackie O’Reilly, Klaus Schömann (Hg.): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar, 198-231.
- Schmid, Günther (2002): *Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schütz, Holger (2005): „Vom Arbeitsamt zum Kundenzentrum – Reformveränderungen der deutschen Arbeitsvermittlung“, in: Holger Schütz; Hugh Mosley (Hg.), *Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand – Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung*. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 24. Berlin: edition sigma, 135-178.
- Schütz, Holger; Ochs, Peter (2005): Das Neue im Alten und das Alte im Neuen – Das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen. WZB discussion paper SP I 2005-16. Berlin.
- Sidelmann, Peter; Bason, Christian; Köllner, Angela (2001): „Früherkennung von Personen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko. Ergebnisse einer EU-Studie“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 34: 554-566.
- Toparkus, Karsten (1999): *Zumutbare Beschäftigung im Arbeitsförderungsrecht (§ 121 SGB III)*. Frankfurt a.M.
- Wilke, Ralf (2004): „Eine empirische Analyse von Sanktionen für Arbeitslose in Westdeutschland während der 1980er und 1990er Jahre“, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 37(1): 45-52.

Korrespondenz:	Holger Schütz Wissenschaftszentrum Berlin Reichpietschufer 50 10785 Berlin	Frank Oschmiansky Wissenschaftszentrum Berlin Reichpietschufer 50 10785 Berlin
E-Mail:	holschue@wz-berlin.de	fosch@wz-berlin.de