

## Zwei Aufsätze zum Thema Arbeitsmarkt

### *I. Günther Schmid*

#### Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: Zur Wirksamkeit neuer Steuerungsformen in der Arbeitsmarktpolitik<sup>1</sup>

##### *Einleitung*

Der „Gewährleistungsstaat“ gilt zunehmend als Leitbild für Reformen – auch für die Arbeitsmarktreflexionen in den letzten Jahren. Dahinter steht die *analytische Annahme* einer tatsächlich veränderten Rollen- und Aufgabenteilung des Staates, der sich zunehmend auf seine Kernfunktionen konzentriert und die Aufgabenerledigung so weit wie möglich an Private delegiert. Zudem wird mit dem Gewährleistungsstaat die *normative Idee* einer regulierten Selbstregulierung verbunden, die den Bürgern nicht nur mehr Teilhabe an der Definition und Erfüllung des Gemeinwohls zugeht, sondern auch mehr Eigenverantwortung zumutet.

Die Idee des Gewährleistungsstaats steht in zweifacher Kritik: Die einen sehen darin das trojanische Pferd des Neoliberalismus, die anderen die Renaissance eines hybriden Staatssozialismus. Um die Berechtigung der Kritik zu testen, sollen im Folgenden die analytischen und normativen Grundannahmen des Gewährleistungsstaats am Beispiel der jüngsten Arbeitsmarktreflexionen geprüft werden. Ich gehe in drei Schritten vor: Erstens versuche ich, die in der gegenwärtigen Diskussion erkennbaren Gemeinsamkeiten des Leitbildes „Gewährleistungsstaat“ auf den Bereich von Arbeitsmarkt und Beschäftigung zu übertragen. Dabei scheint es zunächst, als lasse sich der Wandel vom Wohlfahrts- zum Gewährleistungsstaat *cum grano salis* mit dem Slogan „von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ umschrei-

<sup>1</sup> Ursprünglich ein Vortrag in der Reihe „Interdisziplinäres Forum – der Staat in der Veränderung“ am 22. Juni 2006 an der Universität Hannover. Ich danke den Teilnehmern der Veranstaltung für ihre klugen Kommentare – insbesondere Bernhard Blanke, Gerd-Dieter Brüggemann und Hubert Treiber, dazu Silke Gülker und Holger Schütz vom WZB. Bodo von Greiff danke ich für die rigorose Anwendung von Tucholskys strengem Redaktionsgrundsatz: „Was nicht geschrieben steht, kann nicht durchfallen.“

ben. Die Ambitionen des „Gewährleistungsstaats“ gehen jedoch darüber hinaus und streben letztlich eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft an (1). Im zweiten Schritt wird geprüft, inwieweit die Neugestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere die Umgestaltung der Bundesanstalt für Arbeit zu einer modernen Dienstleistungsagentur, dem Leitbild und den Gestaltungsprinzipien des Gewährleistungsstaats entspricht. Wir werden dabei Widersprüchliches beobachten. Zum einen lassen diese Reformen – soweit derzeit überhaupt schon erkennbar – gute Ansätze ergebnisorientierter Steuerung und Dezentralisierung erkennen, zum anderen geben sie den schlimmsten Befürchtungen organisierter Verantwortungslosigkeit Nahrung. An den ausgewählten Beispielen der Bildungsgutscheine in der Weiterbildung und dem Kontraktmanagement in der Arbeitsvermittlung werden nicht nur die erkennbaren Schwächen, sondern auch Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt (2). Die abschließende Zusammenfassung versucht die Widersprüchlichkeit der Erfahrungen aufzulösen, indem sie auf notwendige Präzisierungen und Modifikationen des Leitbildes hinweist (3).

### 1. *Aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik im Lichte des „Gewährleistungsstaats“*

*„Wenn ein Begriff die öffentliche Aufmerksamkeit gewonnen hat,  
dann werden wir ihn neun Jahre lang nicht mehr los.“  
(Zen-Meister Huang Long)*

#### 1.1 Was meint „Gewährleistungsstaat“?

Ob der Begriff „*Gewährleistungsstaat*“ neun Jahre übersteht, ist noch offen. In den letzten 30 Jahren haben wir schon mehrere und zum Teil kürzere Begriffskarrieren erlebt: der aktive, schlanke, unternehmerische, kooperative, befähigende, aktivierende, managerielle und jetzt der gewährleistende Staat. Mit Martin Eifert (1998, S. 21) und Friedbert Rüb (2004, S. 293) halte ich die Begriffsbildung – einschließlich der Anglizismen New Public Management, Governance und neuerdings Public Governance oder gar Holistic Governance – noch nicht für abgeschlossen.

Auch wenn viele dieser Begriffsschöpfungen bisweilen ein skurriles Eigenleben führen, so steht dahinter in der Regel ein ernsthaftes Bemühen, dem Wandel des Regierens und der neuen Staatlichkeit analytisch wie normativ gerecht zu werden. In der *Außenperspektive* hat sich das Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in den entwickelten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften unübersehbar verändert. Der öffentliche Sektor stagniert oder schrumpft, wenn auch nach wie vor unverkennbare Differenzen zwischen den Welten des Wohlfahrtsstaates (Esping-Andersen 1990) oder des Kapitalismus (Hall/Soskice 2001) bestehen.<sup>2</sup> Allenthalben

<sup>2</sup> Eine systematische vergleichende Analyse der neueren Entwicklung der Staatsausgaben und der Beschäftigung im Staat muss vorerst leider ein Wunsch bleiben. Oberflächlich

werden Markt- und Wettbewerbsmechanismen eingeführt, öffentliche Aufgaben an Wirtschaftsunternehmen oder die „Zivilgesellschaft“ übertragen und Bürger als „Kunden“ behandelt. Der Slogan „vom Leistungs- zum Regulierungsstaat“ trifft einen wesentlichen Kern dieser Entwicklung (Lütz 2003). Dazu gesellt sich eine zunehmende Internationalisierung oder Transnationalisierung, die den Weg zu einer komplizierten Mehrebenensteuerung öffnet. Umstritten ist dabei, ob internationales wie transnationales Recht und deren entsprechende Organisationen die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten im Sinne eines Nullsummenspiels einschränken oder im komplementären Sinne stärken (Leibfried/Zürn 2005; Sassen 2006).

In der *Binnenperspektive* erleben wir schon seit Jahren die Reformen der Aufbau- und Ablauforganisation öffentlicher Behörden in Gestalt dezentraler und teilautonomer Einheiten, ergebnisbezogener Steuerung mit gleichzeitiger Trennung der strategischen und operativen Verantwortung, Modernisierung des Rechnungs-, Finanz- und Personalwesens, optimierter Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien u.a. mehr. Das gilt auch für das von uns gewählte Politikfeld: 1994 fiel die Bastion des Vermittlungsmonopols der damaligen „Bundesanstalt für Arbeit“ und eröffnete den Reigen laufender Organisationsreformen, deren Ende auch nach „Hartz IV“ nicht abzusehen ist.

Was fügt der „Gewährleistungsstaat“ diesen Tendenzen hinzu? In Kurzfassung nichts anderes als die Intention einer Gesamtsteuerung der gesellschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Akteure wie Bürger, Verbände, NGOs und darüber hinaus auch der zunehmenden Vielfalt transnationaler Akteure. Der Gewährleistungsstaat (an)erkennt nicht nur die (möglichen) Gemeinwohlleistungen marktwirtschaftlicher und ziviler Akteure, sondern nutzt sie systematisch, um seiner Gewährleistungsverantwortung in effektiverer Weise nachzukommen als bei rein staatlicher Erfüllung. Er sieht seine Aufgabe darin, private Dritte oder Individuen zu befähigen, zum Gemeinwohl beizutragen und diese Leistungen zu koordinieren. Im Unterschied zum „Regulierungsstaat“ behält er sich aber das Recht vor, die Regelsysteme zu ändern oder die Aufgaben gar wieder an sich zu ziehen, wenn Gemeinwohlbelange unzureichend erfüllt werden. Diese Gemeinwohlverantwortung steht zwischen „Erfüllungsverantwortung“ und „Auffangverant-

soll hier nur angemerkt werden, dass die Staatsquote (Ausgaben der Gebietskörperschaften inklusive Sozialversicherungsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) laut Angaben des OECD Economic Outlook von 2002 in der OECD seit 1985 nahezu konstant geblieben (37,8% vs. 37,4% in 2001) und in der Europäischen Union nur um knapp drei Prozentpunkte gefallen ist (von 47,2% auf 44,5%). Vergleichbare Beschäftigungsdaten sind noch schwieriger zu erhalten. Laut Angaben des Public Management Committee der OECD (PUMA/HRM [2001] 11) blieb der Beschäftigungsanteil im öffentlichen Sektor in den USA seit 1985 nahezu konstant (14,8% vs. 14,6% in 1999), in Deutschland fiel er von 15,5% auf 12,3%. In einigen Ländern ist ein steigender (z.B. Spanien), in anderen ein stagnierender (Frankreich und die meisten skandinavischen Länder) oder leicht fallender Trend zu beobachten. Nur im Vereinigten Königreich hinterließ Margaret Thatcher tatsächlich ihre markanten Spuren: Der Anteil der staatlich Bediensteten fiel von 21,6% (1985) auf 12,6% (1999).

wortung“.<sup>3</sup> Der gewährleistende Staat verspricht, das Gemeinwohl zu liefern, aber er produziert es nicht selbst; er befähigt (*enables*) private Dritte zur Gemeinwohlproduktion; er kontrolliert durch Regulierung deren Erfüllung und Qualität; er ergänzt schließlich diese Leistungen wo nötig. Der gewährleistende Staat versteht sich – in systemtheoretischer Begrifflichkeit – als Institutionalisierung regulierter Selbstregulierung, in politisch-ökonomische Sprache übersetzt als regulierte Privatisierung oder Dezentralisierung.<sup>4</sup>

Die Gemeinwohlproduktion durch private Dritte hat aus der Sicht der „Gewährleistungstheorie“ jedoch klare Grenzen. Schuppert zitiert den folgenden Anforderungskatalog für regulierte Selbstregulierung:

- die mit der Aufgabenerfüllung betrauten Organisationen müssen repräsentativ sein [1]<sup>5</sup>
- der Interessenausgleich für schwach organisierte oder benachteiligte Bürger/innen muss gesichert sein [2]
- die Ergebnisse der delegierten Gemeinwohlaufgaben müssen transparent und publik gemacht werden [3]
- die Ziele müssen klar formuliert und kontrollierbar sein [4]
- für ausreichende Beaufsichtigung und Qualitätskontrolle ist zu sorgen [5]
- die rechtsstaatlichen Grundsätze müssen gewahrt bleiben [6]
- Verfahren zur Streitbeilegung sind vorzusehen [7]
- das Risiko des Scheiterns muss akzeptabel sein [8].

Insbesondere das letzte Kriterium [8] verdient eine Hervorhebung: *„Selbstregulierung kann dort als Ersatz für staatliche Regulierung vorgesehen werden, wo das öffentliche Interesse auch ein Scheitern verträgt. Verträgt es dies nicht, ist die subsidiäre Schaffung einer staatlichen Ordnung gesetzlich vorzusehen.“* (Schuppert 2005, S. 37) Es ist zu erwarten, dass die Anwendung vor allem dieses Kriteriums in der Praxis auf große Schwierigkeiten stößt: Bei weiter Auslegung des „öffentlichen Interesses“ wird der Bereich möglicher Aufgabendelegation sehr begrenzt bleiben, bei enger Auslegung ist außer öffentlicher Verteidigung und öffentlichem Schutz von Leib und Leben kaum ein Bereich denkbar, der nicht der regulierten Selbstregulierung beziehungsweise der staatlich regulierten Privatisierung zugänglich wäre.

3 Zum unterschiedlichen Gebrauch des in dieser Debatte zentralen Terminus „Verantwortung“ und „Verantwortungsteilung“ von Juristen und Sozialwissenschaftlern vgl. Röhl (1999), der aus juristisch-dogmatischer Sicht sogar empfiehlt, auf den Begriff zu verzichten, weil er Faktizität (Zurechenbarkeit) und Norm (rechtliche Folge) vermische.

4 Zu den Konzepten „Gewährleistungsstaat“ und der davon abgeleiteten „Gewährleistungsverantwortung“ vgl. Hoffmann-Riem (2001, dort vor allem das erste Kapitel) und Schuppert (2003, 2005); zur Anwendung des Konzepts auf den Telekommunikationsbereich vgl. Eifert (1998) und Trute (2002), zur Infrastruktur Hermes (2005), zur Eisenbahn Bremer (2005) und zu Dienstleistungen Schwintowski (2005).

5 Die fortlaufende Nummerierung dieses Anforderungskatalogs in eckigen Klammern dient später zur Kennzeichnung der Bewertung praktischer Reformmaßnahmen.

Der von Schuppert vorgelegte Anforderungskatalog ist jedoch aus handlungstheoretischer (Mayntz/Scharpf 1995), politisch-ökonomischer (Obinger u.a. 2003) und institutionenökonomischer Sicht (Ebers/Gotsch 1998; North 1988) deutlich unterkomplex. Er muss um mindestens fünf weitere Punkte erweitert werden:

- Die mit der Aufgabenerfüllung betrauten Personen oder Organisationen müssen für diese Aufgaben befähigt sein und insbesondere über bessere Informationen als die zentrale Instanz verfügen [9].
- Die Finanzierungsseite der Gewährleistungsverantwortung muss von kurzfristigen politischen Opportunismen abgekoppelt sein [10].
- Die Kosten der Vertragsgestaltung mit Dritten sowie die Kosten der Beaufsichtigung und Qualitätskontrolle – also die Transaktionskosten – sollten deutlich geringer sein als bei öffentlich-rechtlicher Erbringung der Leistungen<sup>6</sup> [11].
- Zwischen Gewährleister und erfüllender Institution dürfen keine gravierenden Informationsasymmetrien bestehen [12].
- Zwischen den Erfüllungsverantwortlichen muss tatsächlicher oder potentieller Wettbewerb herrschen, so dass Wahlmöglichkeiten auch wahrgenommen werden können [13].

Bevor wir diese Kriterien dem Praxistest unterwerfen, sollen die Gewährleistungsziele der Arbeitsmarktpolitik näher umrissen werden. Was sind denn die Gemeinwohlbelange in der Arbeitsmarktpolitik, die gegebenenfalls zu „gewährleisten“ sind?

## 1.2 Der Wandel in den Leitbildern der Arbeitsmarktpolitik

In knapper Form und unter Vermeidung akademischer wie politischer Empfindlichkeiten gegenüber Begriffen wie „Vollbeschäftigung“ oder „soziale Gerechtigkeit“ lassen sich *vier allgemein anerkannte Gemeinwohlbelange* in der Arbeitsmarktpolitik aufzählen, die direkt oder indirekt auch im Grundgesetz verankert sind:

1. Arbeit für alle Arbeitswilligen
2. Ausgleich von Angebot und Nachfrage
3. Einkommenssicherheit bei Verlust der Arbeit
4. Ausgleich von Benachteiligungen zur Sicherung gleicher Erwerbchancen.

Diese allgemein formulierten Gemeinwohlziele unterliegen einem Wandel des Verständnisses. Je nachdem, welche äußeren Herausforderungen die Erfüllung der Ziele gefährden und welche Präferenzen vorherrschen, werden die Ziele neu gewichtet und auch die Zuständigkeiten ihrer „Gewährleistung“ anders gesehen. Ende der

<sup>6</sup> Im weiteren Sinne gehören hierzu auch die Opportunitätskosten, die sich dadurch ergeben, dass beispielsweise die Erfüllung der Berichtspflichten im Rahmen der Vertragskontrolle von der Erfüllung der eigentlichen Aufgaben (hier Arbeitsberatung und -vermittlung) abhält; beispielhaft hierzu Massey/Pyper (2005, insbesondere S. 148 ff.).

sechziger Jahre formierte sich eine Art keynesianischer Konsens, der im Slogan „*von der passiven zur aktiven Arbeitsmarktpolitik*“ Ausdruck fand. Dieser Konsens implizierte folgende Sichtweisen der arbeitsmarktpolitischen Gemeinwohlziele und ihrer steuerungspolitischen Umsetzung:

1. *Arbeit für alle*: Der Staat ist der Beschäftiger in letzter Instanz, vor allem in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.
2. *Arbeitsmarktausgleich*: Der Staat, hier die Bundesanstalt für Arbeit, behält das Vermittlungsmonopol und liefert darüber hinaus Informations- und Prognose-systeme für einen effizienten Arbeitsmarktausgleich.<sup>7</sup>
3. *Soziale Sicherheit*: Der Staat gewährleistet Einkommenssicherheit auch bei Nachfrageschwankungen (Kurzarbeitergeld), bei beruflicher Weiterbildung (Unterhaltsgeld) oder Elternzeit (Elterngeld).
4. *Chancengleichheit*: Der Staat bezieht neue Zielgruppen in die Arbeitsmarktpolitik mit ein, vor allem Frauen, Behinderte, Ausländer, Rehabilitanden.

Seit Mitte der neunziger Jahre und noch fortlaufend ist der Wandel zur „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ zu konstatieren. Wiederum auf die vier Ziele bezogen sind die bemerkenswertesten Veränderungen in der strategischen und operativen Orientierung wie folgt zu sehen:

1. Beim Ziel der *Arbeit für alle* wird der Staat heute mehrheitlich nicht mehr als Beschäftiger in letzter Instanz, sondern als Moderator einer koordinierten Vollbeschäftigungspolitik gesehen; diese Neuorientierung drückt sich beispielsweise in Formeln wie „Bündnis für Arbeit“ oder „nationaler Beschäftigungspakt“ aus; den Staat als Arbeitgeber trifft ein genereller und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein spezifischer Vorbehalt der Ineffizienz.
2. Zur Gewährleistung des *Arbeitsmarktausgleichs* wurde das Vermittlungsmonopol der BA aufgehoben und ein neues Steuerungsmodell eingeführt, zuerst unter der Fahne „Arbeitsamt 2000“, dann unter dem Etikett „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“; da die Informations- und Prognosekapazität des Staates grundsätzlich begrenzt ist, sollen Preisinformationen des Arbeitsmarktes – also produktivitätsorientierte Lohndifferenzen – wieder mehr Steuerungsfunktionen übernehmen; zur Unterstützung der Steuerung soll sich die Arbeitsmarktforschung auf Wirkungs- und Effizienzanalysen konzentrieren.
3. In der *sozialen Sicherheit* werden einerseits Leistungen im Sinne der Versicherungslogik gekürzt, insbesondere die Dauer des Leistungsbezugs, andererseits wird die Gewährleistungsverantwortung auf weitere Risikotatbestände ausgeweitet, z.B. in Form der Lohnversicherung und Lohnergänzung, der Arbeitszeit- oder Bildungskonten, der flexiblen Anwartschaften oder Abfindungsfonds bei Kündigung; diese erweiterte Einkommenssicherung steht aber unter dem gener-

<sup>7</sup> Kennzeichnend dafür ist die Gründung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bei der Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1967.

ellen Vorbehalt negativer Arbeitsanreize oder eines gewissen Opportunismus ('moral hazard') und soll daher nur bei gleichzeitiger Begrenzung der Leistungen und der Bindung an Eigenleistungen oder Pflichten gewährleistet werden, beispielsweise an die Pflicht, bei Bezug einer Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) jedes Arbeitsangebot anzunehmen.

4. Zur Gewährleistung der *Chancengleichheit* sollen Zielgruppen idealerweise nicht mehr durch zugeschriebene Merkmale wie Geschlecht, physische oder psychische Behinderung, ethnische Zugehörigkeit, sondern durch funktionale Defizite *ziviler Erwerbsfähigkeit*<sup>8</sup> definiert werden. Techniken wie „Assessment“, „Profiling“, „Kundensegmentierung“ sollen eine systematisch-prognostische Risikoeinschätzung und individuelles Fallmanagement ermöglichen.

Während die Strategie „aktivierender Arbeitsmarktpolitik“ noch stark an der Optimierung einzelner Elemente von „Governance“ orientiert ist, strebt die „gewährleistende“ Arbeitsmarktpolitik eine Gesamtschau aller Steuerungsleistungen zur Erfüllung der arbeitsmarktpolitischen Ziele an (s. Abbildung 1).

Dabei ist „Gewährleistung“ nicht mit „Garantie“ zu verwechseln, weil ja die Zielerfüllung von der Leistung vieler Akteure abhängig ist. Die Garantie kann sich allenfalls auf eklatante Fehler in der Handhabung des spezifisch staatlichen Steuerungsinstruments – nämlich des Rechts<sup>9</sup> – beziehen und nicht auf demokratisch legitimierte politische Interessenlagen (Regierung auf der Basis der Mehrheitsmeinung), die möglicherweise dem Vollbeschäftigungsziel geringere Bedeutung beimessen als beispielsweise dem Stabilitätsziel.

Aus dieser Gesamtschau betrachtet ergibt sich zunächst, dass der Wandel von aktiver zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik *nicht* bedeutet, dass die Steuerungsmodi der aktiven Arbeitsmarktpolitik komplett verschwunden sind und durch Steuerungsmodi der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ersetzt wurden. Zwar ist beispielsweise das Vermittlungsmonopol verschwunden und wird wohl kaum wieder aufstehen; selbst einige Erlaubnisvorbehalte wie die Genehmigung privater Arbeitsvermittlung sind abgeschafft worden. Aber es blieben einige Berichtspflichten, und die „Regulierungswut“ der BA ist – wenn überhaupt – nur sehr langsam auf dem

8 Ich verwende bewusst den Begriff „*Erwerbsfähigkeit*“ anstelle des meist gedankenlos verwendeten Modebegriffs „*Beschäftigungsfähigkeit*“. „*Zivile*“ Erwerbsfähigkeit meint die Fähigkeit zum Tausch von Arbeitsleistungen unter menschenwürdigen Bedingungen; dazu gehört die Fähigkeit, unter normalen Bedingungen (gesund und vollzeitfähig) ein faktisches Mindesteinkommen verdienen zu können, das den Standards eines würdigen Existenzminimums genügt; so genannte Marktlöhne unter diesem Minimum sind menschenunwürdig, selbst wenn sie (paternalistisch) durch Lohnsubventionen aufgestockt werden. Der Begriff „*Beschäftigungsfähigkeit*“ eignet sich besser für die Nachfrageseite der Betriebe; er würde dort die Fähigkeit der Betriebe kennzeichnen, bei ausreichender Information, zu angemessenen Kosten und Wettbewerbsneutralität Personaleinstellungen vornehmen zu können.

9 Vgl. hierzu wiederum Schuppert (2003), spezifisch zum Arbeitsrecht und zur Arbeitsmarktpolitik z.B. Supiot (2001).

Abbildung 1: Aktive oder aktivierende Arbeitsmarktpolitik (AMP) im Lichte des „Gewährleistungsstaats“

		aktive AMP	aktivierende AMP
Staat	Transnational	aAMP + ESF <sup>1)</sup>	EBS <sup>2)</sup> + OMK <sup>3)</sup>
	Zentral	Konditionalprogramme	Zweckprogramme
	Lokal	Beschäftiger der letzten Instanz	Politiknetzwerke, öffentlich-private Partnerschaften
	BA <sup>4)</sup>	Hierarchie, Vermittlungsmonopol	neues Steuerungsmodell, Kontraktmanagement u.a.
	Sozialpartner	moderate Lohnpolitik, generelle Wochenarbeitszeitverkürzung	flexible Lohn- und Arbeitszeitpolitik, Bündnisse für Arbeit
Betriebe		Kündigungen oder Frühverrentung, subvent. Beschäftigung	Personalplanung und Personalentwicklung
Individuen		Transfer- oder Subventions-Empfänger	Eingliederungsverträge, Gutscheine, individuelle Kontensysteme

<sup>1)</sup> aktive Arbeitsmarktpolitik finanziert aus dem Europäischen Sozialfonds; <sup>2)</sup> Europäische Beschäftigungsstrategie; <sup>3)</sup> Offene Methode der Koordinierung; <sup>4)</sup> Bundesanstalt für Arbeit, seit 2004 Bundesagentur für Arbeit

Rückzug. Auch Konditionalprogramme bleiben unangetastet, wo es um unbedingte und gleich zu behandelnde Rechtsansprüche geht wie Lohnersatzleistungen zur Existenzsicherung.

Zweitens demonstriert die Gesamtschau das im Gewährleistungsstaat so zentrale Konzept der *Verantwortungsteilung* zwischen verschiedenen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik, unter denen der Staat nur einer ist. Dabei wird deutlich, dass die zentrale Bedeutung des Staates sich auf Grund der EU-Erweiterung und der offenen Methode der Koordinierung nicht mindert, sondern eher noch verstärkt, da er die Verantwortung hoch gesteckter Gemeinschaftsziele bei zunehmender Interdependenz der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Parameter übernimmt.<sup>10</sup>

Im Folgenden soll die Praxis arbeitsmarktpolitischer Reformprojekte in Deutschland unter die Lupe genommen werden, um zu sehen, ob und wie die neuen Formen

10 Die Analyse der Europäischen Beschäftigungsstrategie und ihrer dominanten Steuerungsform „offene Methode der Koordinierung“ (OMK), die dem von der Gewährleistungstheorie bevorzugten Instrument des „weichen Rechts“ entspricht, würde die Befunde dieses Essays ergänzen. Von ein paar Querbezügen abgesehen muss ich mich hier aus Platzgründen auf die nationale deutsche Arbeitsmarktpolitik beschränken. Zu der mittlerweile schon fast unübersehbaren Literatur zur OMK vgl. u.a. Scharpf (2002), Schmid und Kull (2004) und die Beiträge in Zeitlin u.a. (2005).

von Governance tatsächlich funktionieren. Im Vordergrund steht die Neugestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere die Umgestaltung der BA zum „ersten Dienstleister am Arbeitsmarkt“ in Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Kommission 2002).

## 2. Der „Gewährleistungsstaat“ aus der Perspektive der deutschen Arbeitsmarktreformen

Die Umbenennung der „Bundesanstalt für Arbeit“ in eine „Bundesagentur für Arbeit“ war beileibe kein bloßes und (angeblich) kostspieliges Auswechseln von Namensschildern. Angestoßen durch den „Vermittlungsskandal“ und durch den Bericht der Hartz-Kommission vollzieht sich in dieser Mammutbehörde von 90.000 Beschäftigten derzeit ein radikaler Wandel. Die klassisch bürokratische Steuerung soll durch ein so genanntes „Agenturmodell“ ersetzt werden. An die Stelle von Konditionalprogrammierung soll – idealtypisch – Zweckprogrammierung treten, die den „Agenten“ Umsetzungsfreiheiten gewährt. Zielvereinbarungen und Ergebniskontrolle sollen hierarchische Detailregulierungen und Prozesskontrolle ablösen, d.h. an die Stelle von Inputkontrolle tritt Outputkontrolle. Jede Geschäftsführerin einer Agentur und jeder Arbeitsvermittler – so die Philosophie – soll letztlich an den Ergebnissen und nicht an der (als selbstverständlich vorausgesetzten) korrekten Anwendung von Vorschriften gemessen werden. Noch schärfer formuliert: Aus Beamten, Angestellten und Sachbearbeitern sollen Unternehmer/innen werden, die für die Ergebnisse auch „haftbar“ (‘accountable’) gemacht werden können.

Es versteht sich von selbst, dass ein solcher Paradigmenwechsel zahlreiche Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation der Bundesanstalt voraussetzt.<sup>11</sup> Um nur die wichtigsten zu nennen: strikte Trennung von strategischer und operativer Verantwortung, Besetzung des Führungspersonals auf Zeit, Aufstiegskarrieren und zum Teil auch Bezahlung nicht nach Seniorität, sondern nach Leistung, Handlungs- und Budgetautonomie der dezentralen Einheiten im Rahmen der Zielvorgaben, Inszenierung von Lernprozessen durch systematische Leistungsvergleiche (‘benchmarking’) zwischen den teilautonomen Handlungseinheiten (hier also den regionalen Arbeitsagenturen, letztlich jedoch bis hinunter zu den regionalen Geschäftstellen oder gar zu den einzelnen Fallmanagern oder Arbeitsvermittlern), Einführung von Wettbewerbselementen durch Bonuszahlungen, Vergabe von Aufträgen an (private) Dritte im Wettbewerbsverfahren.

Entsprechend wird auch auf der Kundenseite ein anderes Verhalten erwartet: überprüfbare Eigeninitiativen der Arbeitslosen (deutlich etwa in der Umkehr der Beweislast bei nicht zustande gekommener Vermittlung), Erledigung von „Hausaufgaben“ der Arbeitssuchenden beim Erstbesuch der Agentur für Arbeit, Einhalten von so

11 Vgl. im Einzelnen Jann/Schmid (2004), Mosley et al. (2003), Schütz/Mosley (2005).

genannten Eingliederungsvereinbarungen, Kooperationsbereitschaft der Unternehmen bei der Meldung von offenen Stellen an die Agentur.

Wie schon ausgeführt, ist das Herzstück des gewährleistungsstaatlichen Konzepts die *Verantwortungsteilung*. Darunter ist die Delegation der *Erfüllungsverantwortung* vorzugsweise an private Dritte oder an dezentrale Handlungseinheiten innerhalb staatlicher Strukturen zu verstehen, während die *Gewährleistungsverantwortung* bei der zentralen staatlichen Entscheidungsinstanz bleibt und durch Rahmenrecht, Zielvorgaben und Erfolgskontrolle umgesetzt wird. Im Folgenden soll die Funktionsweise dieser Verantwortungsteilung exemplarisch an zwei zentralen Reforminstrumenten betrachtet werden:

- erstens am Beispiel der Weiterbildung, in der vor allem das Instrument der Bildungsgutscheine die individuellen Wahlmöglichkeiten erweitern und den Wettbewerb unter den Bildungsträgern verstärken sollte,
- zweitens am Beispiel der Arbeitsvermittlung, deren Effizienz mit dem Instrument des Kontraktmanagements verbessert werden sollte.

## 2.1 Förderung der Weiterbildung durch Bildungsgutscheine und Wettbewerb

Mit Beginn des Jahres 2003 wurde die öffentliche Förderung der Weiterbildung auf Bildungsgutscheine umgestellt. Diese Bildungsgutscheine gewährleiten zwar weiterhin die öffentliche Finanzierung, überlassen aber die Wahl geeigneter Bildungsträger den Arbeitslosen selbst. Die Gutscheine werden nach einem Gespräch zwischen Arbeitsvermittler und Arbeitslosem in Inhalt, Umfang und zum Teil auch Ort festgelegt und dem Arbeitslosen ausgehändigt. Dieser kann den Gutschein dann binnen drei Monaten bei einem selbst gewählten Weiterbildungsträger oder Betrieb einlösen, der die Kosten durch die Agentur gegen Vorlage des Bildungsgutscheines erstattet bekommt. Voraussetzung dafür ist, dass der Weiterbildungsträger und die Maßnahmen zugelassen sind.<sup>12</sup> Die Steuerung der Agentur beschränkt sich nun auf die Planung der Bildungsziele, die Vorgabe von Wiedereingliederungsquoten und die Qualitätskontrolle der Bildungsträger.

Mit der Einführung der Bildungsgutscheine sollten drei Ziele erfüllt werden: erstens die Stärkung der Entscheidungs- und Wahlrechte der Arbeitnehmer, zweitens die Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Bildungsträgern und drittens die Verbesserung der Qualität der Weiterbildung gemessen am Eingliederungserfolg.

Tatsächlich verringerten sich die Teilnehmerzahlen in der öffentlich geförderten Weiterbildung drastisch von 520.000 im Jahr 2000 auf 132.000 Eintritte in Maßnahmen im Jahr 2005. Angesichts der im gleichen Zeitraum steigenden Arbeitslosenzahlen, der überdurchschnittlichen Betroffenheit von gering qualifizierten Ar-

12 Die Zulassung wurde bis Ende 2005 von der Arbeitsagentur geregelt; seither wird diese Aufgabe von etwa 25 anerkannten „fachkundigen Stellen“ wahrgenommen.

beitslosen sowie einer ansteigenden Fachkräftelücke darf die arbeitsmarktpolitische Rationalität dieses rapiden Falls wohl bezweifelt werden [10].<sup>13</sup>

Neben dem irrationalen Absturz des Niveaus der Weiterbildungsförderung ist auch der Selektionseffekt der Steuerung über Bildungsgutscheine kritisch zu bewerten. Gering qualifizierte, ältere, allein erziehende, behinderte oder weniger mobile Personen sowie Personen mit Sprachschwierigkeiten haben nun noch schlechtere Chancen auf geförderte Weiterbildung als vor der Reform; das gilt besonders für Langzeitarbeitslose und Ältere [2].<sup>14</sup> Inwieweit diese Effekte unmittelbar auf den Bildungsgutschein zurückgehen, lässt sich derzeit nicht klären. Fest steht jedoch, dass der quantitative Rückgang überwiegend auf politisch festgelegte Mittelkürzungen zurückzuführen ist [10]. Eine verstärkende Rolle spielte dabei das „Qualitätskriterium“ einer Verbleibsquote von 70 Prozent.<sup>15</sup> Diese schiebt nun den Arbeitsvermittlern – ganz im Sinne einer gewährleistenden Ergebnissteuerung – die Beweislast für den verantwortungsvollen Umgang mit den öffentlichen Mitteln zu. Sie müssen bei der Vergabe der Bildungsgutscheine im Einzelfall einschätzen, ob eine Eingliederung überhaupt wahrscheinlich ist, um am Ende die Messlatte von 70 Prozent zu erreichen. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich dabei risikoscheu verhalten und so das Risiko an die Langzeitarbeitslosen nach unten weiterreichen, ist hoch und angesichts der gegenwärtigen Anreizstrukturen plausibel. Die Wirkungsanalyse stellt dementsprechend bei der Bildungsgutscheinvergabe eine Bestenauswahl (*creaming*) fest, die klar gegen den Geist der Gewährleistungsverantwortung verstößt [2]. Gut Gebildete können eher als weniger Gebildete mit der Auswahl von Bildungsprogrammen umgehen [9].

Von entscheidender Bedeutung für die Nichteinlösung von Bildungsgutscheinen

13 Dieser Zweifel wird durch die jüngsten – methodisch rigorosen – Wirkungsanalysen erhärtet (Bundesregierung 2006, S. 141-161). Auch wenn deren Ergebnisse nach wie vor als vorläufig zu betrachten sind, u.a. auch deswegen, weil bei vielen Weiterbildungsmaßnahmen die Nachhaltigkeit der Effekte erst langfristig erkennbar ist, heben sie neben den bisher geringen Erfolgen und zum Teil auch eindeutigen Misserfolgen der 'Hartz-Reformen' gerade bei der Weiterbildung klar positive Effekte hervor.

14 Auch anteilmäßig hat sich – trotz starkem Abfall des Gesamtniveaus – kaum etwas an der Unterrepräsentation von Benachteiligten in der Weiterbildung geändert. Im Jahre 2002 waren nur 30,1% der geförderten Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung (2005 waren es 33,2%); 18,1% langzeitarbeitslos (2005 auch nur 19,6%); 8% älter als 50 Jahre (2005 sogar nur noch 4,5%) (BA-Statistik und eigene Berechnungen).

15 Die „Verbleibsquote“ besagt, wie viele Maßnahmenteilnehmer nach einem halben Jahr nicht wieder arbeitslos sind. Sie ist deshalb kein gutes Maß des Eingliederungserfolgs, weil es möglich ist, dass viele Maßnahmenteilnehmer nach einem halben Jahr in Inaktivität oder in andere Maßnahmen (Drehtüreffekt) übergegangen sind. Die Einführung einer Ergebnissteuerung hatte aber immerhin den Effekt, dass an der Verbesserung der Informationsgrundlagen gearbeitet wird, um erwünschte Wirkungsergebnisse überhaupt erfassen und für die Öffentlichkeit transparent berichten zu können. Mittlerweile liegen „echte“ Eingliederungsquoten vor, d.h. also die Information, wie viele Maßnahmenteilnehmer nach einem halben Jahr in (nicht subventionierter) Beschäftigung sind. Diese Quoten sind, wie zu erwarten war, erheblich niedriger als die sog. „Verbleibsquoten“.

sind jedoch weitere Faktoren: die mangelnde Fähigkeit der Agenturen, die Bildungsziele klar und transparent zu definieren, so dass sich Weiterbildungsträger daran orientieren können [4]; viele sinnvolle Einzelmaßnahmen kommen nun deswegen nicht zustande, weil potentielle Träger keine ausreichenden Teilnehmerzahlen rekrutieren können, wovon vor allem wenig entwickelte Regionen betroffen sind [13]; die geringe Anzahl von Anbieterinnen und Anbietern sehr spezifischer Qualifizierungen [13]. Die von Schuppert so stark betonte Ausfallverantwortung kommt hier nicht zum Zuge, weil die Arbeitsagenturen über keine eigenen Weiterbildungskapazitäten verfügen, und es ist auch nicht absehbar, dass sie solche aufzubauen gewillt oder in der Lage sind [2].

Die praktischen Erfahrungen bestätigen somit, dass die Bedenken zur Gewährleistung der mit Bildungsgutscheinen gesteckten Ziele berechtigt sind. Auch internationale Erfahrungen untermauern diese Bedenken (Fiske/Ladd 2000). Sie lassen sich kurz gefasst in vier Punkten zusammenfassen: Erstens verfügen gerade diejenigen, die Weiterbildung am nötigsten hätten, nicht über die notwendigen Informationen, um selbständig marktrationale Bildungsentscheidungen treffen zu können; zweitens ist das regionale Bildungsangebot oft nicht ausreichend; drittens wird der Wettbewerb und damit auch die Vielfalt des Bildungsangebots durch große Bildungsträger eingeschränkt; viertens ist die Orientierung an pauschalen Erfolgsquoten – hier an der Verbleibsquote von 70 Prozent – keine Gewähr für eine nachhaltige (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Dennoch: Mein Fazit der Reform arbeitsmarktpolitischer Weiterbildungsförderung ist nicht völlig negativ. Das gilt vor allem, weil die Situation vor der Reform auch nicht rosig war. Zwar gab es Weiterbildung auf quantitativ hohem Niveau. Aber die Effektivität der Bildung wie auch die soziale Auswahl der Teilnehmer waren aus drei Gründen unbefriedigend: Erstens war die Bildungszielplanung weitgehend kapazitätsorientiert – sie folgte den Angeboten der Bildungsträger und nicht dem tatsächlichen Marktbedarf; zweitens blieben die Wünsche und Fähigkeiten der Arbeitslosen weitgehend unberücksichtigt; und drittens wurde der tatsächliche Integrationserfolg kaum kontrolliert.

Die nun erfolgte Umsteuerung auf den tatsächlichen Integrationserfolg ist grundsätzlich richtig und unbestritten. Die ersten Evaluationsergebnisse berichten übereinstimmend, dass Vermittler mit Hilfe des Instruments der Zielsteuerung ihren Kunden gegenüber (den Arbeitslosen, Betrieben und Weiterbildungsträgern) nun auch „nein“ sagen können. Darüber hinaus macht die Ergebnissteuerung auch bei der Qualifikation der Vermittler erhebliche Defizite sichtbar [5, 9]. Die Beseitigung der Mängel und eine entsprechende Personalrekrutierung ist jedoch eher eine Frage der Zeit, nicht ein Mangel im neuen System. In anderen Worten: Das System scheint offenkundig zu lernen.

Bildungsgutscheine allein sind jedoch nicht der geeignete Hebel, individuelle Eigenverantwortung und Wahlmöglichkeiten zu erhöhen. Erfahrungen in Ländern mit hoher Weiterbildungsaktivität, etwa in den skandinavischen Ländern, deuten

darauf hin, dass erweiterte Rechte auf Weiterbildung, ein regional reichhaltiges Angebot an Weiterbildung und Mitspracherechte bei betrieblicher Weiterbildungsplanung wirkungsvoller sind, um Individuen zu ermächtigen, bei Bedarf auch schon im Status der Beschäftigung eine notwendige Weiterbildung zu planen und umzusetzen. Dieses Recht könnte, wie jüngst etwa in Belgien, durch einen Anspruch auf Beratung in der Personalentwicklung ergänzt werden. Solchen erweiterten Weiterbildungsansprüchen könnten dann auch entsprechende Pflichten der anteiligen Finanzierungsverantwortung gegenüberstehen. In bestimmten Fällen – nämlich dort, wo Unterlassung von Weiterbildung nicht wieder gut zu machende Schäden verursacht (wie etwa bei Ärzten, Sicherheitsingenieuren, wohl auch Lehrern und Universitätsdozenten) – wäre sogar an eine Weiterbildungspflicht zu denken [13]. Die Finanzierung kann auf verschiedene Weise geregelt werden. Eine Lösungsmöglichkeit besteht im steuerlich begünstigten Aufbau von Weiterbildungskonten, deren Grundlage beispielsweise auch entsprechende Tarifverträge sein könnten. Bei Personen, die sowohl in der Bildung als auch im Einkommen benachteiligt sind, könnte die staatliche Gewährleistungsverantwortung so weit gehen, dass der Staat analog zum Gedanken der negativen Einkommenssteuer Bildungsdarlehen gewährt, die nur bei Erreichen einer bestimmten Einkommensschwelle zurückzuzahlen wären. Schließlich könnte die regionale Steuerung der Bildungszielplanung durch intelligente Prognosesysteme verbessert werden, in denen eine laufende Kommunikation zwischen Betrieben und Bildungsträgern stattfindet; die Arbeitsagenturen können dabei eine wichtige Mittlerrolle einnehmen [12].<sup>16</sup>

## 2.2 Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung durch Kontraktmanagement

Erst seit 1994, nach Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Bundesagentur für Arbeit (BA), konnte sich langsam ein Markt der privaten Arbeitsvermittler entwickeln. Verschiedene Reformgesetze<sup>17</sup> und schließlich die 2003 verabschiedeten so genannten Hartz-Gesetze zielen darauf ab, private Anbieter stärker am Kerngeschäft der Arbeitsvermittlung zu beteiligen. Präzise definierte Vermittlungsziele, Dezentralisierung der Umsetzung, interner Wettbewerb durch Leistungsvergleich der Arbeitsagenturen und externer Wettbewerb durch Ausschreibung von Vermittlungsdienstleistungen sollen eine deutliche Leistungssteigerung der Arbeitsvermittlung sicherstellen. Am Beispiel der Funktionsweise der drei wichtigsten Instrumente zur Einschaltung Dritter soll im Folgenden geprüft werden, ob das Ziel der Effizienzsteigerung durch diese – von der Gewährleistungsphilosophie so stark propagierte – ergebnisgesteuerte Privatisierung staatlicher Dienstleistungen erreicht wurde.<sup>18</sup>

16 Vgl. hierzu beispielsweise Hilbert u.a. (2002) sowie Lassnigg (2006).

17 Das SGB III 1998 sowie das Job-Aktiv-Gesetz 2002.

18 Im Folgenden stütze ich mich stark auf Gülker/Kaps (2006) sowie auf den Evaluationszwischenbericht der Bundesregierung (2006).

Die Personal-Service-Agentur (PSA) ist ein vermittlungsorientiert arbeitendes Zeitarbeitsunternehmen. Ursprünglich sollte jede Agentur mindestens eine PSA einrichten. Von dieser Forderung ist man mittlerweile abgerückt. Arbeit Suchende werden im Auftrag der Arbeitsagentur für einen nun auf sechs Monate (früher neun) befristeten Förderzeitraum sozialversicherungspflichtig eingestellt mit der Erwartung, dass die Zeitarbeitseinsätze eine Brücke in eine dauerhafte Beschäftigung bieten. Die Agentur für Arbeit zahlt der PSA für jeden Beschäftigten eine Aufwandsvergütung (pauschal derzeit 500 Euro pro Monat) und für jede Vermittlung eine Erfolgsprämie. Die PSA wiederum verpflichtet sich, verleihsfreie Zeiten für die Qualifizierung der Arbeit Suchenden zu nutzen und Vermittlungsunterstützung zu bieten.

Die Agenturen können auch private Personalvermittler mit spezifischen Dienstleistungen (Bewerbungs- und Fallmanagement, Stellenakquisition) oder mit dem gesamten Spektrum der Vermittlungsdienstleistungen beauftragen.<sup>19</sup> Die Arbeit Suchenden werden dabei an die Auftragnehmer überwiesen und von diesen individuell beraten und vermittelt. Nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit gibt es sogar einen Rechtsanspruch auf die Betreuung durch einen Vermittler außerhalb der Agentur.

Schließlich können Gruppenmaßnahmen für schwer vermittelbare Arbeitslose nach außen vergeben werden.<sup>20</sup> In diesem Fall können die Auftragnehmer im Rahmen eines festgelegten Zeitraums die Vermittlungsfunktion in völlig freier und innovativer Weise ausüben. In den Verträgen legen die Agenturen eine erwartete Eingliederungsquote fest, die bei Unterschreitung mit einem Malus bestraft und bei Erfüllung mit wettbewerblich ermittelten Prämien belohnt wird.<sup>21</sup>

Die Beauftragung erfolgt durch Kontraktmanagement, das sich in fünf Phasen untergliedern lässt: Contracting-Out-Entscheidung, Ausschreibung mittels offener oder spezifischer Leistungsbeschreibung, Auswahl nach Preis- und Qualitätsgewichtung, Vertrag mit Erfolgs- oder Aufwandsvergütung und Kontrolle über Berichtspflichten des Auftragnehmers und Überwachung (so genanntes Monitoring). In all diesen Phasen stehen wichtige Entscheidungen an, die über Erfolg und Misserfolg bestimmen.<sup>22</sup> Für die deutsche Version des Kontraktmanagements ist die Zentralisierung der Auswahl und Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen in Gestalt des BA-Service-Hauses mit sieben Regionalen Einkaufszentren charakteristisch. Die Einkaufszentren bestimmen sowohl den Ausschreibungstakt als auch – auf der Basis der Verdingungsverordnung für Leistungen – die einkaufsfähigen Produkte mittels

19 Siehe § 37 SGB III.

20 Siehe § 421i SGB III.

21 Die Bedeutung dieser Instrumente hält sich insgesamt in Grenzen und ging 2005 sogar teilweise zurück. Während 2004 noch ca. 58.000 in PSA gefördert wurden, waren es 2005 nur noch ca. 40.000. Die Beauftragung Dritter erfolgte 2004 für etwa 635.000, 2005 für schätzungsweise 430.000 Fälle (allerdings nicht mehr vergleichbar, da statistisch bestimmte Fälle nun als Trainingsmaßnahmen gebucht werden). Die Zahl der Beauftragungen für Schwervermittelbare nach §421i scheint von ca. 20.000 im Jahre 2004 auf schätzungsweise 36.000 im Jahr 2005 zugenommen zu haben.

22 Im Einzelnen vgl. Gülker/Kaps (2006, S. 34 ff.).

eines standardisierten Leistungskatalogs. Dieses Verfahren hat zwar den Vorteil, dass das Preis-Leistungs-Verhältnis überregional verglichen werden kann, es hat aber auch den Nachteil, dass die Agenturen ihren Bedarf an die Ausschreibungszyklen anpassen müssen. Das führt zu frühzeitigen Festlegungen, die Korrekturmöglichkeiten auf Grund veränderter Lage kaum noch möglich machen. Auch regionale Besonderheiten verlieren an Gewicht. Die Auftragnehmer können nicht langfristig planen, da sie – auch bei Erfolg – nicht sicher sein können, ob sie in der nächsten Auswahlrunde durchkommen. Die zentrale Ausschreibung führt auch tendenziell zu überdimensionierten Losgrößen, so dass kleine regionale Träger oft nicht zum Zuge kommen. Statt den Wettbewerb der Anbieter zu verstärken, wird so oft das Gegenteil erzielt, nämlich die Ausdünnung der Anbieterstrukturen. Ihre Wiederbelebung ist kaum noch möglich, wenn sich oligopolistische Strukturen oder gar Monopole etabliert haben.

Diese veränderten Rahmenbedingungen zeitigen jedoch ambivalente Wirkungen. Abschließende Urteile sind derzeit zwar nicht möglich, weil die Umstellungsprozesse noch im Gange sind. Neben den schon angedeuteten Problemen zeichnen sich jedoch einige Tendenzen ab, die an drei zentralen Erfolgsbedingungen aufgezeigt werden können: den Transaktionskosten [11], den Anreizstrukturen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer [12, 13] und den internen Verantwortungsstrukturen zwischen zentralen und dezentralen Entscheidungseinheiten [4, 5].

- (1) Das *Transaktionskostenproblem* scheint bisher noch ungelöst. Unklar ist allerdings, inwieweit es sich nur um Anfangsschwierigkeiten und hohe Anfangsinvestitionen handelt oder ob grundsätzliche Probleme vorliegen. Die Erfahrungen in Australien, den Niederlanden und zum Teil auch in England, wo das Kontraktmanagement schon länger erprobt wurde, geben zu vorsichtigem Optimismus Anlass (Bruttel 2005). Auch erste deutsche Evaluationsergebnisse weisen auf handhabbare Verbesserungsmöglichkeiten hin (Gülker/Kaps 2006, S. 47). Drei Erfahrungen stimmen allerdings eher skeptisch: erstens die zunehmende Ausdifferenzierung der Vertragsgestaltung einschließlich der Berichtspflicht der Auftragnehmer und der Monitoringpflicht der Agenturen vor Ort, die entgegen dem ursprünglichen Ziel die Regulierungsdichte zum Teil drastisch erhöhen<sup>23</sup> und zu Vertragswerken führen, die leicht 100 Seiten umfassen; zweitens sind zwar Verfahren zur Streitbeilegung [7] vorgesehen, aber die Kosten der Streitigkeiten über die Zuordnung von Erfolg oder Misserfolg von Vermittlungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer scheinen zu steigen; drittens die Tendenz, dass Kos-

23 Im Jahre 2005 wurden Trainingsmaßnahmen nach § 48 SGB III allein für den SGB III-Kundenkreis in 46 verschiedenen Modulen, Beauftragungen Dritter nach § 37 nach neun Leistungsarten ausgeschrieben. In dieser Hinsicht ist die geringe Regulierungsdichte für Eingliederungsmaßnahmen nach § 42i SGB III positiv hervorzuheben (Gülker/Kaps 2006, S. 40).

teneinsparungen häufig zu Lasten der Qualität gehen, was im Umkehrschluss bedeutet, dass Qualität nur durch hohe Transaktionskosten zu erkaufen ist.

- (2) Noch schwerer lösbar erscheinen die offenkundigen Defizite bei den *Anreizstrukturen*: Der Interessengegensatz zwischen dem Effizienzgewinn der Bundesagentur als Auftraggeber und dem Gewinninteresse der Auftragnehmer ist grundsätzlich nicht auflösbar und bedarf einer delikaten Balance. Anzeichen dafür, dass diese Balance bisher nicht gelungen ist, sind die geringen Fallzahlen der erfolgreichen Vermittlungen durch Dritte und die Tendenz der Bestenauslese, wo Vermittlungserfolge zu verzeichnen sind [2, 5]. Auch eine erkennbar stärker nach Erfolg ausgerichtete Vergütung ist kein Allheilmittel, um Täuschungen auszuschalten. Für Anbieter gibt es zahlreiche Möglichkeiten, auch für schlechte Leistungen eine Vergütung zu erhalten. Jede Quantifizierung von Leistung in Form von Zielvorgaben verleitet zu strategischem Verhalten der Akteure, das entweder zu unerwünschten Zielverschiebungen oder zur Pervertierung der Ziele führt.

Darüber hinaus haben die Auftragnehmer bisher noch wenig Anreize, in Qualität zu investieren. Sie verfügen insbesondere nicht über den langen Erwartungshorizont, der für jede Investition – sei es in Personal, sei es in Kapitalanlagen – erforderlich ist. Die Vertragsgestaltung sieht bisher noch keine – wie in Australien mittlerweile üblich – transparenten Verlängerungsoptionen vor, wenn gute Arbeit geleistet wurde. Auf diese Weise pervertiert das von der gewährleistungsstaatlichen Philosophie so hoch gehaltene Prinzip der Verantwortungsteilung zur unsozialen Verantwortungsverschiebung nach dem Prinzip „den Letzten beißen die Hunde“: Die Auftragnehmer verschieben die Verantwortung an ihre Arbeitnehmer in Form prekärer Beschäftigungsverhältnisse, und diese geben die Verantwortung weiter an die schwach organisierten und benachteiligten Arbeit Suchenden, die wegen der Bestenauslese nicht mehr zum Zuge kommen.

- (3) Schließlich hat die interne *Aufgaben- und Kompetenzverteilung* der Agentur für Arbeit den Agenturen vor Ort bisher nicht mehr, sondern weniger Entscheidungskompetenz zugestanden (Gülker/Kaps 2006, S. 49). Der daraus resultierende Widerspruch zwischen dezentraler Verantwortung für die Ergebnisse des Instrumenteneinsatzes und dem Mangel an entsprechend strategischen Handlungsspielräumen könnte im Sinne des Leitbildes Gewährleistungsstaat durch zwei organisatorische Maßnahmen aufgelöst werden: erstens durch eine größere Entscheidungsautonomie beim Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen, zweitens durch internes Kontraktmanagement, das den dezentralen Entscheidungseinheiten mit Hilfe eines Regionalbudgets auch Budgetautonomie und entsprechende Budgetverantwortung zugesteht.

Ein zweites Problem ist die ungeklärte Verantwortungsteilung für potentielle Langzeitarbeitslose zwischen der Zentrale BA und ihren dezentralen Entscheidungseinheiten. Die bisherigen Evaluationen, einschließlich Äußerungen von Seiten der BA-Führung selbst, deuten darauf hin, dass die so genannten *Betreuungskunden* – also die marktfernen und schwer vermittelbaren potentiellen Lang-

zeitarbeitslosen – weder in den Verantwortungsbereich der Arbeitsagenturen noch in den Verantwortungsbereich der Arbeitsgemeinschaften (ARGE) bzw. Optionskommunen fallen. Die BA weist (derzeit zumindest) den sozialpolitischen Auftrag für diese Kundengruppe weit von sich und tendiert dazu, die Betreuungskunden so lange zu parken, bis sie in den Verantwortungsbereich der ARGE oder Optionskommunen fallen, wo sie Grundsicherung (ALG II) beziehen. Der Aussteuerungsbetrag,<sup>24</sup> den die BA für jede Leistungen (ALG I) empfangende Person an den Bund abzuführen hat, die in die Grundsicherung fällt, scheint für die BA bzw. für die Agenturen nicht Anreiz genug zu sein, um die Verantwortung für diese Personen zu übernehmen. Im Gegenteil. Überspitzt formuliert wurde mit diesem Konstrukt die Defizithaftung des Bundes gegenüber der Arbeitslosenversicherung in einen regelgebundenen Zuschuss des Beitragsystems zur Steuerfinanzierung eines Fürsorgesystems umgemünzt (Adamy 2006).

### 3. Bilanz der „gewährleistenden“ Arbeitsmarktreform

Bevor wir Bilanz ziehen und fragen, inwieweit die Arbeitsmarktreformen den Anforderungen des Gewährleistungsstaats entsprechen, soll kurz die umgekehrte Perspektive betrachtet werden: Inwieweit lässt sich das Gewährleistungskonzept überhaupt auf das Feld der Arbeitsmarktpolitik übertragen? Gegenüber den sonst üblichen Anwendungsfeldern der Telekommunikation, Energie, Transport und Infrastruktur, wo es um die Frage staatlicher Gewährleistung von Aufgaben geht, die aus der staatlichen Form (Beispiel Post) in privat-rechtliche Organisationsformen (Telekom) überführt werden, springen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik drei Besonderheiten ins Auge:

1. Erstens gewährleistet das Grundgesetz (aus guten Gründen) kein „Recht auf Arbeit“ (Rossen-Stadtfeld 1998). Wichtige Parameter der Arbeitsmarktpolitik sind ausdrücklich aus der staatlichen Verantwortung ausgeschlossen, etwa die Lohn- und Geldpolitik. Deshalb finden wir hier sogar das Kehr Bild der sonst üblichen Gewährleistungsdiskussion. Bei manchen Aspekten der Arbeitsmarktsteuerung geht es also nicht um staatliche Gewährleistung wegen Privatisierung öffentlicher Behörden, sondern um die Frage, wo und wie die Handlungsautonomie nichtstaatlicher Akteure zugunsten des Gemeinwohls eingeschränkt werden soll. Beispiele hierfür sind auf nationaler Ebene der Streit um die Tarif- und Bundesbankautonomie oder die Ausbildungsplatzabgabe, auf europäischer Ebene die Auseinandersetzungen um den Stabilitätspakt. Hier sind Absichten erkennbar, staatliche Kompetenzen zurückzuholen oder zumindest die Regelsysteme so zu

24 Derzeit in der Größenordnung von 10.000 Euro; der Gesamtbetrag belief sich 2005 auf ca. 4,6 Mrd. Euro, also keine 'Peanuts'.

- verändern, dass Wettbewerbsfähigkeit, Vollbeschäftigung und ausreichende Ausbildungsplätze gewährleistet werden, die durch vermeintlich rigide Lohnpolitik oder restriktive Geldpolitik oder Ausbildungsmüdigkeit der Betriebe nicht gesichert sind.
2. Zweitens gab es auf dem Arbeitsmarkt keine (zu privatisierende) bundeseigene Verwaltung zur Erfüllung gemeinwohlrelevanter Aufgaben wie etwa im Bereich der Telekommunikation. Die Bundesanstalt für Arbeit (BA), die nun nach einem Agenturmodell umstrukturiert wird, war eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und enthielt mit ihrer Selbstverwaltung im Grunde genommen schon wesentliche Elemente des Gewährleistungsstaats. Insofern bietet die BA sogar Anschauungsmaterial für die Grenzen des Gewährleistungsstaats oder für die Frage, bei welchen Strukturen auch die vielgerühmten „Public-Private-Partnerships“ fehlschlagen. Ein Beispiel dafür ist die berufliche Weiterbildung. Die BA hatte, im Gegensatz zu anderen Ländern, nie eigene Aus- und Weiterbildungsstätten, sondern beauftragte schon immer private und halbstaatliche Träger. Dass sich die Regierung in diesem Bereich zu einer Veränderung der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen gezwungen sah, war unter anderem die Folge eines typischen Netzwerkversagens – also das Versagen eines Steuerungsinstruments, auf das Gewährleistungstheoretiker doch so große Hoffnungen setzen. Es hatte sich nämlich herausgestellt, dass die regionalen Weiterbildungsträger im Lauf der Zeit mit öffentlichen Auftraggebern eine Liaison nach dem Prinzip der „*corporatistic capture*“ (Schuppert 2005, S. 33) gebildet hatten.
  3. Die dritte Besonderheit ist der zunehmende transnationale Einfluss auf das Arbeitsmarktgeschehen. Dieser Einfluss schränkt die nationalstaatliche Gewährleistung von Gemeinwohlaufgaben auf dem Arbeitsmarkt deutlich ein – ein Grund, bei diesem Thema auch die europäische Dimension einzubeziehen. Hier entwickeln sich mit der „offenen Methode der Koordinierung“ interessante neue Steuerungsformen des sog. „weichen Rechts“, die im Leitbild des Gewährleistungsstaats eine große Rolle spielen und zunehmend auch auf nationale Formen der Governance ausstrahlen werden.

Welche Bilanz lässt sich nun aus den Erfahrungen der jüngsten Arbeitsmarktreformen im Geiste des „Gewährleistungsstaats“ ziehen? Man muss zunächst konstatieren, dass die Auswirkungen dieser Reformen im vollen Gange sind und sich noch nicht abschließend beurteilen lassen. In anderen Ländern, etwa in Australien, den Niederlanden, Großbritannien oder der Schweiz ist die Umstrukturierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung zum Teil radikaler und schon seit längerer Zeit zu beobachten. Die bisherigen Auswirkungen sind gemischt. Sie können hier nur in größter Form zusammengefasst werden:

- (1) Dienstleistungen am Arbeitsmarkt können das Ziel „*Arbeit für alle*“ nicht gewährleisten, selbst wenn sie perfekt nach Masterplan „modernisiert“ werden. Sie

können nicht die Führungsrolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen einnehmen, sondern dabei – wie der Begriff schon nahe legt – nur eine „dienende“ Rolle spielen. In Deutschland hat die „Modernisierung“ der Bundesagentur für Arbeit infolge mehrerer Skandalisierungswellen und durch die Instrumentalisierung für Wahlkampfzwecke sogar deutlich überzogene Erwartungen genährt. Dadurch wurden wichtige Reformen verzögert, z.B. in den Bereichen der Steuer-, Lohn- und Bildungspolitik, die für die Beschäftigungsdynamik von größerer Bedeutung sind als Arbeitsvermittlung oder Arbeitsförderung. Statt *Verantwortungsteilung* wird auf makro-institutioneller Ebene immer noch das Spiel der *Verantwortungsverschiebung* gespielt. Der Staat kann zwar nicht die Gewährleistungsverantwortung für „Vollbeschäftigung“ übernehmen, zumal – wie schon erwähnt – einige zentrale Handlungsparameter mittlerweile auf höhere Ebenen verlagert wurden: So liegt die Geldpolitik in der Autonomie der Europäischen Zentralbank, während die Fiskalpolitik den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts folgen muss, auch wenn deren laxer Befolgung durch einige Länder (Deutschland eingeschlossen) noch nicht zu harten Sanktionsmaßnahmen geführt hat. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass der deutsche Staat seiner gewährleistenden Moderatorenfunktion in der Arbeitsplätze schaffenden Beschäftigungspolitik in den letzten Jahrzehnten nicht gerecht wurde (Schmid 2002).

- (2) Zum Teil günstiger, insgesamt jedoch ambivalent fällt das Urteil im Bereich des *Arbeitsmarktausgleichs* aus. Erste Erfahrungen mit den neu eingerichteten Kunden- und Servicezentren sind vielversprechend, was sich in folgenden Indikatoren widerspiegelt:<sup>25</sup> Das Zeitbudget für Vermittlungstätigkeit konnte eindeutig erhöht werden. Die Vermittler übernehmen nun auch Beratungsaufgaben, agieren nach Terminabsprachen und können sich so auf das Kerngeschäft der Arbeitsvermittlung konzentrieren. Ein großer Anteil aller Anliegen der Arbeit Suchenden wird bereits am Empfang, in der Eingangszone und im Service Center geklärt. Die Arbeitgeberorientierung wurde gestärkt, so dass die Reaktionszeit auf Stellenangebote erheblich reduziert werden konnte.

Allerdings verweisen die ersten Erfahrungen auch auf deutliche Grenzen des Agenturmodells, wie am Beispiel der Weiterbildungsförderung und des Kontraktmanagements in der Arbeitsvermittlung gezeigt werden konnte. Auch die Nutzung der sog. „Aktionszeit“, d.h. die Vermittlung unmittelbar nach der Kündigung und vor der Meldung zur Arbeitslosigkeit, hat kaum Fortschritte gemacht. Die Wirksamkeit des Bildungsgutscheins scheitert u.a. am räumlich nicht ausreichenden Angebot leistungsfähiger Weiterbildungsträger und an Informationsdefiziten der Arbeit Suchenden. Robuste Ergebnisse werden wir jedoch erst in einigen Jahren erhalten.

- (3) In der *sozialen Sicherung* zeichnet sich bisher eine Asymmetrie zwischen den „fördernden“ und „fordernden“ Elementen des neuen Steuerungsmodells ab. Es scheint wesentlich einfacher zu sein, die Rahmenbedingungen für Leistungsein-

25 Für Details vgl. Bundesregierung (2006) sowie Schütz/Oschmiansky (2006).

schränkungen gesetzlich oder auf dem Verordnungswege zu verändern (z.B. Kürzung der Dauer des Arbeitslosengeldbezugs, Anpassung der Bedürftigkeitsprüfung in der Grundsicherung an die Sozialhilfe) als die Rahmenbedingungen für effektive Hilfen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Während die Grundsicherung (ALG II) für viele ehemalige Sozialhilfeempfänger eine deutliche Verbesserung der sozialen Sicherung darstellt, bedeutet die akute Gefahr der Einkommens- und Qualifikationsrutsche für viele ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger eine deutliche Verschlechterung, solange die aktive Arbeitsplatz- oder die globale Beschäftigungspolitik kein ausreichendes Arbeitsplatz- oder Weiterbildungsangebot bereitstellt.

Der hier bestehende Systemfehler lässt sich allein schon daran messen, dass die BA derzeit Überschüsse fährt, die als Investitionen in sinnvolle Arbeitsförderung oder marktfähige Weiterbildung gesteckt werden könnten. Darüber hinaus wurde die notwendige Erweiterung der Risiko-Tatbestände für die soziale Sicherung (etwa ein umfassendes System der Lohnversicherung oder ein originäres Teilzeitarbeitslosengeld) arbeits- und sozialrechtlich bisher noch kaum vorangetrieben. Erst jetzt (im Frühsommer 2006) hat es die Große Koalition geschafft, das Einkommensrisiko bei der Familiengründung durch ein lohnbezogenes Elterngeld wenigstens teilweise zu sichern. Zu einem effektiven System der Lohnversicherung gehört schließlich auch eine deutliche Vergünstigung von Niedriglohneinkommen durch das Steuer- und Abgabenrecht.

- (4) Zur Verbesserung der *Chancengleichheit* haben die neuen Steuerungsstrukturen kaum beigetragen. Während die deutschen Reformerfahrungen auch in dieser Hinsicht noch zu kurz sind, deuten die internationalen Erfahrungen durchweg auf einen Gegensatz zwischen Effizienzgewinnen und Verbesserung der Chancengleichheit hin. Dieser Gegensatz trifft vor allem die „Ärmsten der Armen“, die „schwer Vermittelbaren“.<sup>26</sup> Das zentrale Problem ist immer noch die Vernachlässigung der Langzeitarbeitslosen. Sie befinden sich im Verantwortungsgefüge zwischen Arbeitsagentur und Kommunen nach wie vor zwischen Baum und Borke. Gerade für die am meisten verletzbarste Gruppe grenzen die gegenwärtigen Entscheidungsstrukturen an organisierte Verantwortungslosigkeit.

Inwieweit diese kritische Bilanz in den neuen Steuerungsstrukturen liegende systematische Gründe hat, soll abschließend diskutiert werden.

### 3.1 Grenzen der Delegation von Gewährleistungsverantwortung

Die Umwandlung der „Bundesanstalt“ zur „Bundesagentur für Arbeit“ hat gezeigt, dass viele mikro-soziale Bedingungen für eine wirksame Reform bislang vernachlässigt

<sup>26</sup> Vgl. z.B. für Australien, Niederlande und Großbritannien Bruttel (2005) und (inklusive Schweden) vergleichend Considine (2001).

sigt wurden. Auch im Arbeitsmarktbereich gelten die von Klenk und Nullmeier (2003, S. 109) notierten Erfahrungen aus anderen Reformprojekten: Administrative Akteure lassen sich zwar auf neue Instrumente und Kontrakte ein, nutzen sie aber oft im bürokratischen Sinne. Die Führungsphilosophie bleibt unverändert. Die dezentralen Einheiten erhalten zwar formal größere Autonomie, werden jedoch weiterhin mit hierarchischen Detaileingriffen gesteuert. Vom versprochenen Ende der „Erlasskultur“ kann nicht die Rede sein. Immer noch werden zu viele Geschäftsanweisungen aus Nürnberg an die Arbeitsagenturen gerichtet. Wo Reformen auf grundlegende Glaubens- und Verhaltensänderungen abzielen, und das trifft auf „Public Governance“-Reformen zu, ist aus vielen Gründen also mit langen Fristen der Umsetzung zu rechnen. Die Zeit für „verwaltungskulturelle“ Anpassung kann allenfalls durch geschickte Personalrekrutierung abgekürzt werden.<sup>27</sup>

Während die Überwindung dieser Grenze möglicherweise nur eine Generationenfrage ist, muss die nächste Grenze als grundsätzliche Schranke für die Einführung marktorientierter Steuerung in gemeinwohlorientierten Organisationen betrachtet werden. Dort, wo die Zielerreichung [vgl. Punkte 4 und 9 des Anforderungskatalogs] stark von externen – also von den Akteuren nicht oder kaum beeinflussbaren – Faktoren abhängt, kann die Abweichung vom Ziel nicht umstandslos sanktioniert werden. Weder ökonomische Expertensysteme noch finanzielle Anreize lösen das verwickelte Verantwortungsgefüge. Die Gefahr, dass sie eher Schaden zufügen als zur Lösung beitragen, ist groß. Dialogische Formen der Zielvereinbarung scheinen in solchen verwickelten Konstellationen die passendere Form der Erfolgskontrolle zu sein als das mechanische statistische „Benchmarking“. Sie sind eher in der Lage, effektive Lernprozesse in Gang zu setzen als quantifizierte standardisierte Leistungsvergleiche, die allenfalls ein Werkzeug unter anderen Controlling- und Monitoringverfahren sein können.

Darüber hinaus lehren die bisherigen Erfahrungen aus der BA-Reform und verwandter Reformen in anderen Ländern, dass jede Quantifizierung von Leistung in Form von Zielvorgaben entweder zu Zielkonflikten oder zu strategischem Verhalten bzw. zum „Spielen“ der Akteure mit den Zielvorgaben führt. Die Konsequenzen sind unerwünschte Verschiebungen oder die Pervertierung der Ziele. Hier scheint es im sozialen Leben eine Analogie zur Heisenbergschen Unschärferelation in der Quantenphysik zu geben: Die Messung des Zieles selbst zerstört das Ziel (Courty/Marschke 2003). Die Zerstörung kann zwei Formen annehmen: Entweder lösen die Akteure den Zielkonflikt in ihrem Sinne, d.h., sie konzentrieren sich auf die leichter zu erfüllenden Ziele, beispielsweise auf die Eingliederung von leistungsfähigen und kooperationswilligen Arbeitslosen; dies geht dann natürlich auf Kosten der schwierigen Fälle, beispielsweise die Eingliederung von Arbeitslosen mit mehreren Handicaps. Hier führt das Agenturmodell zur Umkehrung der politischen Ziele, vor der

27 Einen einprägsamen und empirisch repräsentativen Beleg für eingefahrene „Verwaltungskulturen“ mit Hinweis auf die Bedeutung des strategischen Personalmanagements liefern Blanke/Schridde (2001) am Beispiel der Landesverwaltungsreform Niedersachsen.

manche Politiker allerdings gerne die Augen schließen. Oder die Akteure simulieren Erfolg durch Vortäuschung falscher Tatsachen oder gar durch Manipulieren der Statistiken, vor allem wenn ein starker politischer Druck oder ökonomische Anreize dazu bestehen. Es darf fast mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass Skandale an dieser Stelle vorprogrammiert sind, wie nicht zuletzt der Vermittlungsskandal der BA Anfang des Jahres 2002 gezeigt hat.

Die Möglichkeit des strategischen oder gar betrügerischen Umgangs mit Ergebnisindikatoren sollte indes nicht überbewertet werden, denn auch dagegen gibt es wirksame Strategien. Drakonische Bestrafung eines öffentlich gewordenen Betrugs kann erhebliche Abschreckungseffekte haben, Leistungsindikatoren lassen sich (z.B. nach Grad der Vermittelbarkeit) differenzieren, und die Anbieter bzw. Kunden können durch detaillierte Vorgaben (z.B. mindestens alle zwei Wochen direkten Kontakt mit den Arbeit Suchenden bzw. der Agentur aufzunehmen) kontrolliert werden. Allerdings ist dann nicht selten der Rückmarsch in die Bürokratie vorprogrammiert, von der man entschlossen ausgezogen war. Deshalb ist die Steuerung über Leistungsziele und das damit verbundene Verhältnis zwischen „Prinzipal“ und „Agent“ selbst als lernender und experimenteller Prozess zu institutionalisieren (Courty/Marschke 2003, S. 281).

### 3.2 „Gewährleistungsstaat“: Ein sinnvolles Leitbild?

Das Verantwortungsgeflecht zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft im Bereich der Arbeit ist unendlich viel komplexer und komplizierter als etwa im Bereich der Telekommunikation oder der Energieversorgung. Letztere haben die Diskussion über den Gewährleistungsstaat bisher geprägt. Die anhaltenden Gemeinwohlverfehlungen auf dem Arbeitsmarkt erzwingen nun eine gegensinnige Blickrichtung, nämlich zur Frage nach den Grenzen der Delegation staatlicher Gewährleistungsverantwortung. Offene und strittige Fragen stellen sich beispielsweise bei der mangelhaften Regulierung der Selbstregulierung (etwa im Bereich der Tarifautonomie), bei der fehlenden oder mangelhaften staatlich-imperativen Regulierung (etwa im Bereich des Mindestlohns, der Lohndiskriminierung von Frauen oder der Qualitätsstandards in der Weiterbildung), und bei der mangelnden staatlichen Erfüllungs- oder Auffangverantwortung (etwa im Bereich öffentlicher Beschäftigung oder öffentlicher Weiterbildungsinstitutionen). In Deutschland ist der Staat als 'Arbeitgeber letzter Instanz' derzeit Tabu. Die überwiegend ineffizienten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden und werden weiterhin abgebaut und zum Teil durch perspektivlose „Ein-Euro-Jobs“ ersetzt. Darüber hinaus wurde der Staat als Arbeitgeber in den letzten Jahrzehnten dermaßen ausgedünnt, dass für gering qualifizierte oder in ihrer Leistung eingeschränkte Personen kaum noch eine Chance auf Einstellung im öffentlichen Dienst besteht (Derlien/Frank 2004). Dagegen scheinen beschäftigungspolitisch erfolgreiche Staaten wie Dänemark, Schweden oder die Niederlande für ge-

ring Qualifizierte nach wie vor viele öffentliche Arbeitsplätze (oder zumindest öffentlich subventionierte Arbeitsplätze) anzubieten. Selbst in den liberalen Vereinigten Staaten ist nicht nur die Beschäftigungsquote im öffentlichen Sektor größer als in Deutschland, sondern auch in der Weiterbildung spielen die öffentlichen Community Colleges eine zunehmend wichtige Rolle.

Das Leitbild des Gewährleistungsstaats wird in Zukunft mit drei bereits absehbaren Kritikpunkten konfrontiert werden: erstens mit der Kritik eines hohen Steueroptimismus, zweitens mit der Kritik der impliziten Annahme einer grundsätzlichen Reversibilität staatlicher Aufgabendelegation, drittens mit der Kritik der Überschätzung der Verantwortungsfähigkeit vieler Arbeitsmarktbürger.

1. Der Steueroptimismus beginnt schon mit der Sprache, in welcher der Staat oft als mächtiger Akteur auftritt: In der einschlägigen Literatur „lenkt“, „schützt“, „vertraut“, ja „denkt“ oder „überdenkt“ der Staat.<sup>28</sup> Dieser Optimismus beruht auf der Annahme, es bedürfe nur geeigneter rechtlicher Richtlinien, strukturierender Vorgaben und der Einbeziehung der Adressateninteressen, um soziales Handeln in die gewünschte Richtung zu lenken. Implizit werden auch gern Win-Win-Konstellationen unterstellt, die rationale Problemlösungen und angenehmen Interessenausgleich ermöglichen. Im Falle von umverteilenden Interessenkonflikten und Nullsummenspielen ist dieser Optimismus ganz unbegründet. Je mehr sich die „Regulierung der Selbstregulierung“ in solchen Bereichen an den Interessen der zu regulierenden Akteure orientiert, desto erfolgloser wird sie sein oder einseitig bestimmte Interessen begünstigen. Selbst bei neutraler Rahmenregelung ist nicht gesichert, dass die selbstregulierten Verhandlungssysteme zu fairen Resultaten führen, wenn die Machtverteilung asymmetrisch ist oder wenn – alternativ – sich gleich starke Verhandlungspartner auf Kosten Dritter einigen.<sup>29</sup>
2. Darüber hinaus ist die Vorstellung fragwürdig, der Staat könne jederzeit die Erfüllungskompetenz wieder an sich ziehen, wenn die Regulierung erfolglos bleibt. Die Abgabe von Erfüllungskompetenzen ist kaum mehr revidierbar oder erst wieder nach einem langen Zeitraum. Auch die häufig zitierte Metapher, die den Staat als Fußballspieler auf der „Reservebank“ sitzen sieht, um die „Auffang- und Abfederungsverantwortung“ zu übernehmen, wenn das Spiel nicht richtig läuft, überzeugt nicht (Schuppert 2003, S. 291). Wie Claudio Franzius (2005, S. 56) anmerkt, können sich Ersatzspieler nicht selber einwechseln. Es ist auch fraglich, ob staatliche Einwechselspieler den Weitblick und die politische Kraft hätten, das Spiel wieder umzudrehen. Auch Sanitäter am Rande des Fußballplatzes könnten nicht den Schutz von Spielern und Zuschauern vor kriminell vorgehen-

28 Vgl. beispielhaft Hoffmann-Riem (2001, S. 11), auf weiten Strecken aber auch Schuppert (2003).

29 Zu einer mustergültigen Fallstudie, wie Recht als Handlungsressource in Verhandlungssystemen je nach Interessenlage und Machtkonstellationen mobilisiert wird oder auch nicht vgl. Breunung/Treiber (2005) am Beispiel einer Industrieansiedlung.

den Hooligans gewährleisten. „Fußballtechnisch“ wären diese Metaphern daher allenfalls durch professionelle Trainer sowie durch Schiedsrichter mit roten Karten zu retten, einschließlich der Polizei.

3. Schließlich unterschätzt das Konzept des „Gewährleistungsstaats“ die hohen Voraussetzungen an Professionalität, Kompetenz, Entscheidungsfreude und materiellen Rücklagen, die zur verantwortungsvollen Übernahme von Gemeinwohlaufgaben notwendig sind. Markt- und Wettbewerbskonstellationen erzeugen immer wieder zufallsbedingte Ungleichheiten, die nicht im Verantwortungsbereich der einzelnen Akteure liegen. Diese erfordern periodische Umverteilungen der Ressourcen, um gleiche Ausgangsbedingungen (Chancengleichheit) oder überhaupt den Status als rechtsfähige autonome Bürger zu schaffen.<sup>30</sup>

Das Ergebnis der Ausgangsfrage lautet daher: Weder die Befürchtung eines verdeckten Neoliberalismus noch die an die Wand gemalte Gefahr eines neo-sozialistischen Staates werden der Idee des Gewährleistungsstaates gerecht. Die Leitidee des Gewährleistungsstaats versucht, die alte Dichotomie von Staat und Markt zu überwinden und auf die Möglichkeiten der wechselseitigen Verstärkung und Verbindung dieser beiden Steuerungsprinzipien hinzudeuten. Der Gewährleistungsstaat darf jedoch nicht im hegelschen Sinne als historisch fortgeschrittenes Stadium der Staatlichkeit begriffen werden. Er ist eine fruchtbare Ergänzung anderer staatlicher Leitideen, insbesondere – so altbacken dies auch klingen mag – zur Idee des *sozialen Rechtsstaats*.

30 Vgl. hierzu Dworkin (2000), Sen (2001), Supiot et al. (2001) und Schmid (2006).

### Literatur

- Adamy, Wilhelm, 2006: Bilanz und Perspektiven der Arbeitsmarkt-Finanzierung, in: Soziale Sicherheit, 55 (1), S. 2-9.
- Blanke, Bernhard und Henning Schridde, 2001: Wenn Mitarbeiter ihre Orientierung verlieren. Change Management und Verwaltungskultur im Lichte einer Mitarbeiterbefragung in der Landesverwaltung Niedersachsen, in: Zeitschrift für Personalforschung, 15 (3), S. 336-356.
- Bremer, Eckhard, 2005: Gewährleistungsverantwortung als Infrastrukturverantwortung am Beispiel der Eisenbahnreform in Deutschland, in: Gunnar F. Schuppert (Hrsg.), Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 133-144.
- Breunung, Leonie und Hubert Treiber, 2005: Recht als Handlungsressource kommunaler Industrieansiedlungspolitik. Zum Gebrauch und Verzicht von Recht bei ungleicher Machtverteilung: Ergebnisse einer Langzeitfallstudie, Baden-Baden: Nomos Verlag (Bd. 51 Fundamenta Juridica).
- Bruttel, Oliver, 2005: Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Australien, Niederlande und Großbritannien. Ein Vergleich aus neo-institutionenökonomischer Perspektive, Baden-Baden: Nomos Verlag.

- Bundesregierung, 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitssuchende). Umsetzung der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 14. November 2002 (BT-Drs. 15/98).
- Considine, Mark, 2001: *Enterprising States. The Public Management of Welfare-to-Work*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Courty, Pascal und Gerald Marschke, 2003: Dynamics of Performance-Measurement Systems, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2), S. 268-284.
- Derlien, Hans-Ulrich und Stefan Frank, 2004: Öffentlicher Dienst und Gewerkschaftssystem im Wandel, in: *Die Verwaltung*, 37 (3), S. 295-326.
- Dworkin, Ronald, 2000: *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Mass./London: Harvard University Press.
- Ebers, Mark und Wilfried Gotsch, 1998: Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: Alfred Kieser (Hrsg.), *Organisationstheorien*, 3. und erw. Aufl., Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, S. 199-251.
- Eifert, Martin, 1998: *Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Fiske, Edward B. und Helen F. Ladd, 2000: *When Schools Compete: A Cautionary Tale*, Brookings Institution Press.
- Franzius, Claudio, 2005: Vom Gewährleistungsstaat zum Gewährleistungsrecht, in: Gunnar F. Schuppert (Hrsg.), *Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 53-61.
- Gülker, Silke und Petra Kaps, 2006: Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung durch Contracting-Out? Eine Prozessanalyse zur öffentlich-privaten Kooperation bei vermittlungsnahen Dienstleistungen, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 52 (1), S. 29-52.
- Hall, Peter A. und David Soskice (Hrsg.), 2001: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantages*, Oxford: Oxford University Press.
- Hermes, Georg, 2005: Gewährleistungsverantwortung als Infrastrukturverantwortung, in: Gunnar F. Schuppert (Hrsg.), *Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 111-132.
- Hilbert, Christoph und Ralf Mytze unter Mitarbeit von Michael Neugart und Janine Leschke, 2002: Strategische und methodische Ansatzpunkte zur Ermittlung des regionalen Qualifikationsbedarfs, Discussion Paper FS I 02 – 211, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2001: *Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Jann, Werner und Günther Schmid (Hrsg.), 2004: *Eins zu Eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen*, Berlin: edition sigma.
- Klenk, Tanja und Frank Nullmeier, 2003: *Public Governance als Reformstrategie*, Düsseldorf: edition der Hans-Böckler-Stiftung 97.
- Kok, Wim u.a., 2004: *Jobs, Jobs, Jobs. Creating More Employment in Europe*, Report of the Employment Task Force Chaired by Wim Kok, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/task\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm).
- Kommission, 2002: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Broschüre Nr. A 306.

- Lassnigg, Lorenz, 2006: Approaches for the Anticipation of Skill Needs in the Perspective of „Transitional Labour Markets – the Austrian Experience“, Discussion Paper SP I 2006-105, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Leibfried, Stephan und Michael Zürn (Hrsg.), 2005: Transformation of the State, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lütz, Susanne, 2003: Governance in der politischen Ökonomie – zum Stand der Debatte, in: Politische Vierteljahresschrift, 44 (2), S. 231-243.
- Massey, Andrew und Robert Pyper, 2005: Public Management and Modernization in Britain, Basingstoke: Palgrave Macmillan Ltd.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 39-72.
- Mosley, Hugh, Holger Schütz und Günther Schmid, 2003: Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis, Berlin: edition sigma.
- Mosher, James S. und David M. Trubek, 2003: Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy, in: Journal of Common Market Studies, 41 (1), S. 63-88.
- North, Douglas, 1988: Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen: Mohr.
- Obinger, Herbert, Uwe Wagschal und Bernhard Kittel (Hrsg.), 2003: Politische Ökonomie, Opladen: Leske + Budrich.
- Röhl, Hans Christian, 1999: Verantwortlichkeit als dogmatischer Begriff?, in: Wilfried Berg, Stefan Fisch, Walter Schmitt Glaeser, Friedrich Schoch und Helmuth Schulze-Fielitz (Hrsg.), Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht. Werkstattgespräch aus Anlaß des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann, Berlin: Duncker & Humblot (Die Verwaltung, Beiheft 2), S. 33-55.
- Rossen-Stadtfeld, Helge, 1998: Arbeitslosigkeit als Verfassungsproblem, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 9 (4), S. 421-472.
- Rüb, Friedbert W., 2004: Vom Wohlfahrtsstaat zum „manageriellen Staat“? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34, S. 256-299.
- Sassen, Saskia, 2006: Territory, Authority and Rights: From Medieval to Global Assemblages, Princeton: Princeton University Press.
- Scharpf, Fritz W., 2002: Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie, in: Leviathan, 30 (1), S. 65-92.
- Schmid, Günther, 2002: Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmid, Günther, 2006: Social Risk Management through Transitional Labour Markets, in: Socio-Economic Review, 4 (1), S. 1-33.
- Schmid, Günther und Silke Kull, 2004: Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Perspektiven der Offenen Methode der Koordinierung, in: Hartmut Kaelble und Günther Schmid (Hrsg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat (WZB-Jahrbuch 2004), Berlin: edition sigma, S. 317-343 (2. Aufl. 2006).
- Schütz, Holger und Hugh Mosley (Hrsg.), 2005: Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin: edition sigma (Sonderband 24 Modernisierung des öffentlichen Sektors).
- Schütz, Holger und Frank Oschmiansky, 2006: Arbeitsamt war gestern. Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den Hartz-Gesetzen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 52 (1), S. 5-28.
- Schuppert, Gunnar F., 2003: Staatswissenschaften, Baden-Baden: Nomos Verlag.

- 
- Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.), 2005: Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Schwintowski, Hans-Peter, 2005: Gewährleistungsverantwortung als Dienstleistungsverantwortung, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 167-188.
- Sen, Amartya, 2001: Development as Freedom, New York: Alfred A. Knopf.
- Supiot, Allain et al., 2001: Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe, Oxford: Oxford University Press.
- Trute, Hans-Heinrich, 2002: Gemeinwohlsicherung im Gewährleistungsstaat, in: Gunnar F. Schuppert und Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), Gemeinwohl – Auf der Suche nach der Substanz, Berlin: edition sigma (WZB-Jahrbuch 2002), S. 329-347.
- Zeitlin, Jonathan, Philippe Pochet und Lars Magnusson (Hrsg.), 2005: The Open Method of Co-Ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies, Brussels: Peter Lang, S. 83-103.