

Hans-Dieter Braun / Bernd-Joachim Ertelt (Hg.)

**Paradigmenwechsel
in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik?**

Brühl/Rheinland 2006

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-938407-13-1

ISSN 0179-1982

Druck: Statistisches Bundesamt
Zweigstelle Bonn

Impressum:

Fachhochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung
Willy-Brandt-Str. 1
50321 Brühl

www.fhbund.de

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	5
Vorwort der Herausgeber	7
1. Arbeitsmarkt im Wandel	
Arbeitsmarkt- und/oder Beschäftigungspolitik – Erfolgsbedingungen von komplementären Schwestern - Heinrich Müller-Godeffroy, Frank Osterchrist	9
Personalmanagement im Zeichen des demografischen Wandels Roland Dincher	29
Gefährdung der Beschäftigungsfähigkeit im Lebenslauf und die Grenzen der Arbeitsförderung Gerhard Fabig	38
Makro ist Mikro. Zum Erhalt marktwirtschaftlicher Dynamik durch öffentliche Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Das Beispiel der Arbeitgeberberatung im Bereich der Personalauswahl Karl-Heinz Kohn, Christian Saar	53
Europäische Beschäftigungsstrategie: Die Zielvorgaben für ältere Arbeitnehmer und ihre Implikationen Susanne Kraatz, Thomas Rhein	71
Chancen, Risiken und Nebenwirkungen bei der Privatisierung von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen. Wie verhindert man Creaming- und Parking-Effekte bei der Betreuung von Langzeitarbeitslosen? Wie optimiert man die Vergabe von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen? Eine Analyse am Beispiel Australiens Heinz-Willi Bach	89
Aktuelle Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik in Ungarn und deren Umsetzung im Komitat Csongrád (Südungarn) András Vladislajew	111

2. **Beratung, Vermittlung, Fallmanagement**

Leitbildwechsel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik?
Professionelle Kundenkommunikation und Beratung
als Erfolgsfaktoren neuer Integrationsstrategien
in den Agenturen für Arbeit 126
Matthias Rübner

Qualitätsmanagement in der Berufsberatung
aus europäischer Perspektive 138
Bernd-Joachim Ertelt

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Berufsberatung –
eine Annäherung auf der Basis betriebswirtschaftlicher
und eignungsdiagnostischer Daten 155
Gert-Holger Klevenow

Verlauf eines Projektes an der Fachhochschule
zur Unterstützung der biografischen Gestaltungskompetenz
und offensiven Selbstvermarktung
in Phasen beruflicher Umorientierung 169
Hans-Walter Bens, Margot Linder

Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II.
Die „Wunderwaffe“ im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit? 187
Rainer Göckler, Siglinde Bohrke-Petrovic

Fallmanagement und internationale Netzwerke:
Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit mit Dritten 215
Carsten Wirth

Grundlagen der Alkoholprophylaxe in Polen
und Perspektiven der beruflichen Rehabilitation von Abhängigen 239
Andrzej Margasinski

3. **Ausgewählte Rechtsfragen**

Stagen der Personalsteuerung –
rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten
im gesellschaftspolitischen Dilemma 254
Hans-Joachim Bauschke

Rechtliche Aspekte des Personaleinsatzes 265
Gerhard Racké

§ 33 SGB II im Überblick – Perspektiven für einen lohnenden Regress gegenüber Dritten Annette Tapper	278
Auslegung des § 33 Abs. 2 Satz 2 Sozialgesetzbuch II Karl Stolzenberg	301
4. Geschäftspolitische Aspekte	
Dienstleistungsqualität in der BA – Ansatzpunkte für einen qualitativen Sprung nach vorne Michael Franck	311
Aufgaben der Stabsstelle „Internationale Beziehungen“ in der Bundesagentur für Arbeit Kurt Berlinger, Günther Schauenberg, Michael van der Cammen	327
Das DATA Warehouse der Bundesagentur für Arbeit als Planungsgrundlage arbeitsmarktpolitischer Steuerungen Dagmar Lück-Schneider	335
5. Bildungspolitik der Zukunft?	
Was ist Bildung wert? Argumente für neue Initiativen in der Bildungspolitik Hermann Saterdag	356
Das Potenzial von Kompetenzmodellen für die Entwicklung von Diagnoseinstrumenten im Bereich der Berufsberatung Hermann-Günter Hesse	363
Fördern und Fordern als ganzheitliches Prinzip in der allgemeinen und beruflichen Bildung. Eine kritische Auseinandersetzung und ein Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik Wilfried Muswieck	373
Kaufmannsmoral – Doppelmoral? Wirtschaftsethische Aspekte beruflicher Qualifizierung im Lichte der Neuen Institutionenökonomik Klaus Beck	384

Der Kopenhagen-Prozess oder der Weg
zum europäischen Raum der Berufsbildung –
Rahmenbedingungen, sowie Ziele und Prioritäten bis 2010 399
Sonja C. Baron

Diplomarbeit oder Portfolio? 412
William E. Schulz

6. *Miscellanea*

Ein Namensverzeichnis der Arbeitsverwaltung
zu Jakob Littners „Mein Weg durch die Nacht“ 432
Dieter Maier

Herausgeber- und Autorenverzeichnis 438

Geleitwort

Das Phänomen der Massenarbeitslosigkeit in Deutschland mit seinen weitreichenden sozialen Implikationen wird noch bis zum Ende dieser Dekade bestehen. Die bisher wenig erfolgreichen Bemühungen eine Wende in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu bewirken machen deutlich, dass den aktuellen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen nur unzureichend mit den Instrumenten begegnet werden kann, mit denen in den Jahrzehnten des Aufschwungs Arbeitsmarktpolitik gestaltet wurde. Gerade an die Bundesagentur für Arbeit sind im Hinblick auf die Reduzierung der Arbeitslosigkeit hohe Erwartungen gerichtet, die nicht immer erfüllt werden können.

Das Leistungsspektrum der BA, sowie Anzahl und Höhe der verfügbaren Ressourcen wird vom Gesetzgeber vorgegeben. In der Verantwortung der BA liegt es dann, den Ressourceneinsatz so zu gestalten, dass alle gesetzlichen Intentionen und der politische Wille bestmöglich erfüllt werden. Die notwendige effektive und effiziente Steuerung setzt Transparenz über die eingesetzten Mittel und die erzielten Wirkungen voraus. Transparenz wird somit zum Kern der Reform. Doch auch mit der besten Organisationsform, den leistungsfähigsten Produkten und Programmen, dem ausgeprägtesten Dienstleistungscharakter kann das Niveau der Arbeitslosigkeit nur in dem Maße beeinflusst werden, wie es die Dynamik der Volkswirtschaft insgesamt zulässt. Die Reform der BA ermöglicht Leistungssteigerungen bei allen Geschäftsfeldern, die Probleme des Arbeitsmarktes insgesamt können damit aber nicht gelöst werden.

Die Senkung der Arbeitslosigkeit und damit eine Verminderung des sozialen Konfliktpotentials zu erreichen, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Lösungsansätze der Vergangenheit müssen auf den Prüfstand. Mit einem Laborieren an Symptomen lassen sich die vor uns liegenden Aufgaben nicht bewältigen. Um den erforderlichen Paradigmenwechsel einzuleiten, werden Fragen, die das Wesen unseres Sozialstaates berühren, erörtert und entschieden werden müssen. Im wesentlichen wird es um die Konzepte für mehr Arbeitsplätze, die Verteilung und Entlohnung der verfügbaren Arbeit und die Ansprüche der Hilfsbedürftigen an die Gesellschaft gehen.

Die vorliegende Festschrift konzentriert sich überwiegend auf die wissenschaftliche Reflektion solcher Aspekte, die im Einflussbereich der BA liegen. Damit wird das Problembewusstsein geschärft, wertvolle Impulse zur Weiterentwicklung der BA gegeben und so ein bescheidener Beitrag zur Lösung der arbeitsmark- und sozialpolitischen Probleme geleistet.

Ralf Holtzwardt
- Direktor -
Bildungsinstitut der BA

Vorwort der Herausgeber

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind auf das Engste miteinander verbunden. In Zeiten des Umbruchs, der durch Globalisierung, technischen Fortschritt, demografischen Wandel und Auszehrung der öffentlichen Haushalte geprägt ist, erscheint ein Festhalten am Althergebrachten als Rückschritt. Sind die spürbaren Veränderungen, die der aktivierende Sozialstaat (Fördern und Fordern) mit sich bringt, lediglich Ausdruck einer vorübergehenden Neuorientierung oder zeigt sich darin ein grundlegender Wandel der Sichtweisen und Problemlösungsstrategien? Handelt es sich bei dem sog. Dritten Weg zwischen neoliberalen Vorstellungen und dem traditionellen Modell des Wohlfahrtsstaates um ein tragfähiges Konzept zur Bewältigung der Krise? Die in diesem Band versammelten Beiträge versuchen, sich mit diesen Fragen kritisch auseinander zu setzen.

Anlass für die Reflexion ist die Verabschiedung zahlreicher Kollegen aus dem Kreis der Dozenten der Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Arbeitsverwaltung, die in einem "dies academicus" am 15. Dezember 2005 ihren feierlichen Rahmen fand.

Die Beiträge spiegeln die Vielfalt der Arbeitsfelder wider, auf denen die Hochschule tätig ist und deren sich verändernden Ansprüchen sie sich mit wissenschaftlichen Mitteln immer neu stellt.

In einer solchen Zeit betrachten wir gerade die Beiträge der Autoren von außerhalb der Hochschule – aus dem Inland und Ausland – nicht nur als Zeichen der Verbundenheit, sondern auch der Ermutigung.

Die Festschrift soll im laufenden Wandlungsprozess der Hochschule zugleich ein Zeichen setzen zwischen Abschiednehmen und Neubeginn.

Wir danken allen Autorinnen und Autoren und hoffen, dass mit dieser Veröffentlichung die Diskussion über einen möglichen Paradigmenwechsel eine fruchtbare Fortsetzung findet.

Mannheim, im März 2006

Hans-Dieter Braun
Bernd-Joachim Ertelt

Arbeitsmarkt- und/oder Beschäftigungspolitik - Erfolgsbedingungen von komplementären Schwestern -

Heinrich Müller-Godeffroy, Frank Osterchrist

1. Einleitung

1.1 Populismus in den Journalen

Kritische Ausführungen zur Arbeit der Bundesagentur für Arbeit hat es schon fast immer gegeben. Eine große Bundesbehörde wird es kaum allen recht machen können, sie macht Fehler, zeigt Unbeweglichkeiten und kämpft mit den Problemen, die ein starres Dienstrecht hervorbringen. In Zeiten des Wahlkampfes 2005 wurden die kritischen Töne lauter. Das ist normal. Die Bundesagentur bietet sich angesichts ihrer Größe und Bekanntheit gut als politischer Punching-Ball an.

Die kritisierenden Ausführungen weisen aber neben aller flachen Polemik z.T. auf Zusammenhänge, die nicht nur von politischen Populisten missverstanden werden und die hinterfragt und geklärt werden müssen. So findet man in der Financial Times Deutschland vom 9.6.2005 einen Kommentar von Birgit Marschall mit der Überschrift: ‚Schafft die Bundesagentur ab. Deutschland hat effektiv sieben Millionen Erwerbslose, aber es leistet sich sehenden Auges eine monströse und erfolglose Arbeitsverwaltung. Das ist ein Skandal‘. Diese Überschrift signalisiert eine Verantwortung der Bundesagentur für die Höhe der Arbeitslosigkeit, die sich zwar wie auf dem Präsentierteller anbietet, die aber mehr als fraglich erscheint und zu untersuchen wäre.

Schaut man in andere Artikel anderer Zeitungen, dann findet sich das ‚Monströse‘ genauer beschrieben: So gab es im Feuilleton der FAZ einen Kommentar der folgenden Art (Ausschnitte): „Die Bundesagentur für Arbeit. Von Hendrik Leber.2004 wurden 4,2 Millionen Menschen arbeitslos. 3,4 Millionen fanden eine neue Beschäftigung, davon wurden 0,5 Millionen (15 Prozent) durch die Bundesagentur vermittelt, der Rest fand über den freien Markt eine Stelle. Für diese Vermittlung dieser 500000 Arbeitssuchenden sind rund 15000 Mitarbeiter direkt und weitere 8000 Mitarbeiter indirekt bei der Bundesagentur tätig. Im Schnitt kommen also auf einen der 23000 Mitarbeiter rund 22 Vermittlungserfolge pro Jahr. Eine Vermittlung durch die Bundesagentur kostet zu Vollkosten rund 2500 Euro, also weit mehr als eine Vermittlung über Stellenanzeigen, Bewerbungsbriefe oder das Internet.

Rund 23 Milliarden Euro werden für die Arbeitsförderung ausgegeben: Für die aktive Arbeitsförderung werden 19 Milliarden Euro an Dritte ausgezahlt. 67000 Mitarbeiter der Bundesagentur sind nicht in der Vermittlung tätig, das sind rund 75 Prozent. Bei einem Kostensatz von 55000 Euro pro Mitarbeiter entfallen 3,5 bis 4 Milliarden Euro Verwaltungskosten auf Leistungen, die nicht in der Vermittlung bestehen. Bei der Bundesagentur für Arbeit stehen Beiträgen von Ar-

beitnehmern und Arbeitgebern in Höhe von 47 Milliarden Euro Leistungen an Arbeitslose von 31 Milliarden Euro gegenüber. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung könnten also um mindestens ein Drittel gesenkt werden, wenn die staatliche Arbeitsförderung eingestellt wird.

.....Wir alle wissen von den Hunderttausenden, die unsinnigerweise, aber wohlmeinend in Weiterbildungsmaßnahmen geparkt wurden, von den auf Informatik umgeschulten Bäckern und von den zahlreichen Englischkursen für Sechzigjährige. Der Staat hat mit viel Geld wenig erreicht.....“

1.2. Omnipotente Bundesagentur?

Die Kritik zeigt u. a. in zwei Richtungen:

- Die Bundesagentur ist nicht in der Lage, die bestehende Arbeitslosigkeit abzubauen bzw. wesentlich zu ihrer Verringerung bei zu tragen.
- Die Bundesagentur ist zu groß und zu teuer und sie bietet vielfach nicht effektive und nicht effiziente Förderungsmaßnahmen an.

Offensichtlich traut man dabei aber der Bundesagentur große Fähigkeiten zu: Grundsätzlich soll sie angesichts der Misere am Arbeitsmarkt durch hervorragende eigene Leistungen (wie Vermittlungen, Qualifizierungen) in der Lage sein, einen Ausgleich am Arbeitsmarkt herbei zu führen. Und da die Zeiten sich geändert haben und die gewünschten Erfolge nicht eingetreten sind, kann man die Bundesagentur abschaffen. Eigentlich sollte ein Außenstehender von diesen Annahmen und der Schlussfolgerung überrascht sein, denn betrachtet man das Bild des weit auseinander klaffenden Angebots- und Nachfrageverhältnisses am Arbeitsmarkt¹, so müsste die Bundesagentur in der Tat nahezu omnipotent sein, um Angebot und/oder Nachfrage so zu beeinflussen, dass ein Ausgleich erreicht wird. Geändert haben sich aber die Politik und die Politikbereiche, die für die Beschäftigung verantwortlich gemacht werden. Wie omnipotent ist dann die Bundesagentur?

2. Arbeitsmarkt- und/oder Beschäftigungspolitik

Es stellt sich vielmehr die Frage, ob nicht im Spiel der Meinungen übersehen wird, dass in ganz elementarer Weise, Politikbereiche verwechselt werden, die sich zwar bedingen und mutual voneinander abhängig sind, die aber nicht beliebig Verantwortung für den jeweils anderen übernehmen können: Die Arbeitsmarkt- und die Beschäftigungspolitik.

¹ Für 2004 – noch vor der Aufnahme der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger in die Arbeitslosenstatistik - zeigt die Arbeitskräftebilanz des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4,38 Mill. Arbeitslose und 1,91 Mill. Personen in der stillen Reserve Allmendinger u. a. (2005), S. 214

2.1 Komplementäre Schwestern: Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Vielfach hat man den Eindruck, dass in der Öffentlichkeit die Begriffe Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik deckungsgleich verwendet bzw. nicht deutlich genug voneinander getrennt werden. Als erstes ist daher eine Begriffsklärung erforderlich. Für den Begriff **Beschäftigungspolitik** gibt es keine einheitliche Standarddefinition. Meist jedoch versteht man unter Beschäftigungspolitik den Oberbegriff für alle Politikoptionen, die generell die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöhen und somit neue Arbeitsplätze schaffen. Sie umfasst u. a. die Bereiche der Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalpolitik sowie der Geld-, Währungs-, Bildungs-, Struktur- und Regionalpolitik. Beschäftigungspolitik setzt an der Makroebene der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung an und stellt sich als ein Bündel von prozesspolitischen Maßnahmen zur Erweiterung des Angebots an Arbeitsplätzen dar. Unter Beschäftigungspolitik kann man daher alle Politikoptionen verstehen, die an makroökonomischen Größen ansetzen, um Arbeitsplätze zu schaffen und damit die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöhen. **Arbeitsmarktpolitik** ist leichter zu definieren. Sie ist ein ergänzender Teil zur Beschäftigungspolitik und bezieht sich nur auf den Arbeitsmarkt. Ihr Ansatz liegt auf der individuellen Ebene – der Mikroebene. Sie greift direkt und indirekt in das individuelle Angebot und die individuelle Nachfrage des Arbeitsmarktes ein und soll einen Ausgleich zwischen den beiden Größen bewirken. Sie schafft nur im eng begrenzten Rahmen, gezielt auf bestimmte Personengruppen, neue - meist zeitlich befristete und subventionierte – Arbeitsplätze (Zweiter Arbeitsmarkt). Arbeitsmarktpolitik sui generis zielt nicht auf das konkrete Schaffen von Dauerarbeitsplätzen. Sie beschäftigt sich insbesondere mit dem Besetzen der offenen Stellen bzw. mit dem Vermitteln von Arbeitslosen. Passen dabei z.B. die Qualifikation eines Arbeitnehmers und die Anforderungen eines Arbeitsplatzes nicht zusammen, so finden sich in diesem Auseinanderfallen („mismatch“) die Ansatzpunkte für Arbeitsmarktpolitik. Aus diesem Blickwinkel kann die unzureichende Durchführung der Arbeitsmarktpolitik - insbesondere die Arbeit der Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung - eine Ursache von Arbeitslosigkeit sein. Unter Arbeitsmarktpolitik versteht man also die staatliche Beeinflussung von Ausgleichsprozessen am Arbeitsmarkt, die bei den individuellen Entscheidungsträgern (arbeitslosen Arbeitnehmern, nicht arbeitslos gemeldeten Arbeitssuchenden, Arbeitgebern und Bildungsträgern) ansetzt.

Allerdings sind Makro- und Mikroebene miteinander verknüpft. So hängen die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktgeschehens von der Beschäftigungspolitik ab. Beide Politiken verfolgen ein gemeinsames Ziel: das Beschäftigungsniveau einer Volkswirtschaft zu erhöhen (vgl. § 1 StabWG u. § 1 Abs. 1 SGB III). Die Beschäftigungspolitik tut dies, indem sie direkt und indirekt zum Entstehen zusätzlicher möglichst auf Dauer angelegter sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze beiträgt; sie kann dies tun, indem sie das Entstehen zusätzlicher Arbeitsplätze bei den Unternehmen durch das Setzen von allgemeinen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen oder durch prozesspolitische Steuerung makroökonomischer volkswirtschaftlicher Größen fördert. Außerdem besitzt sie die Möglichkeit zusätzliche Arbeitsplätze im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen selbst zu schaffen. Demgegenüber ist die Arbeitsmarktpoli-

tik in erster Linie für die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt zuständig. Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente kann nur indirekt und sehr vermittelt auf das Entstehen zusätzlicher Arbeitsmöglichkeiten wirken. Hier finden sich die gemeinsamen Schnittmengen zwischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Daneben kennt die Arbeitsmarktpolitik auch Instrumente, die das Entstehen zusätzlicher Arbeitsplätze fördern, indem sie diese zeitlich befristet subventionieren. Das unmittelbare Entstehen zusätzlicher unsubventionierter Arbeitsmöglichkeiten aber liegt definitionsgemäß außerhalb des Wirkungskreises der Arbeitsmarktpolitik.

2.2 Dominanz der Beschäftigungspolitik

Wenn aber Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf der Ziel- und auf der Wirkungsebene miteinander verknüpft sind, wie genau gestalten sich dann die wechselseitigen Abhängigkeiten der beiden Politikbereiche?

- a) Beschäftigungspolitik ist im hohen Maße von der herrschenden theoretischen Grundposition bestimmt und damit ideologieträchtig. Das dominante Paradigma der Beschäftigungspolitik beeinflusst auch die Zielsetzungen, die Auswahl und sogar die inhaltlich-organisatorische Ausgestaltung der zum Einsatz kommenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente. So sind die jüngsten arbeitsmarktpolitischen Reformen nur in dem theoretischen Kontext der „Theorie der Beschäftigungspolitik“ zu verstehen und zu interpretieren. Die meisten der mit den Hartz-Gesetzen implementierten neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente lassen sich dergestalt einem angebotsorientierten Grundverständnis - wie es die aktuellen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik dominiert - zuordnen. Hierzu gehört u.a. der Ausbau des Niedriglohnsektors, die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum ALG II, die Differenzierung der Zumutbarkeit, die restriktivere Anwendung der Sperrzeiten, die Ich-Ag und PSA.
- b) Beschäftigungspolitik bildet - indem Sie an den makroökonomischen Größen einer Volkswirtschaft ansetzt – die Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik.
 - Eine nachhaltig wirksame Ausgleichspolitik bei Unterbeschäftigung erfordert eine signifikante Existenz offener Stellen. Instrumente, die die arbeitsmarktpolitische Integration fördern können (Aktivierung, Zumutbarkeit, PSA, etc) werden stumpf und wirken unter Umständen sogar kontraproduktiv, wenn diese Voraussetzung nur bedingt gegeben ist.
 - Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente müssen passgenau auf die jeweiligen Vorgaben der Beschäftigungspolitik ausgerichtet sein. Eine Personal Service Agentur kann Erfolg zeigen, wenn die volks- und betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Ausweitung von Leiharbeit vorliegen. Die Ich-AG führt dann und nur dann zu einer nachhaltigen Entlastung der Arbeitslosigkeit, wenn Existenz- und Kleinunternehmensgründungen volkswirtschaftlich getragen und gesichert werden können.

Die Arbeitsmarktpolitik folgt also grundsätzlich den Vorgaben der Beschäftigungspolitik². So wie 1969 das alte AFG in seiner arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen und in seiner immanenten Förderungslogik dem (staatsinterventionistischem) Geist des Stabilitätsgesetzes von 1967 entsprach und sich daraus auch die Grundphilosophie einer aktiven Arbeitsmarktpolitik ableiten lies, so muss heute das um die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt veränderte SGB III und das neue SGB II als integraler Bestandteil der Agenda 2010 und damit als Reflex einer angebotsseitig ausgerichteten Wirtschaftspolitik interpretiert werden. Der Wandel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik der Jetzt-Zeit entspricht im Kern diesem Veränderungsprozess im ökonomischen Denken in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei ist zu bedenken:

- Es kann in diesem komplexen gesellschaftlichen Wirkungszusammenhängen keinen Automatismus geben.
- Es existieren Wechselbeziehungen und Interdependenzen. Derartige Wirkungszusammenhänge zwischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik brauchen Zeit um deutlich und wirksam zu werden. So befanden sich insbesondere während der 80er Jahre und zu Beginn der 90er Jahre die Anwendung und Ausrichtung einiger wichtiger arbeitsmarktpolitischer Instrumente teil- und zeitweise im Widerspruch – zumindest aber in einem Nebeneinander - zu einer angebotsorientierte Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Ära Kohl. Als Beispiele mögen hier Verweise auf die teilweise erhebliche Ausweitung des zweiten Arbeitsmarktes und die unstetige Handhabung von Qualifizierungsmaßnahmen während dieser Zeit dienen.

Mit der Agenda 2010 und den Hartz-Gesetzen als deren wichtiger integraler Bestandteil wurde versucht, „Politik aus einem Guss“ zu formulieren. Im Grunde vollzog und vollzieht sich hier der längst fällige Wandel in der Arbeitsmarktpolitik zu den bereits seit längerem gesetzten Vorgaben einer weitgehend angebotsausgerichteten Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Der Prozess geht mit Notwendigkeit über die Neuausrichtung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums weit hinaus: Die Bundesagentur selbst wird zum Gegenstand dieser Veränderungsdynamik.

² Diese Abhängigkeit der Arbeitsmarktpolitik von der „großen Politik“ lässt sich auch an der direkten Unterstellung der Bundesagentur für Arbeit unter das BMWA organisatorisch nachzeichnen.

2.3 Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik: Vom Amt zur Agentur.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die alten arbeitsmarktpolitischen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, allen voran ABM / SAM und FbW waren darauf ausgerichtet, aktiv und gestaltend in die regionalen Arbeitsmärkte einzugreifen und so Arbeitslosigkeit zumindest zeitweise sichtbar zu verringern und Brücken zum ersten Arbeitsmarkt zu schlagen. Mit zunehmender Dauer und Verhärtung der Arbeitslosigkeit verloren diese Instrumente z. T. ihre Grundphilosophie: durch eine gestaltenden regionalen Arbeitsmarktpolitik die Beschäftigungspolitik vorausschauend zu ergänzen. Im Fordergrund stand nur noch die schlichte unmittelbare Entlastungswirkung durch Teilnahme. Prävention und Integrationserfolge in den ersten Arbeitsmarkt mussten - auch und gerade vor dem Hintergrund der dramatischen Zuspitzung der Arbeitslosigkeit in den Neuen Bundesländern – aus dem Blick geraten. Je mehr die Arbeitslosigkeit „verwaltet“ wurde je weniger zielorientiert und aktiv gestaltet wurde, umso mehr blieben die Erfolge aus. Eine zunehmend angespannte Haushaltsslage führte Mitte der 90er Jahre zu einer anhaltenden Diskussion um die Effizienz des Einsatzes dieser arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Angesichts der fehlenden Rahmenbedingungen der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik und der sich auf sehr hohem Niveau verfestigenden Arbeitslosigkeit musste die aktive Arbeitsmarktpolitik weitgehend versagen. War sie doch unter anderen wirtschaftlichen Konditionen und mit anderen Zielsetzungen konzipiert worden.

Die Politik hatte über Jahre versäumt, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente der veränderten Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation ausreichend anzupassen. Die unzureichende und z. T. unterlassene Analyse bei den Gründen für die mangelnde Effektivität und Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik bieten nun die Gefahr, dass die notwendigen Reformen am Arbeitsmarkt selbst nicht die gewünschten Ergebnisse zeigen.

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik

Im Zuge der „Hartz-Gesetze“ wurde die Arbeitsförderungs politik im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik umgebaut³. „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“ so lautete die Leitidee der neuen Politik. Das verstärkte Einfordern von Eigenbemühungen des Arbeitslosen wird verbunden mit der Gewährung sozialer Absicherung und arbeitsmarktlicher Hilfestellung. Im Zentrum der neuen Arbeitsmarktpolitik steht die eigene Integrationsleistung des Arbeitslosen. Das Aktivierungspostulat war ganz im Sinne eines „Fördern und Forderns“ – wie es bereits im Job AQTIV-Gesetz des Jahres 2001 zu finden war (Übergangsphase zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik). Da der einzelne Arbeitslose über ein ganzes Bündel der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehender Instrumente zur verstärkten aktiven Suche motiviert werden soll, spricht man von aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Der Arbeitslose mutiert von Objekt zum Subjekt

³ Vgl. Bericht der Hartz-Kommission S.19

der Politik. Wurde er früher „verwaltet“ wirkt er nun verstärkt aktiv an seiner eigenen Integration mit.

Diese Stärkung der Eigeninitiative basiert auf zwei Strategien: einmal sollen im Gespräch die eigenen Aktivitäten des Arbeitslosen gestützt und seine Motivation gestärkt werden; das andere mal - bei mangelnder Mitwirkung - sollen ihn die Androhung und ggf. auch die Anwendung finanzieller Sanktionen zu selbständigen Integrationsbemühungen ermuntern. Wesentliche Elemente dieser Aktivierungsstrategie sind das Profiling, die Eingliederungsvereinbarung, die verschärften Zumutbarkeitsregelungen, die Differenzierung der Sperrzeiten, die Ausgabe des Bildungsgutschein für Weiterbildung, etc.. Je mehr es dabei gelingt, den einzelnen Arbeitslosen bei seiner Suche nach Arbeit zu aktivieren, je mehr die Bemühungen der Agentur zu seinen eigenen werden, um so höher der erwartete Integrationserfolg.⁴ In der Folge ergeben sich zwei weitere zentrale Postulate der neuen Arbeitsmarktpolitik: verstärkte Individualisierung des Instrumenteneinsatzes und klare Ausrichtung der Instrumente auf den ersten Arbeitsmarkt

Es bleibt anzumerken, dass diese arbeitsmarktpolitische Argumentation unterstellt, mangelnde Mitwirkung und fehlende Eigeninitiative der Arbeitslosen seien ein Hauptgrund für die anhaltende sich seit Jahren nicht abbauende Arbeitslosigkeit. Wer so argumentiert, verliert die Relation zu den tatsächlich angebotenen Beschäftigungsmöglichkeiten. Unbestritten ist, dass hier ein wichtiges Problem in der Vermittlungs- und Integrationsarbeit der Agenturen liegt. Aber hier relativieren sich die an die Reformen geknüpften Erwartungen. Es handelt sich nun um die Optimierung von Vermittlungsstrategien der Agenturen im Rahmen einer sich neu ausrichtenden Arbeitsmarktpolitik, deren Wirkungskreis an dieser Stelle von vornherein auf diesen Vermittlungsauftrag begrenzt ist. In diesem Kontext hätte es keiner neuen Arbeitsmarktphilosophie bedurft, die den Eindruck erweckt, die Passivität und mangelnde Eigeninitiative der Arbeitslosen sei eine wesentliche Ursache der bestehenden Arbeitslosigkeit und mittels einer Erhöhung der Vermittlungseffektivität sei man in der Lage diese Arbeitslosigkeit in relevanten Umfang abzubauen. Gemeinhin wird der Anteil der friktionellen Arbeitslosigkeit auf ca. 15 % der Gesamtarbeitslosigkeit geschätzt. Dies würde einer Arbeitslosenquote von 1,5% entsprechen⁵. Die Bedeutung eines Großteils der aktivierenden Instrumente und das darin aufgehobene neue Grundverständnis von Vermittler und Kunde sind allerdings bedeutsame Schritte in Richtung einer modernen, effektiven und kundenorientierten Vermittlung der Agenturen, die in dem oben beschriebenen engeren Kontext auf längere Sicht auch Wirkung entfalten wird.

Begleitet und ergänzt werden diese Aktivierungsstrategien durch die Einführung einer Reihe von neuen arbeitsmarktlichen Instrumenten (Ich-AG, PSA, Ein-Euro-Job, Mini- und Midi-Jobs, etc.), die in ihrer Mehrzahl auf die Ausweitung eines Niedriglohnsektors hinauslaufen. Außerdem werden Vereinfachungen in der Anwendung bestehender Fördermöglichkeiten (z. B. ABM, FbW) im Rah-

⁴ Vgl. Bothfeld, u. a, 2004

⁵ Vgl. Egle u. a.; 2002

men des SGB III umgesetzt. Auch ein weiterer Schwerpunkt der Reformen - die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II – kann unter dem Aspekt der Einbeziehung und Aktivierung subsumiert werden.

2.4 Beschäftigungspolitische Erfolge durch aktivierende Arbeitsmarktpolitik?

Die Arbeitsmarktpolitik hat sich also deutlich gewandelt. Unter Abschnitt 1.2 war oben gefragt worden, welche Omnipotenz der BA zugeschrieben werden müsste, wenn sie in der Lage sein sollte, einen Ausgleich am Arbeitsmarkt herbei zu führen. Was kann also die neue, aktivierende Arbeitsmarktpolitik allein tatsächlich leisten?

Zunächst: Wenn Angebot und Nachfrage zum Ausgleich gebracht werden könnten, dann müssten die Teilgrößen dieser Aggregate beeinflusst werden können. Wie sieht aber nun das Bild der einzelnen Bestandsgrößen am Arbeitsmarkt aus?

Abbildung 1: Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt

Erwerbspersonenpotenzial		
ET	ALO	StR _{ET}
ET	OSt	StR _{Ost}
Arbeitsplatzpotenzial		

Am Arbeitsmarkt stehen diejenigen, die arbeitswillig und arbeitsfähig sind (diejenigen, die eine Erwerbsneigung zeigen, das Erwerbspersonenpotenzial EPP) als Arbeitsangebot, denjenigen gegenüber, die (tatsächliche oder mögliche) Arbeitsplätze als Arbeitsplatzpotenzial APP anbieten und so als Nachfrager am Arbeitsmarkt fungieren⁶. Nach Teilgrößen zerlegt besteht das Erwerbspersonenpotenzial aus den Elementen: Erwerbstätige ET, registrierten Arbeitslose ALO und stiller Reserve StR. Letztere teilt sich die in stille Reserve im engeren Sinne (StR ieS), diejenigen, die nach Arbeit suchen, ohne die Bundesagentur

⁶ Vgl. Franck/Müller-Godeffroy, 2003; Engelen-Kefer 2005: danach stehen rund 7 Mill. Arbeitssuchenden 800 Tsd. Offenen Stellen gegenüber, S. 93.

einzuschalten, und in die stille Reserve in Maßnahmen (StR iM), diejenigen, die durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der BA aus der Statistik der registrierten Arbeitslosen herausgenommen wurden.

Die angebotenen Arbeitsplätze als Nachfrage nach Arbeitskräften, das Arbeitsplatzpotenzial, setzen sich aus den Erwerbstätigen ET, den der Bundesagentur gemeldeten Stellen OST und einer stillen Reserve an offenen Stellen StR_{OST} zusammen. Letztere teilt sich ein in die Arbeitsplätze, für die Unternehmen aktiv nach Arbeitskräften suchen, ohne die Bundesagentur eingeschaltet zu haben (nicht gemeldete offene Stellen (ng Ost)) und solchen Arbeitsplätzen, für die eine Nachfrage von Seiten der Unternehmen bestehen könnte, falls die Rahmenbedingungen (z.B. Kündigungsschutz, faktische Mindestlöhne etc) geändert wären (hier genannt: Offene Stellen Reservoir, OSt_{Res}).

Es gibt auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes eine besondere Potenzialgröße: Die Stille Reserve der Angebotsseite (StRieS) teilt sich ein in diejenigen, die zur Zeit ohne Einschaltung der Agenturen eine Arbeit konkret suchen (aktiver Teil der StR ieS) und diejenigen, die eine Arbeit aufnehmen würden, wenn sich die Arbeitsmarktbedingungen (z.B. Lohnsätze; Arbeitszeiten) sich veränderten (passiver Teil der StR ieS). Auf der Nachfrageseite gibt es das Offene Stellen Reservoir (als passiver Teil der Nachfrage nach Arbeit) und so ergeben sich zwei Größen, die wirtschaftspolitisch beeinflusst werden können – und zwar gegenläufig: Je günstiger die Bedingungen für die Nachfrager am Arbeitsmarkt sind, desto kleiner ist die latente Nachfrage nach Arbeit (OSt_{Res}), da die manifestierte Nachfrage (OST und ng OST) steigen wird. Andererseits dürften bei einer solchen Entwicklung die Anbieter von Arbeit von dem manifestierten Angebot an Arbeit (ALO, aktiver Teil der StR ieS) in den latenten (passiver Teil der StR ieS) überwechseln oder ganz aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Rahmenbedingungen, die die Nachfrage nach Arbeit erhöhen mögen, können das Angebot an Arbeit reduzieren. Man wird sehen müssen, welche Rolle die Bundesagentur und neuerdings die Reformen am Arbeitsmarkt bei der Beeinflussung dieser Größen spielen.

Kritisiert man die Bundesagentur mit Verweis auf die konstant anhaltende und eher steigende Zahl an registrierten Arbeitslosen (bzw. an der hohen und steigenden Unterbeschäftigung⁷) und bezichtigt sie der Unfähigkeit, die Lücke zwischen Angebot an Arbeit und Nachfrage zu verkleinern bzw. zu schließen, so müsste man unterstellen, dass sie diese Lücke auch verkleinern oder gar schließen kann. Wenn das Angebot an Arbeit aber höher ist als die Nachfrage nach Arbeit, so können nach der Logik eines solchen Systems nur drei Strategien für eine erfolgreiche Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Frage kommen:

1. Eine Verringerung des Angebots EPP, bzw. eine Umstrukturierung des EPP weg vom sichtbaren Teil (ALO) in den unsichtbaren (StR)

⁷ Unterbeschäftigung: Arbeitslose + Stille Reserve

2. Eine Erhöhung der Nachfrage APP, bzw. eine Umstrukturierung des APP weg vom unsichtbaren Teil (StR_{OSt} , insbesondere OSt_{Res}) hin zum sichtbaren (OSt)
3. Eine Kombination beider Vorgehensweisen

Wie sieht es mit den Möglichkeiten der Bundesagentur aus, eine oder mehrere dieser Strategien erfolgreich zu gestalten? Damit ist aber auch die Frage verbunden: Für welche Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt kann man die Bundesagentur verantwortlich machen?

Zu 1: Verringerung des Angebots an Arbeit.

Lässt man die Möglichkeit einer Verringerung der Zahl der Erwerbstätigen außer Acht, so kann der Angebotsüberhang nur durch Reduktion der Zahl der Arbeitslosen oder eine Verkleinerung der stillen Reserve abgebaut werden.

Angestrebt wird zweifellos der Weg eines erfolgreichen Matching zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen – eine Strategie die Angebots- wie Nachfrageseite betrifft und daher unter 3. diskutiert wird. Geht es aber zunächst nur um eine Reduktion der Zahl der Arbeitslosen allein⁸, dann bieten sich als Möglichkeiten an, die Bedingungen für Arbeitslose so zu ändern, dass sie mehr oder weniger freiwillig aus der Arbeitslosigkeit ausscheiden, oder die Vorschriften so zu gestalten, dass sie definitorisch (und damit in gewissen Sinne zwangsweise) nicht mehr zu den Arbeitslosen zählen.

„Freiwilliges“ Ausscheiden aus der Arbeitslosigkeit: Die Bundesagentur hat mit der Einführung der Hartz-Gesetze gegenüber den bereits bestehenden Regeln weitere Schritte in Richtung der Angebotsverkleinerung unternommen: Sie hat z.B. die Zumutbarkeitsregeln verschärft, Eigeninitiative verstärkt eingefordert und die temporären Beschäftigungsverhältnissen nach § 16.2 SGB II (sog. Ein-Euro-Jobs) eingeführt. Alles zielt auf den Versuch, die arbeitswilligen von den unwilligen Arbeitslosen zu trennen, um in letzter Konsequenzen die Arbeitsunwilligen aus der Statistik der Arbeitslosen heraus nehmen zu können. Das spart Geld und verbessert die Optik. In der Tat gibt es Personen, die der BA vorwerfen, zu „milde“ mit den Arbeitssuchenden um zu gehen. In großen Maße erfolgreich kann diese Vorgehensweise nur sein, wenn die Arbeitslosen überwiegend arbeitsunwillig sind und daher aus der registrierten Arbeitslosigkeit gepuscht werden können. Über die Höhe des Anteils von arbeitsmarktnahen und arbeitsmarktfernen Personen im Heer der gemeldeten Arbeitslosen entbrennt seit eh her ein Streit; vielleicht sind es mehr als die Einen denken und weniger als die Anderen behaupten⁹. Auch wenn es stimmen sollte, dass Mitarbeiter der Bundesagentur manchmal zu milde mit den Arbeitssuchenden umgehen und zu leicht Arbeitsunwillige nicht aussondern, so bleibt für die Masse der Arbeitslosen jedoch der Sachverhalt, dass – egal ob arbeitswillig oder nicht - die Verhaltensregeln für die Mitarbeiter der Bundesagentur dem Bereich der Politik ent-

⁸ Die Stille Reserve kennzeichnet zwar auch den Angebotsüberhang am Arbeitsmarkt, sie ist aber nicht so populär und wird zunächst vernachlässigt.

⁹ Vgl. DIHT 1995

stammen - dort und nur dort wird entschieden, wie gehandelt wird. Man kann die BA anweisen, nach verschärften Regeln zu arbeiten, der BA aber Vorbehalte ob der bestehenden Regeln zu machen, erscheint fragwürdig.

Mit all diesen Bemühungen wird aber nur die offene und sichtbare Unterbeschäftigung verkleinert. Es bleibt zu bedenken, dass derart aus der Arbeitslosigkeit gedrängte Personen in die stille Reserve ‚abwandern‘, so dass sich zwar der sichtbare Teil aber nicht die gesamte Unterbeschäftigung verringert hätte. Besonders der relativ elastische Bereich des passiven Teil der stillen Reserve dürfte diejenigen aufnehmen, die durch Druck von der Bildfläche des Arbeitsmarktes verdrängt werden.

Definitorisches (zwangsweises) Ausscheiden aus der Arbeitslosigkeit: Auch das definitorische Verkleinern des Arbeitsangebotes muss durch den Bereich der Politik vorgegeben werden. In den letzten Jahren hat es immer wieder Änderungen in den genauen Bestimmungen der Erfassung von Arbeitslosigkeit gegeben, die dazu führten, dass die Zahl der Arbeitslosen kleiner wurden. Wenn von politischer Seite gewollt wird, die Zahl der Arbeitslosen durch ein Veränderung der Definition von Arbeitslosigkeit wieder und weit gehender zu beeinflussen, dann muss das politisch diskutiert und entschieden werden. Es ist nicht die Kompetenz und Verantwortung einer nachgeordneten Behörde, die Regeln zu bestimmen.

Auch in dieser Variante besteht die Gefahr, dass es sich nicht um eine echte Verringerung des Arbeitsangebots, sondern um eine Umstrukturierung handelt: Weg vom sichtbaren, hin zum unsichtbaren Teil. Diejenigen, die in den Änderungen statistischer Definitionen herausfallen aus den Arbeitslosen, werden kaum ihre Verhaltensweisen aufgeben und weiterhin eine Arbeitsneigung zeigen. Sie bleiben im Aggregat Arbeitsangebot, werden aber statistisch in einer anderen Teilgröße erfasst.

Zu 2: Vergrößerung der Nachfrage

Bei dieser Option geht es um die Frage, ob es der Bundesagentur gelingen könnte, durch ihr Verhalten die Zahl der angebotenen Arbeitsplätze des Arbeitsplatzpotenzials zu erhöhen. Nur in diesem Falle könnte sie aus der Sicht einer von ihr unzureichenden Beeinflussung der Arbeitsnachfrage für die anhaltende Misere auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich gemacht werden.

Denkschemata wie eine zwangsweise Erhöhung der Arbeitsplatzangebote schließen sich in einer freien Marktwirtschaft aus. Der moralische Druck (moral suasion) verbunden ggf. mit Drohungen¹⁰ auf Unternehmen, neue Arbeitsplätze ‚freiwillig‘ anzubieten, findet sich im Spiel der Interessen im politischen Bereich. Wiederum liegt hier ein Feld vor, in dem eine nachgeordnete Behörde keine aktive Rolle spielt. Auch hier kann sie nicht für politische Entscheidungen verantwortlich gemacht werden, die sie nicht zu verantworten hat.

¹⁰ Im Rahmen der Diskussion um Lehrstellen wird zwar versucht die Unternehmer zu überzeugen, weitere Lehrstellen anzubieten, aber nicht selten ertönt gleichzeitig die Forderung, notfalls eine Lehrstellenabgabe einzuführen.

Freiwillig könnte die Arbeitsnachfrage erhöht werden, wenn sich die Politik der Bundesagentur wieder verändern würde. Früher wurde versucht, durch Arbeitsbeschaffungsmassnahmen oder andere beschäftigungsschaffenden Maßnahmen einen zweiten Arbeitsmarkt zu etablieren und eine Nachfrage nach Arbeit staatlicherseits zu entfalten, die ansonsten nicht existent war. In Zeiten der leeren öffentlichen Kassen und der geforderten Orientierung am ersten Arbeitsmarkt ist diese Politik völlig aus der Mode gekommen; es ist kaum zu erwarten, dass solche Versuche der Nachfrageausweitung wieder aufgenommen werden.

Anders sieht das Problem der Struktur des Arbeitsangebotes aus. Nicht die absolute Höhe der Nachfrage nach Arbeit befindet sich nun im Mittelpunkt, sondern die relativen Anteile. Teilt man die stille Reserve an offenen Stellen ein in die nicht den Agenturen für Arbeit gemeldeten Stellen (ng Ost) und dem Reservoir an offenen Stellen, so erscheint es zumindest verwunderlich, dass die Bundesagentur nach eigenen Einschätzungen nur ca. 35 % aller offenen Stellen zur Mitwirkung an dem Besetzungsproblem angeboten bekommt. Immerhin bietet die BA eine Dienstleistung zum Nullpreis – und über 60 % wollen sie nicht haben!

Mag es auch eine Reihe von Gründen geben, warum eine Quote von 100 % nicht erwartet werden kann¹¹, so mag sich ein Betrachter doch fragen, ob diese Relation von 35 % für einen Quasi-Monopolisten für Vermittlung befriedigend erscheint und es mag überlegt werden, ob in diesen 35 % nicht ein Urteil über die Leistungsfähigkeit der Arbeitsagenturen aus der Sicht der Betriebe gegeben wird. Bei aller möglichen und ggf. berechtigten Kritik an der Bundesagentur in Bezug auf die Wahrnehmung ihrer Vermittlungsleistung, so ist doch deutlich, dass zwar der Ausgleichsprozess am Arbeitsmarkt verbessert werden könnte, aber eine, durch die BA zu verantwortende Erhöhung des Angebots an Arbeitsplätzen, ist nicht in Sicht.

Zu 3: Kombination

Zwei mögliche Sachverhalte sind zu erwägen. Zum einen kann überlegt werden, ob die Bundesagentur zu langsam vermittelt, es also an zügiger Bearbeitung von offenen Stellen mangelt, zum andern könnte überlegt werden, ob durch eine Kombination einerseits von BA-beeinflussten Senkungen der Lohn-erwartungen potentieller Arbeitnehmer sich die Rahmenbedingungen verändern, dass zum anderen die Unternehmer ihre Nachfrage im Segment des Reservoirs an offenen Stellen deutlich erhöhen. Gleichzeitig würde sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen und damit das Arbeitsangebot verringern. In Folge könnten die Arbeitslosenzahlen und auch die Unterbeschäftigung sich verringern.

Der erste Ansatz, die Agenturen für Arbeit für zu langsame Vermittlungs-Arbeit zu kritisieren, ist populär und durchaus plausibel. Wenn es gelingen würde, die

¹¹ Z.B. sind viele Bewegungen am Arbeitsmarkt Wiederbeschäftigungen von Arbeitnehmern, die vorher bereits in dem Betrieb gearbeitet haben („recalls“). Es besteht daher häufig kein Grund, die Institute der Bundesagentur einzuschalten.

durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit von ca. 7 Monaten um einen Monat zu senken, dann würde die durchschnittliche Arbeitslosenzahl um mehrere hunderttausend abnehmen. Ist eine solcher Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit realistisch denkbar? Es kann kaum erwartet werden, dass die Bundesagentur angesichts der Dimension der Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt eine solche Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer erreichen könnte, so dass als Aussage zwar bestehen bleibt, dass jede Senkung der Verweildauer sich positiv auf die Arbeitslosenzahlen auswirkt, eine relevante Veränderung am Arbeitsmarkt über diese Strategie kaum zu erwarten ist.

Der zweite Ansatz läuft darauf hinaus, die Vielzahl der Arbeitslosen auf ein Arbeiten in den Niedriglohnsektoren der Volkswirtschaft vorzubereiten. Mit den Hartz-Gesetzen sind wichtige Weichenstellungen erfolgt, sowohl die Bundesagentur als auch die Arbeitsgemeinschaften zwischen Kommunen und BA sowie die optierenden Kommunen arbeiten an der Umsetzung der Vorschriften. Ob PSA, ob ALG II, ob Ein-Euro-Job – es wird umgesetzt, was vorgeschrieben wird. Die Reformgesetze am Arbeitsmarkt sind politisch heftig umstritten¹², es kann aber nicht der Inhalt berechtigter und sinnvoller Kritik sein, der nachgeordneten Behörde die Schuld an den Bedingungen des Arbeitsmarktes und an dem Scheitern der Politik zu geben. Wieder ergibt sich das Bild eines öffentlich-rechtlichen Dienstleisters, der - ob bereitwillig oder nicht – die Vorgaben des politischen Bereichs befolgt, und der wegen möglicher Schlechterfüllung wohl nicht aber für die Höhe der Arbeitslosigkeit ein Vorwurf gemacht werden kann.

Omnipotent ist die Bundesagentur also wahrlich nicht. Wohl aber ist sie in der Art ihrer Aufgabenerfüllung kritisierbar. Man kann sie jedoch weder für das erhebliche Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt, noch für die scheinbar nur teureren und wenig effizienten Maßnahmen, noch für ihre Größe anprangern. Kritik erscheint also kaum beim was, sondern eher beim wie angebracht. Wird hier aber durch die Politik korrigiert und neue Instrumente und Verhaltensregeln kommen zur Anwendung, dann ist auch in diesem Falle kaum mit einer relevanten Änderung der Arbeitsmarktsituation zu rechnen.

3. Erfolgsbedingungen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

3.1 Erfolgsbedingungen der Beschäftigungspolitik

Die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der letzten zwei Jahrzehnten war – wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung – grundsätzlich angebotsorientiert ausgerichtet. Sie ist für ein nun schon seit Jahren stagnierendes Wirtschaftswachstum verbunden mit einer Arbeitslosigkeit von mehr als 4 Millionen Menschen und enormen Defiziten bei den öffentlichen Haushalten verantwortlich. Allein der Export trägt die wirtschaftliche Entwicklung. Verschärft wird die ohne-

¹² Vgl. z.B. Seifert 2005, Fickinger 2005

hin problematische gesamtwirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland durch eine anhaltend restriktive Haushaltspolitik

Grundsätzlich gilt, dass wenn Beschäftigungspolitik nach dem Ziel des Erreichens eines hohen Beschäftigungsstandes erfolgreich sein soll, dann müssen alle relevanten, verschiedenen Politikbereiche aufeinander abgestimmt und auf die jeweiligen Erfordernisse der aktuellen konjunkturellen Situation bezogen werden. Hier setzt Kritik an. Was fehlt – so sagt man - ist „eine politikfeldübergreifende Beschäftigungsstrategie, die außerhalb der Arbeitsmarktpolitik auch Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik sowie die Bildungs- und Innovationspolitik integriert.“¹³ Neben dieser Notwendigkeit der Abstimmung geht es aber auch um das leitende Paradigma. Angesichts der schlechten Erfahrungen der letzten Jahre ist es notwendig, die beschäftigungstheoretische Ausrichtung des Politik-Mix neu zu justieren. Eine Politik, die Arbeitsplätze schaffen soll, muss die Fehlentwicklungen der vergangenen Jahre bewusst erkennen und zum Ausgangspunkt des eigenen Politikansatzes machen. Dazu gehören u. a.:

- die angebotsorientierte Politik der Jahre 1983 ff. hat zwar nachhaltige Erfolge für die Ertragssituation der Unternehmen und eine zunehmende Entlastung wohlhabender Steuerzahler, bei gleichzeitiger Belastung mittlerer Einkommen gebracht, aber die Arbeitsmarktmisere nicht verhindern können,
- die Politik der Deutschen Bundesbank und später die der Europäischen Zentralbank hat ‚auf Deubel komm raus‘ Preisniveaustabilität erzwungen und somit auf dieser Seite Erfolg gezeigt, der empirische Beweis, dass hiermit auch die besten Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt vorlagen, steht jedoch aus,
- gelungen ist der Angebotspolitik auf jeden Fall, die Binnennachfrage zu strangulieren, die Konsumnachfrage – als größtes Aggregat des BIP hat jede Wachstumsdynamik verloren¹⁴.

Diese ‚Erfolgsbedingungen‘ einer Beschäftigungspolitik müssen daher auf den Prüfstand gestellt werden und es ist zu fragen:

- ob die konstante Orientierung am Leitbild der Angebotspolitik weiterhin erfolgversprechend sein kann,
- ob die rigide Orientierung an Preisniveaustabilität nicht Wachstumsfaktoren wie ‚Geldillusion‘ behindern
- und ob nicht unter gegebenen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen eine langfristige Förderung der Konsumneigung die beste Politik ist, um die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts optimal zu gestalten.

Wenn nach zwanzig Jahren Angebotspolitik der arbeitsmarktpolitische Erfolg sich noch nicht so richtig eingestellt hat, dann liegt das daran - so die Protagonisten - , dass diese Angebotspolitik nur unzureichend durchgeführt wurde. Würde man also richtig handeln, dann würden die Erfolge eintreten. Nach über

¹³ Engelen-Kefer 2006, S.93

¹⁴ Vgl. zu ähnlichen Analysen Bofinger 2005

zwanzig Jahren angebotspolitischer Versuche einer Beschäftigungsförderung, fällt es schwer, weiter an deren künftige Erfolge zu glauben. Das gilt insbesondere für die Menschen in Deutschland. In der vorliegenden Zeit der Austerity-Politik erwartet kaum jemand, dass Beschäftigungspolitik angebotsorientierter Provenienz erfolgreich ist. Zu lange wartet die Bevölkerung auf dem Aufschwung am Arbeitsmarkt, der immer wieder in mittlere Sicht angekündigt wurde! Theoretisch orientiert sich Angebotspolitik an einem individualistischen Paradigma, das die Kreislaufzusammenhänge tendenziell vernachlässigt. „Die Wiederentdeckung gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge ist derzeit die wichtigste Voraussetzung im Kampf gegen Massenarbeitslosigkeit.“¹⁵ Im Lichte des wirtschaftlichen Kreislaufs ist dann zu analysieren, wie jahrelange Lohnerhöhungen unterhalb der durchschnittlichen Produktivitätsfortschritte auf die Aggregatgrößen einer Wirtschaft und focusierend auf den Arbeitsmarkt wirken.

Insbesondere mit der Entwicklung der Konvergenzkriterien im Rahmen der Maastrichter Verträge wurde zins- und geldmengenpolitisch ein erfolgreicher Weg eingeschlagen. Der Erfolg lag und liegt noch in anhaltend niedrigen Zinsen und einer geringen Preissteigerungsrate. Das Ziel der Preisniveaustabilität ist seit Jahren nicht ernsthaft gefährdet. Unter früherem theoretischen Credo könnte das Beharren auf diesem Ziel verwundern, hatte es doch einst in der Diskussion um die so genannte Phillips-Kurve die feste Überzeugung gegeben, dass zwischen den Zielen der Preisniveaustabilität und dem des hohen Beschäftigungsstandes ein trade off bestehe, die Zielerreichung des einen Ziels gefährde den des anderen Ziels. Heute gilt als Credo, dass ein Wirtschaftswachstum und damit eine Zunahme der Beschäftigung nur und nur bei erreichter Stabilität der Preise möglich ist. Vielleicht muss hier die Theorie und auch die (Beschäftigungs-)Politik in eine neue Runde gehen. Die ‚Erfolge‘ am Arbeitsmarkt einer sonst erfolgreichen Geldpolitik sprechen nicht für ein Weitermachen im alten Stil¹⁶. Wenn die Einkommen etwa wie die durchschnittlichen Preise steigen, fühlt der Einzelne sich reicher und wird konsumfreudiger; diese Form der ‚Geldillusion‘ wirkt nachfragebelebend. Wenn bei konstanten (Lohn-)Einkommen die staatlichen Belastungen mit Steuern und anderen Zwangsabgaben steigen, spürt der Einzelne seinen realen Einkommensverlust und wird mit seinen Konsumausgaben vorsichtiger reagieren.

Die Binnennachfrage ist dabei das Zentralproblem der stagnativen Entwicklung. Als drittes muss die heutige Beschäftigungspolitik sich daher um 180° drehen und wieder verfügbares Einkommen im konsumfreudigen Mittelstandsbereich der Einkommenspyramide entstehen und sich vermehren lassen. Der Exportweltmeister Deutschland muss wieder eine starke Binnenkonjunktur erhalten. Die Arbeitsplätze, die in der binnenwirtschaftlichen Entwicklung verloren gegangen sind, konnten in der Außenwirtschaft nicht gewonnen werden. Ohne Konsumförderung bleiben andere wirtschaftspolitische Instrumente stumpf.

¹⁵ Hickel 2005, S.144

¹⁶ Vgl. Bofinger, 2005 mit ähnlichen Argumentationen.

3.2 Erfolgsbedingungen einer aktivierender Arbeitsmarktpolitik

Oben war erläutert worden, dass auf der Instrumentebene die Arbeitsmarktpolitik an individuellen Merkmalen ansetzt, um zum Arbeitsmarktausgleich beizutragen. Auf der Zielebene gehört ein hoher Beschäftigungsstand, wie er im § 1 des SGB III formuliert wird, zu den Messgrößen des Erfolges. Wenn Arbeitsmarktpolitik dabei erfolgreich sein will, muss es ihr gelingen, auf der (und nur auf der) Ebene des Individuellen erfolgreich zu sein, um die übergeordneten Makroziele zu erreichen. Die Zielgruppen differenzieren gemäß SGB III nach

- Arbeitssuchenden,
- Institutionen, die Arbeitskräfte nachfragen,
- Trägern von Bildungsmaßnahmen.

Die erste Gruppe ist die größte und die meist diskutierte. Arbeitssuchende können daher als registrierte Arbeitslose oder als nicht arbeitslose Arbeitssuchende im sichtbaren Teil der Arbeitsanbieter auftauchen oder als Teil der stillen Reserve im nicht sichtbaren Bereich. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik kann hier nur dann erfolgreich sein, wenn die Arbeitsanbieter arbeitswillig sind, d.h. eine (echte) Arbeitsneigung zeigen. Mit einem tiefen Misstrauen in die Arbeitswilligkeit dieser Arbeitssuchenden begann und daraus besteht die Politik des Forderns und Förderns. Sie ist im Augenblick an der Stelle des Forderns stehen geblieben und macht dabei die Betroffenen zu Schuldigen: Wenn der Arbeitsmarktausgleich nicht so funktioniert, dass man von einer Tendenz zur Vollbeschäftigung sprechen kann, dann sind nicht die Rahmenbedingungen, sondern die Arbeitssuchenden selbst schuldig. Keine Diskussion mit Vertretern dieser Position endet mit etwas Anderem als mit subjektiven Erfahrungen der Arbeitsunwilligkeit, der Schwarzarbeit oder der Unfähigkeit – fast nie wird registriert, dass es genau die Arbeitsmarktbedingungen und die daraus folgenden Lebensbedingungen sind, die dieses Verhalten erzeugen.

Moral

Zu diesen Arbeitsmarktbedingungen gehört auch die Moral. Erfolgreich kann individuell ansetzende, aktivierende Arbeitsmarktpolitik nur sein, wenn es gelingt, diese offen und verdeckt Arbeitssuchenden zu überzeugen, entweder die für sie z.Z. herrschenden Marktbedingungen (sprich: Lohnsätze des Niedrigstlohnsektors) zu akzeptieren, oder sich dauerhaft aus dem Arbeitsmarkt zurück zu ziehen. Erhebliche Zweifel an einer erfolgreichen Umsetzung dieser Politik sind allein von der ethisch-moralischen Seite angebracht: Solange die großen deutschen Unternehmen (die Unternehmen im DAX) Gewinne in bisher nicht erfahrener Maße erwirtschaften, kann nicht dem ‚kleinen Mann‘ klagemacht werden, dass er sich auf abwärts gerichtete Lohnerwartungen einzustellen hat. Solange die soziale Symmetrie nicht mehr stimmt¹⁷, wird individuell ansetzende, aktivierende Arbeitsmarktpolitik ein Repressionsinstrument sein, das genau diejenigen bedrängt, die für die herrschende gesamtwirtschaftliche Entwicklung

¹⁷ Vgl. zur legalen Form der Steuervermeidung von Unternehmen Weiss/Schmiederer 2005, zur Ungleichheit Giesecke/Groß 2005.

nicht verantwortlich sind. Und solange die Ethik der Marktwirtschaft ihre Leitgestalten (man denke nur an die Leistungsprämien im Zusammenhang mit der Vodafone-Übernahme von Mannesmann) nicht erreicht, kann die Moral der Habenichtse nicht abweichen. Überall wird von peer groups geredet, aber wenn es um die Moral der peers der deutschen Wirtschaft geht¹⁸, dann schweigt man lieber. Es verwundert nicht, dass bei der Moral der Arbeitssuchenden ähnliche Muster zu finden sind: Man sieht auch dort genau die Einstellungen des Abzockens, der Betrugerei, die selbst das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Herbst 2005 – in Bezug auf ALG II Bezieher - anprangert¹⁹. Der Fisch stinkt aber vom Kopf herab und eine Änderung dort ist nicht in Sicht.

Erfolgreiche Beschäftigungspolitik

Es scheint nahezu trivial: Auch aktivierende Arbeitsmarktpolitik benötigt eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik. Ohne neue Arbeitsplätze kann auch in Zeiten des Forderns und Förderns nicht aktiviert werden. Die Hoffnung, durch entsprechend aktivierende Politik massenhaft Arbeitssuchende aus ihrer Arbeitsneigung zu drängen, um somit das Arbeitsangebot zu verringern, kann in einer Gesellschaft, die die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben überwiegend über Arbeit definiert, nicht ernsthaft in den Köpfen der Politiker Raum greifen. Auch aktivierende Arbeitsmarktpolitik braucht Arbeitsplätze auf die vermittelt werden kann, auch aktivierende Arbeitsmarktpolitik braucht eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik.

4. Falsche Zuweisungen und Ideologie

Die obigen Ausführungen sollen nicht als ‚Schmäh‘ einer Kritik an der Bundesagentur für Arbeit verstanden werden, sondern sie will die Kritik von Sachverhalte lenken, für die der Dienstleister BA nicht verantwortlich ist, ggf. damit die Kritik von Sachverhalten für die die BA verantwortlich zeichnet, auch richtig formuliert werden kann. Kritik ist bei Institutionen, die nicht dem Markt unterliegen, ein zentrales Mittel zur Leistungssteigerung²⁰.

Kritik kann aber auch bedeuten, dass komplexe gesellschaftliche Zusammenhänge – u a. der Zusammenhang von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik - nicht differenziert genug erfasst werden und daraus falsche politische Schlussfolgerungen gezogen werden. In letzter Konsequenz werden trotz aller Reformen am Arbeitsmarkt ordnungspolitische Verhältnisse zementiert, die die effektive und effiziente Umsetzung der Reformen geradezu behindern. Die aktuellen Reformen am Arbeitsmarkt haben aber, wollen sie erfolgreich sein, genau diesem Zusammenhang Rechnung zu tragen.

Als falsche Zuweisungen sind aber vor allem die Beiträge zu sehen, die der BA eine Verantwortung für die augenblickliche Höhe der Unterbeschäftigung zuweisen. Das ist entweder einfach irrig oder es ist Ideologie. Wenn man die Ar-

¹⁸ Erfrischend anders: Edzard Reuter, jahrelanger Vorstandsvorsitzender der Daimler Benz AG, vgl. derselbe 1998.

¹⁹ BMWA 2005

²⁰ Vgl. Hirschmann, 1981

beitsmarktmisere erfolgreich in der Öffentlichkeit der BA zuschreiben kann, dann kann man dadurch vom eigenen Versagen, vielleicht sogar von der Falschheit der eigenen Position ablenken. Wer würde da nicht gerne zugreifen?

Literatur

- Allmendinger, Jutta; Eichhorst, Werner; Walwei, Ulrich (Hrsg.): IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Analysen, Daten, Fakten. Frankfurt, New York, 2005
- Baumeister, H.; Gransee, U.; Zimmermann, K-D. (Hrsg.); Die Hartz-Reformen; Hamburg 2005
- Bericht der Hartz-Kommission: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt; 2002
- Bofinger, Peter: Wir sind besser, als wir glauben, München 2005
- Bothfeld, S.; Gronbach, S.; Seibel, K.; Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen; in: WSI Mitteilungen 9/2004, S. 507 - 513
- Deutscher Industrie- und Handelstag: Politik für mehr Beschäftigung braucht bessere Arbeitsmarktstatistik, Bonn, 1995
- Egle, F.; Franck, M.; Göckler, R.; Zahn, E.; Der Arbeitsmarkt. Grundzusammenhänge und Theorieansätze; Essen 5. Auflage 2002
- Eichhorst, Werner; Walwei, Ulrich: Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich, in: Sozialer Fortschritt, Heft 1-2, 2005, S. 1 – 12
- Engelen-Kefer: Wir brauchen eine politikübergreifende Beschäftigungsstrategie, in: Baumeister u. a. Hrsg., 2005
- Fickinger, Nico: Das Hartz-Fiasko, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.10.2005
- Franck, Michael; Müller-Godeffroy, Heinrich: Arbeitsmarktstatistik – einfach erklärt, 3. Aufl., Essen 2003
- Hickel, Rudolf: Jobwunder im perspektivlosen Niedriglohnsektor, in: Baumeister u. a. Hrsg., 2005
- Hirschmann, Albert: Abwanderung und Widerspruch, Tübingen, 1981
- Koch, Susanne; Walwei, Ulrich: Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu Wochenzeitung Das Parlament, 16/2005 v. 18.4.2005, S. 10 - 17
- Reuter, Edzard: Schein und Wirklichkeit. Erinnerungen, Berlin 1998

Seifert, Hartmut: Was bringen die Hartz-Gesetze?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu Wochenzeitung Das Parlament, 16/2005 v. 18.4.2005, S. 17 - 24

Trube, Achim: Die neue deutsche Arbeitsmarktpolitik und der Wandel des Sozialstaats, in: Sozialer Fortschritt, Heft 3 2004, S. 62 - 68

Personalmanagement im Zeichen des demografischen Wandels

Roland Dincher

1. Der Arbeitsmarkt als Determinante der betrieblichen Personalpolitik

Der Arbeitsmarkt ist eine Bestimmungsgröße der betrieblichen Personalpolitik. Er beeinflusst die Entscheidungen der Träger der Personalpolitik auf vielfältige Weise, ohne dass der Betrieb seinerseits einen wesentlichen Einfluss auf das Geschehen am Arbeitsmarkt ausüben kann. Der Arbeitsmarkt setzt dem Betrieb folglich Daten, die er im operativen und strategischen Personalmanagement berücksichtigen muss (vgl. Dincher/Ehreiser/Nick 1989, S. 66) und gehört zu den wesentlichen Rahmenbedingungen personalpolitischen Handelns.

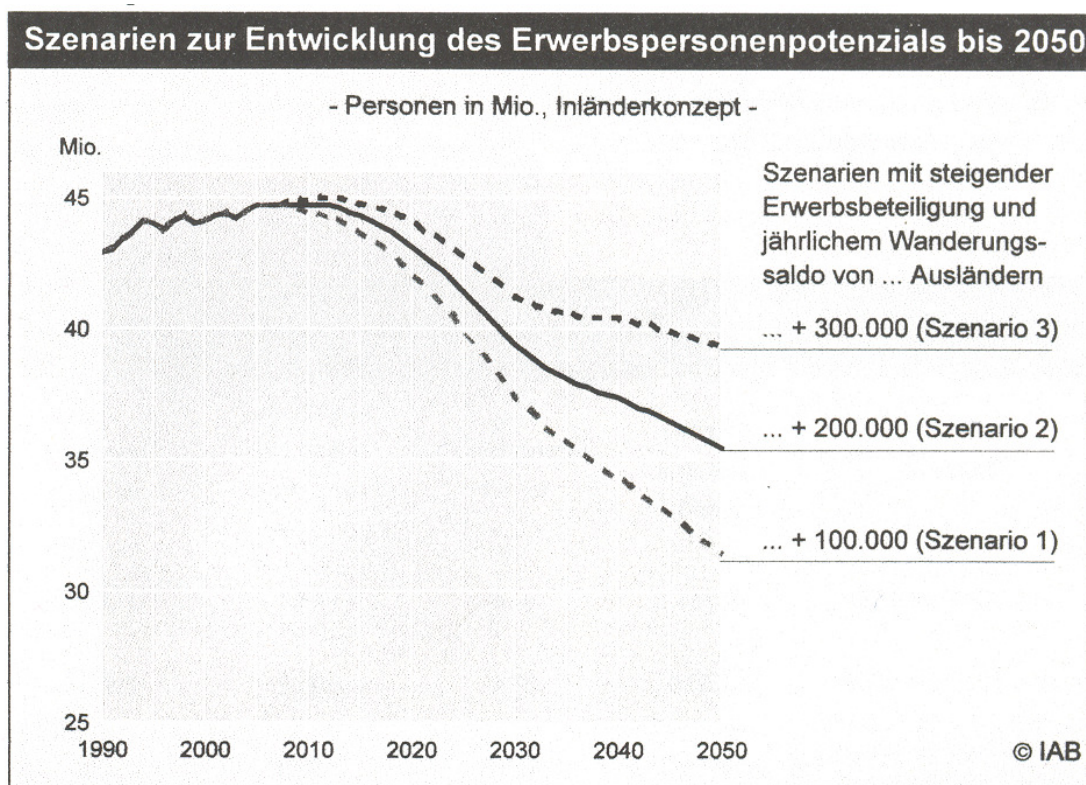
In einer Situation des globalen Überangebotes an Arbeitskraft, die den Arbeitsmarkt in der jüngeren Vergangenheit bis in die Gegenwart hinein geprägt hat, stellt dieser sich als ein typischer ‚Käufermarkt‘ dar. Einer großen Zahl von Stellen suchenden Bewerbern steht ein kleineres, unzureichendes Arbeitsangebot gegenüber. Die betriebliche Arbeitskräftenachfrage reicht nicht aus, allen Arbeit suchenden Menschen Beschäftigung zu bieten. Die Betriebe haben in dieser Situation im **operativen** Personalmanagement keine besonderen Probleme, das benötigte Personal zu rekrutieren und zu erhalten. Die Personalbeschaffung und die Personalerhaltung sind dann relativ unproblematische Aufgaben, die mit verhältnismäßig geringem Aufwand und aus eigener Kraft der Betriebe gelöst werden können. Diese, für das betriebliche Personalwesen günstige, gesamtwirtschaftlich und gesellschaftlich jedoch höchst problematische Situation der vergangenen Jahrzehnte neigt sich infolge der absehbaren demographischen Entwicklung voraussichtlich bald ihrem Ende zu. Dem deutschen Arbeitsmarkt steht eine grundlegende Wende bevor, nämlich der Übergang von einem ‚Käufer-‘ zu einem ‚Verkäufermarkt‘. ‚Nach Zeiten hoher Arbeitslosigkeit droht nicht nur auf berufsfachlichen oder regionalen Teilarbeitsmärkten Fachkräftemangel, es könnte sogar zu einem allgemeinen Arbeitskräftemangel kommen.‘ (Emmerich u.a. 2001, S. 24)

Die **strategische** Perspektive des Personalmanagements, auf deren Grundlage die zukünftige Ausgestaltung der betrieblichen Personalpolitik erfolgt, gewinnt angesichts des absehbar grundlegenden Wandels des Arbeitsmarktes eine zunehmende Aktualität und ein erhöhtes Gewicht. Es gilt, die personalpolitisch relevanten Entwicklungen am Arbeitsmarkt rechtzeitig und in ihrer ganzen Tragweite zu erfassen, sie personalpolitisch zu bewerten und hieraus geeignete Personalstrategien abzuleiten und zu formulieren, um die Betriebe zu proaktivem personalpolitischem Handeln zu befähigen.

2. Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials bis 2050

Nach den Projektionen des IAB zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials in der ersten Hälfte des Jahrhunderts muss spätestens ab dem Jahr 2015, möglicherweise aber bereits ab dem Jahr 2010, mit einem Rückgang des Erwerbspersonenpotentials gerechnet werden. Je nach zugrunde gelegtem Szenarium wird der Rückgang bis zum Jahr 2050 zwischen rund 5 Mio. Erwerbspersonen (Szenario 3) und knapp 13 Mio. Erwerbspersonen (Szenario 1) liegen.

Abbildung 2: IAB-Projektion des Erwerbspersonenpotenzials



(Quelle: Fuchs/Dörfler 2005, S. 1)

Die Berechnungen des IAB berücksichtigen neben der **demographischen** Entwicklung als weitere Einflussfaktoren des Erwerbspersonenpotentials die **Erwerbsbeteiligung** (Erwerbsquoten) und die **Migration** (Wanderungssaldo). Sie zeigen, dass der demographisch bedingte starke Rückgang der Bevölkerungszahl durch einen positiven Wanderungssaldo nicht kompensiert wird. Auch die Annahme weiter steigender Frauenerwerbsquoten kann den Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen allenfalls abmildern und verlangsamen, jedoch nicht stoppen. Dem demografischen Effekt kommt für die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials demnach eine überragende Bedeutung zu.

Abbildung 3: Komponenten der Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials

Komponenten der Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials – Deutschland insgesamt, in 1000 Personen –				
Zeitraum	Demo- grafischer Effekt	Verhaltens- effekt	Migrations- effekt bei Wanderungs- saldo 200.000	Gesamt- effekt
von 2004 bis 2020	-4.341	974	1.989	-1.378
von 2020 bis 2050	-13.856	378	5.820	-7.658
gesamter Zeitraum 2004 bis 2050	-18.196	1.352	7.808	-9.036

(Quelle: Fuchs/Dörfler 2005, S. 2)

Die Analyse der Entwicklung anhand ihrer verschiedenen Komponenten zeigt, dass mit dem quantitativen Rückgang des Erwerbspersonenpotentials eine **Strukturverschiebung** einhergeht. Es werden dem Arbeitsmarkt zukünftig relativ:

- mehr Frauen und weniger Männer,
- mehr Ältere und weniger Jüngere,
- mehr Ausländer/Migranten und weniger Deutsche

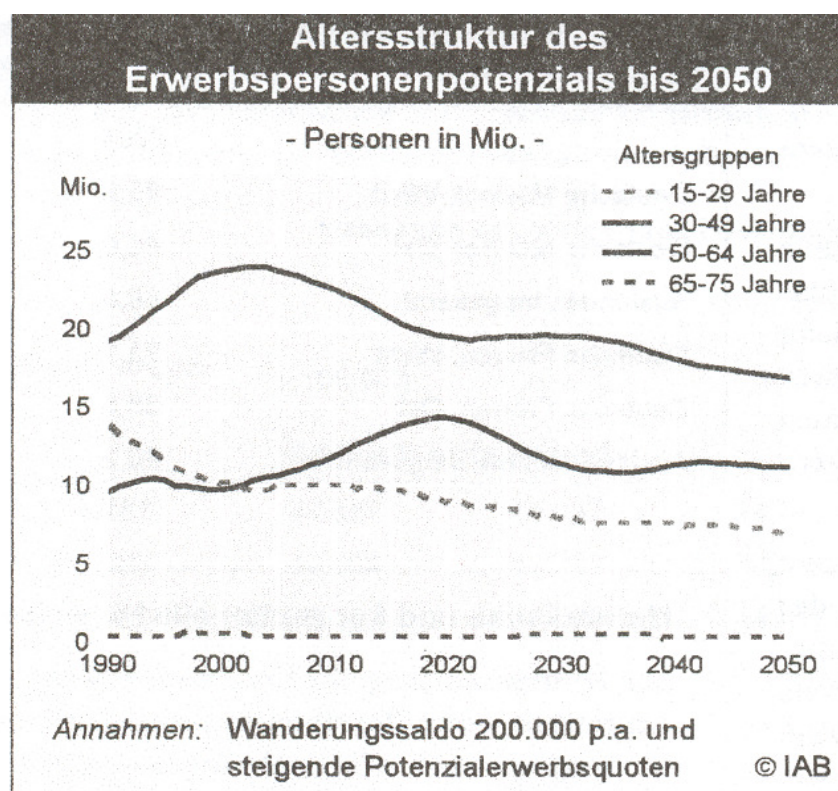
zur Verfügung stehen.

Hierbei wird die geschlechtsspezifische Veränderung der **Erwerbsquoten** die relativ geringste Strukturveränderung des Erwerbspersonenpotentials bewirken. Es wird angenommen, dass sich die Erwerbsquote der deutschen Frauen bis 2050 in Ost- und Westdeutschland bei ca. 80% angleicht. Für die neuen Bundesländer bedeutet dies ein ungefährender Gleichstand zum Jahr 2004 (79,0% nach 80,3%), während im Westen mit einem Anstieg von 73,1% im Jahre 2004 auf 80,3% im Jahre 2050 gerechnet wird. Die Erwerbsbeteiligung der deutschen Frauen wird dann diejenige der deutschen Männer nahezu eingeholt haben, die unverändert bei ca. 85% liegen wird. Bei den ausländischen Frauen wird für das Jahr 2050 dagegen lediglich eine Erwerbsquote von 63% unterstellt, gegenüber 90% bei den ausländischen Männern, so dass in der ausländischen Bevölkerung die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung im wesentlichen bestehen bleiben.

Stärker wird die Struktur des Erwerbspersonenpotentials voraussichtlich durch die **Wanderungsbewegung** bestimmt werden. Geht man von der mittleren Variante (Szenario 2) mit einem Wanderungssaldo von +200.000 Personen Netto-Zuwanderung aus, dann wird sich die Zahl der ausländischen Erwerbspersonen von 2004 bis 2050 von 4,3 Mio. auf 6,1 Mio., also um knapp die Hälfte erhöhen. Bei einem angenommenen Wanderungsgewinn von +300.000 Personen (Szenario 3) würde das Erwerbspersonenpotential der Ausländer in Deutschland auf gut 9 Mio. anwachsen, sich gegenüber heute also mehr als verdoppeln.

Die gravierendsten Veränderungen wird es aber in der **Altersstruktur** des Erwerbspersonenpotentials geben. Am augenfälligsten ist der Rückgang der Zahl jüngerer Erwerbspersonen in der Altersklasse unter 30 Jahren, die von gegenwärtig rund 10 Mio. bis 2050 auf dann nur noch gut 7 Mio. Erwerbspersonen zurück gehen wird. Ähnlich ist der Verlauf in der mittleren Altersgruppe der Dreißig- bis unter Fünfzigjährigen. Lediglich in der Altersklasse der Fünfzig- und über Fünfzigjährigen wird es absolut einen leichten Zuwachs geben. Relativ wird der Anteil der Älteren aber deutlich zunehmen, so dass auch das Durchschnittsalter der Erwerbspersonen spürbar ansteigen wird.

Abbildung 4: Entwicklung der Altersstruktur des Erwerbspersonenpotenzials



(Quelle: Fuchs/Dörfler 2005, S. 3)

Hinsichtlich der möglichen Konsequenzen dieser Vorausschau auf den Arbeitsmarkt der kommenden Jahrzehnte stellt sich als erstes die Frage nach der **Sicherheit der Vorhersage**. Einen Zeitraum von mehr als 40 Jahren vorzuschauen, scheint schwer möglich. Mit gutem Grund spricht das IAB bei seinen Berechnungen von einer Projektion und nicht von einer Prognose, da sich die Annahmen, die den Berechnungen zugrunde liegen, im Zeitablauf allesamt als falsch erweisen könnten. Weder die künftigen Geburtenraten, noch der Wanderungssaldo, noch die Erwerbsbeteiligung sind fixe Größen, die sich für einen derart langen Zeitraum genau vorhersagen lassen. Dabei zeigen die dargestellten Szenarien, dass bereits relativ geringfügige Veränderungen dieser Annahmen zu großen Unterschieden im Ergebnis führen können.

Die aufgezeigten Trends sind daher nicht als eine Prognose zu verstehen, die behauptet, dass sich das Erwerbspersonenpotential tatsächlich so entwickeln wird, wie berechnet. Die Berechnungen sollen vielmehr aufzeigen, wie die Entwicklung voraussichtlich verlaufen wird, wenn sich bestimmte Rahmendaten in der aufgezeigten Art entwickeln werden. Es ist dann Sache der Politik und der gesellschaftlich Verantwortlichen zu handeln und auf Entwicklungen, die als problematisch angesehen werden, einzuwirken. Die öffentliche Diskussion um die – überwiegend negativen – Folgen der demografischen Entwicklung zeigt, dass die Botschaft derartiger Berechnungen und Projektionen inzwischen angekommen ist, und es ist zu hoffen, dass die tatsächliche Entwicklung durch die politische Willens- und die gesellschaftliche Meinungsbildung eine Korrektur erfährt. Die Erfahrung spricht dafür, dies anzunehmen. So wird die Schrumpfung des Erwerbspersonenpotentials möglicherweise nicht so dramatisch ausfallen, wie es nach den heutigen Rahmendaten aussieht. Zumindest könnte der absolute Rückgang etwas abgeschwächt werden, z.B. durch steigende Geburtenraten, eine vermehrte Zuwanderung, ein späteres Renteneintrittsalter und eine höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen. Damit würden sich aber gerade die strukturellen Verschiebungen im Erwerbspersonenpotential noch verstärken.

So wird man als Fazit und aller Unsicherheit der Vorausschau zum Trotz doch davon ausgehen müssen, dass der Arbeitsmarkt in den kommenden Jahrzehnten gravierende Veränderungen erfahren wird. Ein grundlegender quantitativer und qualitativer Wandel des Arbeitsmarktes steht bevor. Offen sind allenfalls die Stärke und die Geschwindigkeit dieses Prozesses.

3. Personalpolitische Folgerungen

Mit dem prognostizierten Rückgang des Arbeitskräfteangebotes verbinden sich insbesondere vier **personalwirtschaftliche Risiken**, die künftig zu neuen personalpolitischen Herausforderungen und Aufgabenschwerpunkten führen können.

Abbildung 5: Personalpolitische Risiken des demografischen Wandels

Engpass- risiko	Anpassungs- risiko	Demotivations- risiko	Austritts- risiko
Personelle Unter- deckung durch Beschaffungsgen- güsse	Qualitative Lücken durch fehlende oder falsche Quali- fizierung	Leistungszurück- haltung durch mangelnde Moti- vation	Personalverluste durch Fluktuation und Verrentung

(in Anlehnung an Kahlert/Werner 2005, S. 6-8)

Generell werden die **Rahmenbedingungen** für ein erfolgreiches Human Resource Management ungünstiger und schwieriger. Personalmangel und -knappheit - wie zuletzt in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts - werden immer mehr die Situation in den Betrieben kennzeichnen. Das Personal wird wieder zum Engpassfaktor in den Unternehmen. Dieser Tatbestand wird alle Teilfunktionen des Personalmanagements beeinflussen: die Personalbeschaffung, die Personalentwicklung, die Personalerhaltung und die Leistungsgewinnung/Leistungsmotivation.

Vor allem die **Personalbeschaffung** wird zum Problembereich des Personalwesens. Die Betriebe werden voraussichtlich sehr viel Energie und Aufwand darauf verwenden müssen, genügend und ausreichend qualifiziertes Personal am Arbeitsmarkt zu rekrutieren, da ihre Entwicklungsfähigkeit hiervon abhängen kann. Die verschärfte Konkurrenz der Betriebe am Arbeitsmarkt um qualifiziertes Personal verlangt die Erarbeitung und Umsetzung strategischer Konzepte des **Personalmarketings**. Betriebe, die nicht über eigene Ressourcen im Personalwesen verfügen, werden bei der Personalsuche vermehrt auf externe Personaldienstleister zurückgreifen müssen (Personalberater, Personalvermittler, Zeitarbeit), um das notwendige Personal zu rekrutieren.

Neben den größeren Anstrengungen bei der externen Personalbeschaffung gilt es auch, den internen Arbeitsmarkt besser auszuschöpfen und die interne Personalbeschaffung zu intensivieren. Dies führt u.a. zu einer vermehrten Aufmerksamkeit für die **Personalentwicklung**. Ausbildung, Weiterbildung und Laufbahnplanung rücken als alternative Beschaffungsformen wieder mehr in das Bewusstsein der Personalverantwortlichen.

Die Betriebe sind in der Situation der Personalknappheit bestrebt, das vorhandene Personal zu halten. Die **Fluktuation**, die in Zeiten des Käufermarktes im allgemeinen kein besonderes Problem darstellte, wird dann wieder aufmerksam verfolgt und personalerhaltende Maßnahmen, z. B. durch die Ausgestaltung des monetären Anreizsystems, werden ergriffen.

In dem Maße, in dem sich die Lage am Arbeitsmarkt entspannt und die disziplinierende Wirkung der Arbeitsplatzunsicherheit nachlässt, werden die Bedürfnisse der Mitarbeiter im Kontext ihrer Arbeit wieder stärker zur Geltung kommen

und vermehrte Beachtung verlangen. Die Schaffung von Arbeitszufriedenheit und die Aufrechterhaltung der **Arbeitsmotivation** erfordern daher erhöhte Anstrengungen in der **Personalführung** und in der Ausgestaltung der personalwirtschaftlichen Instrumente.

Der demografische Wandel wird darüber hinaus dazu führen, dass sich die Personalpolitik stärker auf diejenigen **Personengruppen** konzentriert muss, mit denen sie künftig vermehrt als Bewerber und Mitarbeiter konfrontiert sein wird und zwar insbesondere auf: Frauen, ältere Menschen und Ausländer/Migranten.

Für die absehbare Zukunft sind damit also einige Themen erkennbar, die personalpolitisch im Vordergrund stehen werden:

- Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Gleichstellung der Geschlechter
- Integration älterer Arbeitnehmer/Age Management
- Gewinnung und Integration ausländischer Arbeitnehmer/Migranten.

In diesen Themenfeldern liegen die wesentlichen Ansatzpunkte für die Bewältigung der mit dem demografischen Wandel verbundenen Risiken und Herausforderungen.

4. Ausblick

Die Aufgabenfelder und Themenbereiche, mit denen die betriebliche Personalpolitik durch die demografische Entwicklung konfrontiert ist, sind deutlich zu erkennen und der Handlungsbedarf ist gegeben. Die Unternehmen sind aber unterschiedlich gut auf die Entwicklung vorbereitet. „Einige Unternehmen haben Herausforderungen erkannt und sind - in unterschiedlicher Tiefe - bereits in das Thema eingedrungen“ (Mühlbradt/Schat 2005, S. 15).

Die von den Betrieben verfolgten personalpolitischen Strategien liegen einer Unternehmensbefragung zufolge schwerpunktmäßig in den Bereichen:

- Ausbildung und Personalbeschaffung
- Erhalt der Leistungsfähigkeit
- Ausstieg aus dem Berufsleben (ebd., S. 15).

Viele Betriebe sind aber in ihrer Meinungsbildung noch nicht so weit fortgeschritten, dass sie den Problemgehalt der demografischen Entwicklung erkannt hätten. In allen Themenfeldern sind es weniger als die Hälfte der Unternehmen, die dort Probleme im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung wahrnehmen.

Abbildung 6: Demografisches Problembewusstsein bei Betrieben der Metall- und Elektroindustrie

Themenfeld	Anteil der Betriebe, die ein Problem in diesem Themenfeld sehen
Fachkräftemangel	46 %
Wissensverlust	45 %
Qualifikationsdefizite	44 %
Gesundheitsprobleme	43 %
Leistungsdefizite	43 %
Leistungsmotivation	40 %
Innovationsfähigkeit	30 %

(Mühlbradt/Schat 2005, S. 14)

Aufklärung, Information und Beratung sind erforderlich, um die Betriebe für das Thema zu sensibilisieren und auf die Entwicklung vorzubereiten. Es sollte dabei nicht vergessen werden, dass der demografische Wandel nicht nur Risiken birgt sondern auch Chancen bietet: nicht zuletzt die realistische Chance, die Misere der Massenarbeitslosigkeit endlich zu überwinden.

Literatur

Roland Dincher; Hans-Jörg Ehreiser; Franz R. Nick: Die Bedeutung des Arbeitsmarktes für die betriebliche Personalpolitik, in: Weber, Wolfgang; Weinmann, Joachim (Hrsg.): Strategisches Personalmanagement, Stuttgart 1989, S. 65-96

Johann Fuchs; Katrin Dörfler: Projektion des Arbeitsangebotes bis 2050. Demografische Effekte sind nicht mehr zu bremsen, IAB-Kurzbericht 11/2005

Raimund Kahlert; Tanja Werner: Demografiebewusstsein im Unternehmen, in: PERSONAL, Heft 11/2005, S. 6-8

Thomas Mühlbradt; Hans-Dieter Schat: Unterschiedlich gut vorbereitet, in PERSONAL, Heft 11/2005, S. 14/15

Gefährdung der Beschäftigungsfähigkeit im Lebenslauf und die Grenzen der Arbeitsförderung

Gerhard Fabig

1. Das gesetzliche Renteneintrittsalter - Entzug der Wahlfreiheit und Ressourcenverschwendung
2. Familie und Lebenslagen - ein Beitrag zur erlernten Nichtbeschäftigungsfähigkeit
3. Frühe Potentialvernichtung - das deutsche Bildungssystem
4. Moderne Arbeitsorganisation und Arbeitsbeziehungen - nicht nur Chancen für die Beschäftigten
5. Die Überforderung aktiver Arbeitsförderung
6. Beraterische Kompetenz zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit

Employability, Beschäftigungsfähigkeit, das zentrale Element einer dynamischen arbeitsmarktpolitischen Strategie, setzt das berufliche Handlungsvermögen des einzelnen Arbeitskraftanbieters und die darauf gerichtete Anpassungsbereitschaft der Betriebe in den Mittelpunkt europäischer Beschäftigungspolitik. Arbeits- und beschäftigungspolitische Interventionen sollen die notwendigen Flexibilisierungsstrategien anregen, unterstützen und fördern. Für die notwendigen Strategien und Prozesse zur Ausgestaltung und Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit zeichnen Individuen und Betriebe gleichermaßen verantwortlich. Beide Seiten verbessern ihre Wettbewerbsfähigkeit über die Entwicklung, Erhaltung, Erweiterung und flexible Nutzung des Wertschöpfungspotentials der Erwerbstätigen.

Die beidseitige Verantwortlichkeit für gelingende Prozesse kann durch die analytische Aufspaltung der Beschäftigungsfähigkeit in einen personalen und einen betrieblichen Verantwortungsbereich verdeutlicht werden. In der Literatur wird zwischen der individuellen und der organisationalen Beschäftigungsfähigkeit²¹ unterschieden. Die organisationale Beschäftigungsfähigkeit ist auf den betrieblichen Anteil der Entwicklung, Erweiterung und Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit gerichtet und bezieht ihre Legitimation aus der Verweisung auf die Vorteile flexibler Nutzung betrieblicher Humanressourcen für unternehmerisch notwendige Anpassungen an veränderte Marktlagen.

Das Konzept der individuellen Beschäftigungsfähigkeit kann als „Fähigkeit einer Person, vor dem Hintergrund der Interaktion zwischen persönlichen Merkmalen und dem Arbeitsmarkt eine sinnvolle Beschäftigung zu finden“²² verstanden werden und umfasst die Fähigkeit:

- Kompetenzen und Lebensziele zu erkennen
- eine Beschäftigung zu finden

²¹ Vgl. Blancke, S. u.a., Employability

²² Gazier, zit. nach Deeke/Kruppe, Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab, S. 8

- eine Beschäftigung zu halten
- berufliche Veränderungen eigenständig zu organisieren.

Ohne ein hohes Maß an Selbstdefinition, Selbstorganisation und Selbstverantwortung sind diese Ziele kaum erreichbar. Gleichzeitig weist der hohe Rang der Selbstverantwortung in der Definition auf die Einbettung dieser Strategie in den sozialpolitischen Paradigmenwechsel von der gerechten Verteilung als ungerecht empfundener Marktergebnisse zur gerechten Verteilung der Chancen; Chancen, die vom einzelnen erkannt und nutzbringend verwertet werden müssen. Um das Scheitern beruflicher Lebenskonzepte zu vermeiden ist auch die individuelle Lebensplanung und -gestaltung hochgradig flexibel den wechselnden Anforderungen des Beschäftigungssystems anzupassen.

Gerade weil fragmentierte Erwerbskarrieren immer wieder in Sackgassen enden können und die als Arbeitskraftunternehmer²³ charakterisierten Arbeitskraftanbieter die Folgen geänderter Marktlagen und -bedingungen individuell tragen und ihnen nachfragekonforme Reaktionen abverlangt werden, benötigen persönliche Lebensentwürfe ein ausreichendes Maß an Flexibilität.

Zwischen Alternativen offener Erwerbs- und Lebensgestaltung die richtige Wahl zu treffen, ist eine notwendige Bedingung zur Wirkungsentfaltung des Konzeptes der Beschäftigungsfähigkeit. Die Wahlfreiheit und der korrespondierende Wahlzwang, der Zwang eine Entscheidung unter den dargebotenen Optionen der Beschäftigung und Lebensführung zu treffen, erfordert die Entscheidungskompetenz des Arbeitskraftanbieters. Selbstorganisation und Selbstverantwortung wiederum bilden die Grundpfeiler der Entscheidungskompetenz des Individuums und sind Kennzeichen der gesellschaftlich kommunikations- und handlungsfähigen Person.

Frühe Sozialisation und Erziehung tragen entscheidend zum Gelingen oder Nichtgelingen des Aufbaus dieser Lebenskompetenzen bei. Lebens- und Teilhabechancen können über misslingende Prozesse personaler Entwicklung schwerwiegend beeinträchtigt werden. Fehlgeleitete soziale Interaktion und Sozialisation in den prägenden Institutionen der frühen Lebensjahre können den Prozess der Entwicklung individueller Beschäftigungsfähigkeit empfindlich stören oder vereiteln. Wohlfahrtsverluste über die unzureichende Nutzung menschlicher Wertschöpfungspotentiale sind die Folge.

In diesem Beitrag sollen keine politischen Handlungsalternativen zu allen hier skizzierten gesellschaftlichen Problemfeldern entwickelt werden. Der Diskussionsbeitrag soll dazu beitragen, die Sensibilität für Probleme, deren Lösbarkeit regelmäßig dem Zugriff der arbeitsmarktpolitischen Akteure entzogen bleibt, zu schärfen, den Blick von der starren Arbeitsmarktfixierung bei der Identifizierung beschäftigungspolitischer Probleme zu lösen, das Gespür für die Grenzen arbeitsmarktpolitischer Interventionsstrategien zu erhöhen.

²³ Vgl. Voß/Pankratz, Der Arbeitskraftunternehmer

Die erste Funktionsprämisse der Beschäftigungsfähigkeit, die Wahlfreiheit unterliegt in Deutschland Einschränkungen, die nicht aus den Ergebnissen freier Marktprozesse und einer freien Chancenverwertung abgeleitet werden können. Der Anlass dieser Festschrift verweist auf eine drastische Form der gesellschaftlich erzwungenen Annahmeverweigerung von Arbeitsleitung durch Verweigerung bzw. Einschränkung der Wahlfreiheit.

1. Das gesetzliche Renteneintrittsalter - Entzug der Wahlfreiheit und Ressourcenverschwendung

Das Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze oder der Eintritt des erzwungenen Vorruhestandes hebt bisher erfolgreiche Beschäftigungsfähigkeit schlagartig auf, verhindert die Fortführung auch bisher erfolgreicher Interaktionsprozesse zwischen dem Arbeitskraftanbieter und dem Beschäftigungssystem oder schränkt diese stark ein. Das Einverständnis der Betroffenen wird nicht erfragt. Wer dennoch auf Teilhabe am Erwerbsleben beharrt, wer auch außerhalb der willkürlich gezogenen Altersgrenzen Selbstverantwortung leben möchte und frei über seine Beteiligung oder Nichtbeteiligung am Erwerbsleben entscheiden möchte, ist vielfach auf entwürdigende Arbeiten weit unterhalb seiner beruflichen Handlungskompetenz, auf freiwillige oder ehrenamtliche Arbeit oder auf eine freiberufliche Tätigkeit verwiesen.

Demgegenüber steht das Wissen um die Fähigkeiten im höheren Lebensalter. So konnte in der Berliner Altersstudie der Nachweis geführt werden, dass im Altersbereich zwischen 60 bis 70 Jahren 80 % der Untersuchungsteilnehmer einen guten bis durchschnittlichen körperlichen, psychischen und sozialen Funktionsstatus aufwiesen. Bis zum 75. Lebensjahr waren dies noch 75 v. H. der Probanden²⁴.

Damit soll nicht der Rente ab 75 soll das Wort geredet werden. Doch kann das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit und der grundlegenden Selbstverantwortung für ein gelingendes Leben, auch die rentenpolitische Diskussion mit guten Argumenten befruchten. Wahlfreiheit auch im Hinblick auf den Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben, scheint einer gesellschaftlichen Entwicklung adäquat, die Freiheit und Selbstverantwortung als Kern modernen Gemeinschaftslebens betrachtet. Die Freiheit zwischen Lebensentwürfen wählen zu können, eine grundsätzlich gestaltungsoffene Zukunft des Individuums, ist unverzichtbar für ein menschwürdiges Leben in unserer europäischen Kultur. Die Aufhebung der Wahlfreiheit jenseits des gesetzlichen Rentenalters widerspricht diesem selbstverständlichen Prinzip freigewählter Lebensführung.

Individuell stellt die Zwangsrente eine drastische Beschränkung der freien Lebensführung dar, gesellschaftlich ist sie Verschwendung. So weist die höhere Rendite von Bildungsinvestitionen in Ländern mit höherem effektiven Renteneintrittsalter gegenüber Ländern mit niedrigem Renteneintrittsalter²⁵ auf Res-

²⁴ Vgl. Baltes, Architektur der Humanontogenese, S. 12 f.

²⁵ Vgl. de la Croix, Humankapital, S. 107

sourcesvergeudung durch unfreiwilligen Austritt aus dem Erwerbsleben. Bezogen auf die Verwertung des Humankapitals im Beschäftigungssystem entspricht der Renteneintritt einer vorzeitigen Totalabschreibung der lebenslang kumulierten Bildungsinvestitionen.

Wird mit der erzwungenen Verrentung privates und gesellschaftliches Vermögen zerstört, so kann auf der anderen Seite der Lebensleiter, den ersten Schritten vom Menschen zur sozialisierten und gebildeten Person, ebenfalls wertvolles Entwicklungspotential vergeudet werden, leidet der Aufbau individuellen Teilhabevermögens nicht selten an den Bedingungen des Sozialisationsfeldes Familie.

2. Familie und Lebenslagen - ein Beitrag zur erlernten Nichtbeschäftigungsfähigkeit

Die Familie ist nicht immer ein Hort unbeschwerter Entwicklung und gelingender Lebensführung. Unzweifelhaft existieren in Deutschland randständige familiäre Lebenslagen²⁶ und Interaktionsverhältnisse, die jeder Entwicklung des Kindes zu einer autonomen, an gesellschaftlichen Prozessen gleichberechtigt teilhabenden Persönlichkeit, den Boden entziehen. Die Spannweite möglicher Störquellen für gelingende Erziehungsprozesse, was immer darunter verstanden werden kann, ist nahezu unendlich groß. Die Frage ist nicht ob Komplikationen in Sozialisation und Erziehung auftreten sondern eher wie sie wahrgenommen und bearbeitet werden.

Insbesondere Lebensstile von Teilen der Unterschicht, die nicht die Werte der Leistungsgesellschaft teilen oder deren Kinder, mitgerissen vom orientierungslosen Lebensstrudel der Eltern, keinerlei Unterstützung erfahren oder Kinder aus Migrantenfamilien die zu spät und in zu geringem Umfang deutsche Sprachkenntnisse erwerben. Beispiele, die als Beitrag zur Entwicklung freiwilliger oder unfreiwilliger Erwerbsarbeitsabstinenz in späteren Lebensjahren betrachtet werden können, die „Armutskarrieren“²⁷ befördern und zur Entwicklung von Lebenslagen und -stilen beitragen, die das Unterschichtproblem auch mit einiger Berechtigung zumindest teilweise als ein kulturelles erscheinen lassen²⁸. Verfestigte, zu einer eigenständigen Subkultur verfestigte Lebenslagen und -stile vermitteln Werte, die teilweise quer zu den Werten moderner Leistungsgesellschaften stehen und Verantwortungsübernahme nicht selten einseitig zu Lasten der Gesellschaft interpretieren. Der soziale Austausch von Rechten und Pflichten wird als individueller Rechtsanspruch gegenüber einem unverständlichen, anonymen Staatsgebilde wahrgenommen.

Am Ende des Weges lassen sich die Begabungsscherben kaum zu einer, den allgemeinen Zutrittsbedingungen des Beschäftigungssystems entsprechenden Beschäftigungsfähigkeit zusammenfügen. Fehlgeleitete Sozialisation im Sinne

²⁶ Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung weist auf Beharrung deutscher Sozialpolitik in den Kategorien der Verteilungsgerechtigkeit als Geldumverteilungspolitik.

²⁷ Vgl. 2. Armuts- und Reichtumsbericht 2005

²⁸ Vgl. z.B. Nolte, Generation Reform

der nachhaltigen Beschädigung des späteren Lebensweges der Kinder steht am Anfang eines Prozesses, in dem zeitlich nachgeordnete professionelle Erziehungsarbeit misslingende Sozialisation ersetzen soll.

Die Hoffnung auf die Korrektivfunktion der Bildungsinstitutionen ist aber eine sehr trügerische. Denn bisher gilt, was der Familien nicht vollständig gelingt, die Schule vollendet den Prozess der Fortschreibung sozialer Ungleichheit, sie überführt soziale Ungleichheit in Bildungsungleichheit. Der schulische Beitrag zur Statusvererbung und Festschreibung ungleicher Chancen, gelingt nachweislich sehr gut.

3. Frühe Potentialvernichtung - das deutsche Bildungssystem

Mit den Ergebnissen der PISA-Studien²⁹ wurde das Wissen um die hochgradige Selektivität nach Merkmalen sozialer Ungleichheit im deutschen Bildungssystem zum Allgemeingut. Das bisher vorwiegend in einschlägigen wissenschaftlichen Publikationen thematisierte Scheitern der Schulen am Auftrag der Chancengerechtigkeit, wurde mit PISA von einer breiten Öffentlichkeit wahrgenommen. Von der Stratifizierung des Bildungssystems über die hohe soziale Selektivität des Übergangs in höhere Schulstufen bis zur Segmentationspirale beruflicher Weiterbildung weisen alle Ergebnisse auf die mangelnde Fähigkeit des deutschen Bildungssystems, einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung sozialer Ungleichheit zu leisten.

Die neue deutsche Bildungsmisere beginnt mit der quantitativ und qualitativ unzureichenden Betreuung der Vorschulkinder. Ohne eine Ausweitung der Betreuungsangebote für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr und eines kostenfreien (verbindlichen) Vorschulangebotes, bestehen kaum Chancen, die oben beschriebenen Defizite familiärer Sozialisation auszugleichen.

Professionelle Erziehung setzt aber auch hinreichend qualifiziertes Personal voraus. Ob die bisherige Ausbildungspraxis über Berufsfachschulen den Anforderungen gerecht werden kann ist zweifelhaft. Die Förderung und Evaluation bestehender Modellstudiengänge³⁰, die bisher vorwiegend als Aufbaustudium mit B.A.-Abschluss für Erzieherinnen angeboten werden, erscheint geboten, nicht zuletzt zur Steigerung der Attraktivität des Berufsfeldes. Die Frage der Attraktivität umfasst auch die Frage der qualifikationsgerechten Entlohnung der Beschäftigten, z. B. im Verhältnis zu den Grundschullehrern. Angesichts der hohen Staatsverschuldung eine nicht zu unterschätzende Hürde.

Der Humankapitalreport der EU kommt aber zu dem Ergebnis, dass Investitionen in Bildung für Deutschland eine höhere Rendite erwirtschaften als ein kurzfristiger Abbau der Staatsverschuldung³¹.

²⁹ Vgl. Deutsches PISA-Konsortium 2003

³⁰ z.B. Alice-Salomon-Fachhochschule Berlin, Ev. FH Freiburg und Hannover, FH Oldenburg, Hildesheim, Neubrandenburg.

³¹ Vgl. Fuente, A., Das Humankapital in der wissensbasierten globalen Welt

Ein Beispiel für die relativ ungebrochene Fortschreibung sozialer Ungleichheit im deutschen Bildungssystem bietet die Betrachtung der Studienanfänger nach der sozialen Herkunft. Im Jahre 2000 hatten 49 % der damals 19- bis 24-jährigen einen Arbeiter zum Vater, aber nur 11 % dieser Kinder studierten an Hochschulen, demgegenüber betrug der Anteil der Kinder dieser Altersgruppe von Vätern einer hohen sozialen Gruppe 13 % und davon studierten 81 %. Mit anderen Worten, von je 100 Arbeiterkindern schafften es 11 an die Hochschule, von je 100 Kindern aus einer hohen sozialen Herkunftsgruppe waren es 81³².

Im Vergleich mit anderen OECD-Ländern schneidet die BRD bescheiden ab. Die Studienanfängerquote eines Altersjahrgangs betrug im OECD Durchschnitt 51 % (Schweden 75 %) in Deutschland 35 %.³³ Der Reichtum in den Köpfen der Kinder wird in Deutschland nicht gehoben.

Für die Beschäftigungsfähigkeit hat der zu frühe Austritt aus dem Bildungssystem nachhaltige Folgen. Ein misslungener Start schreibt sich im weiteren Erwerbsleben fort³⁴. Hierfür spricht auch die hohe private und gesellschaftliche Rendite von allgemeinbildenden Schulabschlüssen, die in der Vergangenheit die durchschnittliche Kapitalrendite überstieg³⁵.

Auch das Konzept des lebenslangen Lernens kann dies nicht ausgleichen. In der Weiterbildung gilt, Privilegien werden noch verfestigt, der Abstand zwischen Beschäftigten mit geringen, mittlerem und höherem Bildungsstand nimmt im Verlauf des Erwerbslebens deutlich zu, da die Weiterbildungsbeteiligung die soziale Selektivität der allgemeinbildenden Schule fortführt. Wer bereits über höhere formale Bildung verfügt und einen höheren beruflichen Status erreicht hat nimmt wesentlich häufiger Weiterbildungsangebote wahr als Personen auf den unteren Bildungs- und Statusstufen³⁶.

Die unabhängige Expertenkommission zur Finanzierung des Lebenslangen Lernens fasst das Ergebnis der neuen deutschen Bildungsmisere zusammen: "Die Befunde in ihrer Gesamtheit zeigen, dass Deutschland bislang eine im internationalen Vergleich überproportional hohe Quote von Erwerbspersonen aufweist, deren Lern- und Leistungspotenziale unzureichend gefordert und gefördert wurden. Die volkswirtschaftlichen Kosten sind bisher nicht quantifiziert worden"³⁷

Zusätzlich wird die Beschäftigungsfähigkeit durch die nachteilige Wirkung von mangelnder Schulbildung und gescheiterten Schullaufbahnen auf grundlegende psychosoziale Kompetenzen der realistischen Selbstwahrnehmung und gesellschaftlichen Verortung³⁸ belastet.

³² Vgl. HIS 2004

³³ BMBF, Bildung auf einen Blick, S. 3

³⁴ Vgl. Bender, S. Dietrich, H., Unterschiedliche Startbedingungen haben langfristige Folgen

³⁵ Vgl. Fuente, A. Das Humankapital in der wissensbasierten globalen Welt

³⁶ Vgl. BMBF, Berichtssystem Weiterbildung IX

³⁷ Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, 2004, S. 26

³⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt, Datenreport 2004, S500 - 504

Hat eine Person alle Hürden grundständiger Sozialisationsinstanzen zu seiner Entwicklung nutzen können, das Bildungssystem erfolgreich gemeistert und weist keine Merkmale statistischer Diskriminierung auf, die sie in den Sortier- und Filterprozessen des Beschäftigungssystems als untauglich zur ökonomischen Wertschöpfung ausweisen, entspricht sie also den Zutrittsbedingungen des Beschäftigungssystems.

Der erstmalige oder wiederholte Zugang schließt spätere Exklusion über vorzeitigen Verlust der Beschäftigungsfähigkeit nicht aus. Auch im Beschäftigungssystem, Nutzer und Förderer der Beschäftigungsfähigkeit, sind Destruktionsfaktoren wirksam, die zum vorzeitigen Zerfall der Beschäftigungsfähigkeit beitragen können.

4. Moderne Arbeitsorganisation und Arbeitsbeziehungen - nicht nur Chancen für die Beschäftigten

Das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit entlässt die Betriebe keinesfalls aus ihrer Verantwortung, die Fähigkeit der Beschäftigten zu unterstützen, deren individuelle Beschäftigungsfähigkeit den geänderten Produktions- und Organisationsstrukturen flexibel anzupassen und optimal zu nutzen. Dies geschieht im gegenseitigen Interesse, Unternehmen und Beschäftigte profitieren gleichermaßen. Gut qualifiziertes, flexibles, leistungsbereites und leistungsfähiges Personal trägt Produkt- und Prozessinnovationen und fördert die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Die einleitend aufgeführte kurze Definition der organisationalen Beschäftigungsfähigkeit kann über folgende Aspekte gegenseitiger Verantwortung in Interaktionsprozessen betrieblicher Arbeitsbeziehungen weiter operationalisiert werden. Der betriebliche Verantwortungsbereich leistet einen Beitrag,

- das technisch-organisatorische Wissen mit der Kompetenz der Beschäftigten in einen sinnvollen Zusammenhang zu stellen, Anpassung durch Qualifizierungsangebote zu ermöglichen,
- durch Prävention die Gesundheit der Beschäftigten zu erhalten,
- die für Produkt- und Prozessinnovationen erforderliche Lernfähigkeit durch entsprechende Angebote und arbeitsplatznahe Lernarrangements zu fördern,
- die Integration der Arbeitskräfte in den Produktionsprozess zu fördern,
- den Bezug zwischen Arbeitsorganisation und der Balance zwischen Arbeit zu beachten,
- betriebliche Verantwortung komplementär zur Selbstverantwortung der Arbeitskräfte wahrzunehmen.

Nicht immer gelingt dies reibungslos und nicht alle Betriebe nehmen in gleichem Maße ihre Verantwortung wahr. Individuelle Beschäftigungsfähigkeit kann auf vielfältige Art in betrieblichen Arbeitsabläufen und Strukturen beeinträchtigt oder zerstört werden. Die nachfolgenden Ausführungen stellen lediglich Denkfik-

guren möglicher Störfaktoren individueller Beschäftigungsfähigkeit dar, deren Ausprägung und destruktive Wirkung immer nur vor der tatsächlichen Situation realer Betriebe gewürdigt werden kann.

So kennzeichnet Arbeitsverdichtung in bisher nicht gekanntem Ausmaß, stetig wachsendes Arbeitstempo und Verlust der sozialen Kontakte am Arbeitsplatz, verbunden mit dem zwiespältigen Charakter der Teamarbeit - soziale Verbundenheit und gemeinsame Strategien der Aufgabenbewältigung als Chance stehen gegen Risiken einer unter Leistungsdruck und Konkurrenz ruinös wachsenden Anmaßung kollegialer Kontrolle und Sanktion - vielfach die modernen Produktionsverhältnisse.

Wer findet unter Bedingungen, in denen Arbeitswut als Tugend, ein überquerender Terminkalender vermeintlich die Bedeutung der eigenen Person unterstreicht, noch Zeit für die Bildung seiner Person. Bildung als Fundament nachhaltiger Beschäftigungsfähigkeit weist auf bildungstheoretisch tradierte Kategorien der Persönlichkeitsbildung wie das Wissen um die eigene Person, um die eigenen Erwartungen an das Leben, Vorstellungen von Lebensentwürfen und -werten und deren sozialverträgliche Umsetzung und Prüfung. Gepaart mit der Fähigkeit, diese Vorstellungen eines gelingenden Lebens mit den Bedingungen der Arbeitswelt in Einklang zu setzen, begründet individuelle Beschäftigungsfähigkeit. Bildung als Persönlichkeitsbildung und belastbares Grundgerüst der Beschäftigungsfähigkeit verstanden, unterliegt in den modernen Arbeitsbeziehungen und -abläufen unabsehbaren Gefährdungen.

Gleichzeitig liegt die Vermutung nahe, dass Oberflächlichkeit und Halbbildung auf bestimmten Ebenen der Arbeitswelt zunehmen. So lassen z. B. standardisierte, messbare Handlungsvorgaben zur Aufgabenerfüllung, individuelle Handlungskompetenz obsolet erscheinen bzw. wird das notwendige Maß beruflicher Handlungskompetenz auf Arbeitsprozess begleitendes lernen reduziert. Ergänzt durch die vielfach postulierte Abnahme der Halbwertzeit von berufsrelevanten Bildungsinhalten signalisiert diese Entwicklung dem einzelnen den (drohenden) Verlust der Sicherheit seiner Qualifikation. Die eigene Person wird zunehmend als ersetzbar, entmündigt und gleichzeitig physisch und/oder psychisch überfordert wahrgenommen. Auch wenn dies bisher nicht zu einer flächendeckenden Verbreitung der Selbstabwertung von Beschäftigten führte, darauf weist z. B. die seit Jahren weitgehend konstante Rate hoher Zufriedenheitswerte mit der Arbeit³⁹, die Gefahren sind real und die Folgen täglich in den Fluren und Wartezonen des Gesundheitssystems und der Arbeitsagenturen greifbar.

Der Verlust individueller Beschäftigungsfähigkeit als Folge objektiver oder subjektiv empfundener destruktiver Arbeitsbedingungen führt regelmäßig in die Arbeitslosigkeit. Die individuellen, gesellschaftlichen und ökonomischen Folgen privater Unverantwortlichkeit werden über die Leistungen der aktiven und passiven Arbeitsförderung in die gesellschaftliche Verantwortung überführt.

³⁹ Vgl. Stat. Bundesamt, Datenreport, S 457 ff

5. Die Überforderung aktiver Arbeitsförderung

Ein Großteil dieser Folgen ist nicht über Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung therapierbar. Aktive Arbeitsförderung kann nicht alles ausgleichen, was anderen Sozialisationsinstanzen nicht gelungen ist. Die Integration aller, auch der Personen mit maximal randständig ausgeprägter individueller Beschäftigungsfähigkeit in den regulären Arbeitsmarkt ist ein nettes beschäftigungspolitisches Hirngespinnst, eine trügerische Hoffnung, die an den Zutrittsbedingungen des Beschäftigungssystems und an den Zutrittserwartungen der Arbeitslosen zerbrochen ist.

Traditionelle Arbeitsförderung nach dem SGB III kann nur in geringem Maße kurativ (z. B. über Lohnkostenzuschüsse oder Förderung beruflicher Weiterbildung) und beschränkt präventiv (z. B. über ausreichende Berufs- und Laufbahnberatung) die geforderte Selbstverantwortung des Arbeitskraftanbieters unterstützen. Folgerichtig betont das SGB III den Vorrang der Selbstverantwortung der Akteure, in besonderem Maße der Arbeitnehmer (§ 2 IV und V SGB III) für die Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit, der Anschlussfähigkeit der Arbeitskraft an die vom Beschäftigungssystem eingeforderten Bedingungen.

Von den Arbeitsagenturen wurde die Gefährdung der Beschäftigungsfähigkeit durch gegenläufige Wirkungen wie Lock-In-Effekte, nicht immer ausreichend beachtet. Grenzüberschreitungen von der Integrationsförderung zur Integrationsbehinderung liegen z. B. bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung vor, die den Abbau individueller Beschäftigungsfähigkeit durch Verzögerung notwendiger Anpassungsprozesse auf fachlicher, regionaler oder konditionaler Ebene verhindern, weil sie den Teilnehmern die Illusion der Beschäftigungsmöglichkeit in dem angestrebten Berufsfeld und/oder in der gewünschten Region und/oder unter den von ihnen gewünschten Bedingungen bewahren. Gesteigerte Risiken der Langzeitarbeitslosigkeit und damit des weiteren Abbaus der Beschäftigungsfähigkeit sind die Folge.

Die BA unternimmt große Anstrengungen, die Zielgenauigkeit, Effektivität und Effizienz der aktiven Arbeitsförderung zu steigern. Die bisherigen Bemühungen und nachweislichen Erfolge werden in der Öffentlichkeit und Politik zustimmend zur Kenntnis genommen⁴⁰. Ein zentraler Schritt zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit in der Arbeitsförderung ist die Schneidung von Kundengruppen und die darauf abgestimmte Arbeitsförderung. Die von den Arbeitsagenturen über Faktoren individueller und genereller Integrationschancen definierte Kundengruppe der Betreuungskunden, Arbeitskraftanbieter ohne erkennbar verwertbare individuelle Beschäftigungsfähigkeit unter den vorherrschenden Bedingungen des Arbeitsmarktes, deren Angebotsdefizite nicht mit Mitteln der Arbeitsförderung nach dem SGB III auszugleichen sind, werden der intensiven Aufmerksamkeit der Arbeitsvermittler entzogen. Wie der 1. Bericht zur Evaluation der sog. Hartz-Gesetze betont, ist die BA gut beraten, ihre personellen und finanziellen Res-

⁴⁰ Vgl. Bundesregierung: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

sources auf Personengruppen mit noch am Markt anschlussfähiger Beschäftigungsfähigkeit zu konzentrieren, gleichzeitig besteht aber auch gegenüber den sog. Betreuungskunden eine gesellschaftliche Verantwortung. Deshalb wird auf die Notwendigkeit einer politischen Entscheidung⁴¹ verwiesen, da die BA das Dilemma des versicherungsrechtlichen Anspruchs auf Leistungen nach dem SGB III und die rechtlich vorgesehene Betreuung für die Dauer des Alg I Bezuges durch die Arbeitsagenturen bei gleichzeitig nicht vorhandenen Integrationsaussichten der Betreuungskunden, nicht alleine lösen kann. Die grundsätzliche Frage, ob die derzeitige geschäftspolitische Richtung der vorrangigen „Orientierung an einer betriebswirtschaftlichen Versicherungslogik...vor allem sozialpolitische“⁴² Ziele verdrängt, wird in den politischen Raum verwiesen.

Es fehlt die politische Entscheidung zur eindeutigen Grenzziehung zwischen der überwiegend direkt sozialpolitisch orientierten Betreuung Nichtbeschäftigungsfähiger und der indirekt sozialpolitisch wirksamen Förderung konkurrenzfähiger Beschäftigungsfähigkeit. Die weitere Aufgabentrennung und Klärung der sozialpolitischen Regelkreise des SGB III und des SGB II erscheinen dringend geboten.

Lösungen wären hilfreich, die es der BA entweder ermöglichen, diese Personen direkt von den SGB II Arbeitsgemeinschaften betreuen zu lassen, da diese mit dem Fallmanagement eine wesentliche intensivere Auseinandersetzung mit der individuellen Problemlage pflegen können oder das politische Bekenntnis zu einem öffentlich geförderten Beschäftigungssektor, zur Anerkennung der Existenz dauerhafter oder zumindest langfristig fehlender Nichtbeschäftigungsfähigkeit, gemessen an den Bedingungen regulärer Beschäftigungsverhältnisse. Der Verweis auf öffentliche Beschäftigungsmöglichkeiten ohne vorgeschaltete eingehende Diagnostik und Indikation geeigneter Gegenmaßnahmen, wie sie das Fallmanagement bieten sollte, greift allerdings zu kurz. Die Abstimmung dieser Art von Beschäftigungsförderung erscheint nur im Zusammenwirken mit den Arbeitsgemeinschaften und den optierenden Kommunen sinnvoll, sollen weitere Warteschleifen in unnützen Programmen vermieden werden.

Überfordert sind die aktive Arbeitsförderung nach dem SGB III und das Fallmanagement durch Formen des freiwilligen Rückzugs aus dem Wettbewerb um die bestmögliche Verwertung der Beschäftigungsfähigkeit. Bei standhafter Verweigerung seitens des Kunden erfüllt ein nicht erwünschtes Hilfsangebot, bei prognostizierbarem Versagen der eingeleiteten Maßnahmen, den Tatbestand der Verschwendung öffentlicher Gelder. Fallmanagement für alle wird denen nicht gerecht, denen geholfen werden könnte und vergeudet Ressourcen in unfruchtbaren Auseinandersetzungen mit Alg II Beziehern, die diese Leistung als eine Art Bürgergeld ohne Verpflichtung zur Gegenleistung und die milden Sanktionsmöglichkeiten des SGB II nicht als Bedrohung empfinden, zudem über ausreichend Wege und Möglichkeiten verfügen, diese milden Sanktionen zu kompensieren. Verhärtungen der Verweigerungshaltung werden dadurch kaum aufgebrochen.

⁴¹ Vgl. Bundesregierung: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

⁴² Kaltenborn, B., Agenturen für Arbeit: Systematisierung des Ressourceneinsatzes, S. 5

Die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit über Mittel der aktiven Arbeitsförderung wird in diesen Fällen ebenfalls mit hoher Wahrscheinlichkeit nur misslingen. Die entscheidenden Interventionspunkte finden sich in einer wesentlich früheren Phase der Biografie. Öffentliche Mittel und staatliche Ordnung hätten erfolgreicher zu Beginn des Lebenslaufes und der Bildungs- und Erwerbsbiografie, z.B. durch eine verbindliche Frühförderung außerhalb gefährdender Familienstrukturen und der Förderung von Maßnahmen zum Abbau der sozialen Selektivität im allgemeinbildenden Schulsystem, einen wichtigen Beitrag zur personalen Entwicklung und damit zur individuellen Beschäftigungsfähigkeit leisten können.

Zur Vermeidung von zu späten, unzureichenden oder fehl adressierten Hilfsangeboten steht ein altes Mittel zur Verfügung. Dessen Wiederbelebung und Stärkung in den Arbeitsagenturen verspricht Gewinn bezüglich der Vermeidung und Überwindung defizitärer Beschäftigungsfähigkeit, der und schont öffentliche Gelder. Die notwendige Aufwertung der beraterischen Kompetenz handelt der letzte Abschnitt.

6. Beraterische Kompetenz zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit

Der nachfolgend verwendete Begriff der beraterischen Kompetenz umfasst sowohl die individuelle Seite der beruflichen Handlungskompetenz der Vermittlungs- und Beratungsfachkräfte als auch die strukturelle Einbindung und Bewertung der Beratung in die Aufbau- und Ablauforganisation der Arbeitsagenturen und der BA.

Die Verantwortung der BA und ihrer Arbeitsagenturen gegenüber den Menschen und den Betrieben erfordert den Einsatz zuverlässiger Instrumente zur treffsicheren Beurteilung der Beschäftigungsfähigkeit, der konkreten Bestimmung des individuellen Abstandes zum Beschäftigungssystem. Die Grenze zwischen randständiger, noch entwicklungsfähiger Beschäftigungsfähigkeit und nachhaltiger, interventionsresistenter Nichtbeschäftigungsfähigkeit entscheidet über das Ausmaß der Hilfestellung, die einer Person zuteil wird. Jede Grenzziehung ist auch die Festlegung von außen und innen, mithin eine Ausgrenzungs-, eine Exklusionsentscheidung. Diese Festlegung erfordert deshalb äußerste Präzision und Verantwortung.

Mit der Einrichtung umfassender technischer Unterstützungsstrukturen im Rahmen der Handlungsprogramme - computergestützte Entscheidungshilfen, Arbeitspakete für Kunden, Arbeitshilfen für die Vermittlungs- und Beratungsfachkräften und die ausdrückliche Betonung der Führungsverantwortung für die Qualität der Vermittlungsgespräche - unternimmt die BA wichtige Schritte in Richtung einer tragfähigen, zuverlässigen Einschätzung der Voraussetzungs-

und Bedürfnislage der Kunden. Dennoch hebt der 1. Bericht zur Umsetzung der Hartz-Gesetze das vielfach zu grobe Raster der Kundeneinteilung hervor⁴³.

Die Konzentration allein auf technische Nachrüstungen kann dieses Problem der unzureichenden Präzision nicht lösen. Nur die intensive, kompetente Beratung entspricht in ihrer Variationsbreite und Flexibilität der nahezu unendlichen Vielfalt menschlicher Biografien und Lebensentwürfe und der Komplexität tatsächlicher und optionaler Interaktionen des biografischen Materials mit den flüchtigen Strukturen des Beschäftigungssystems. Die zuverlässige Bestimmung individueller Risikofaktoren, insbesondere der nicht über statistisch fassbare Merkmale wie z. B. die Suchintensität, die Motivation zur Arbeitsaufnahme oder das Bewerberverhalten, verlangt intensive Beratung. Sie trägt zur Verbesserung der Anamnese, Diagnose und Indikation bei, die Zahl möglicher Fehlurteile über das Maß der Anschlussfähigkeit der individuellen Beschäftigungsfähigkeit an das Beschäftigungssystem kann reduziert werden. Analog zum Auftrag des Fallmanagements bedarf es ausgeprägter beraterischer Handlungskompetenz in den Agenturen, über die sinnvolle Anwendung von Interviewleitfäden und Gesprächs- und Einschätzungshilfen hinaus.

Eine weitere wichtige Funktion beruflicher Beratung ist die Prävention. Als Auftrag im § 30 SGB III normiert, erscheint sie in der Umbauhektik der BA aus dem Aufmerksamkeitskreis gefallen. Dabei hat die berufliche Beratung Erwerbstätiger, z. B. als Bildungs- und Laufbahnberatung eine wichtige Funktion zur Gewährleistung der optimalen Allokation der Humanressourcen, gelingender Humankapitalentwicklung und präventiven Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit. Sie leistet einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der Entscheidungskompetenz im Rahmen beruflicher Wahl- und Wechselprozesse. Chancen können besser genutzt, Risiken rechtzeitig erkannt und sinnvolle Gegenstrategien entwickelt werden. Dem lebenslangen Lernen entgegenstehende Lernbarrieren können erkannt und Überwindungsstrategien entwickelt werden. Erwerbstätige und arbeitslose Arbeitskraftanbieter benötigen Orientierungswissen und Entscheidungshilfen für nachhaltig erfolgreiche Bildungsinvestitionen. Diese Aufgabe hat der Gesetzgeber der BA übertragen. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe sollte deshalb wieder in das Blickfeld der Führungs- und Fachkräfte rücken. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf zur Klärung der Frage ob und inwieweit die Arbeitsagenturen sich dieser Aufgabe annehmen.

Auch die organisationale Beschäftigungsfähigkeit bietet ein weites Feld für Prävention über die beraterische Kompetenz der Agenturen, für den Beratungsauftrag der Arbeitgeberberatung nach § 34 SGB III. Den Kern der Arbeitgeberberatung bildet die Unterstützung der Betriebe bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung für die Sicherung und Steigerung von Beschäftigungsfähigkeit. Ein Angebot zur Unterstützung sinnvoller Flexibilisierungs- und Anpassungsstrategien des betrieblichen Arbeitskräfteeinsatzes. Die Möglichkeiten im Rahmen der Arbeitgeberberatung Einfluss auf die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit in

⁴³ Vgl. Bundesregierung: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Betrieben zu erlangen, erscheinen begrenzt solange den Arbeitsagenturen nicht eine deutliche Verbesserung ihrer öffentlichen Wahrnehmung gelingt.

Die gesellschaftlichen, politischen Bedingungen für den Ausbau der beraterischen Kompetenz der Arbeitsagenturen als wirksames und relativ kostengünstiges Instrument der aktiven Arbeitsförderung erscheinen günstig. So mahnt der 1. Bericht zu den Hartz-Gesetzen die BA zur dringend gebotenen Qualifizierung der Vermittlungsfachkräfte⁴⁴. Der sich abzeichnende Rückgang des Arbeitskräfteangebots, zumindest auf Teilarbeitsmärkten für qualifizierte Kräfte, und die Lage der öffentlichen Haushalte lässt die Akzeptanz von Verschwendung wertvoller Produktionspotentiale durch brachliegende Humanressourcen und die unzureichende Prävention zur Erhaltung und Entwicklung optimaler Beschäftigungsfähigkeit in unserer Gesellschaft schrumpfen. Beratung wäre ein wirkmächtiges, kostengünstiges Gegenmittel.

⁴⁴ Vgl. Bundesregierung: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Literatur

- Baltes, Paul, Alter und Altern als unvollendete Architektur der Humanontogenese, 1999, www.mpib-berlin.de/en/institut/dok/full/baltes/alterund/index.htm
- Bender, Stefan/Dietrich, Hans, Unterschiedliche Startbedingungen haben langfristige Folgen - Der Einmündungsverlauf der Geburtskohorten 1964 und 1971 in Ausbildung und Beschäftigung - Befunde aus einem IAB-Projekt, IAB-Werkstattbericht 11/2001
- Blancke, Susanne u.a., Employability („Beschäftigungsfähigkeit“) als Herausforderung für den Arbeitsmarkt - Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft (Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg), Stuttgart 2000
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg), Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission - Finanzierung Lebenslangen Lernens: Er Weg in die Zukunft, Berlin 2004
http://www.bmbf.de/pub/schlussbericht_kommission_III.pdf
- Bundesministerium für Bildung und Forschung: OECD Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick 2004“ - Die wesentlichen Aussagen, Berlin 2004
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Berichtssystem Weiterbildung IX - Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in Deutschland, Berlin 2005
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2005
- Bundesregierung, Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2005 der Bundesregierung zur Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“
<http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/root.did=109764.html>
- De la Croix, David, Stellungnahme zum Entwurf des Abschlussberichts, In: de la Fuente, Angel: Das Humankapital in der wissensbasierten globalen Wirtschaft, Teil II: Bewertung auf EU-Länder-Ebene, EU-Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Brüssel 2003, S. 107 - 110
- Deeke, Axel, Kruppe, Thomas, Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? - Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms, IAB-Werkstattbericht 1/2003, Nürnberg
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.), PISA 2003. Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland, Münster 2004

Fuente, Angel, Das Humankapital in der wissensbasierten globalen Wirtschaft, Teil II: Bewertung auf EU-Länder-Ebene, EU-Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Brüssel 2003

Kaltenborn, Bruno, Agenturen für Arbeit: Systematisierung des Ressourceneinsatzes, Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 4/2006, Berlin

Nolte, Paul, Generation Reform, München 2004

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 2004, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2004

Makro ist Mikro

Zum Erhalt marktwirtschaftlicher Dynamik durch öffentliche Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Das Beispiel der Arbeitgeberberatung im Bereich der Personalauswahl

Karl-Heinz P. Kohn, Christian Saar

Zusammenfassung

Die Autoren beleuchten den im wirtschaftspolitischen, aber auch im wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs konstruierten Gegensatz zwischen marktwirtschaftlicher Rationalität und staatlichen Angeboten. Am Beispiel des im strukturellen Wandel des Arbeitsmarktes verstärkten Bedarfs an Mitarbeitern mit Schlüsselqualifikationen wird empirisch gezeigt, dass Unternehmen in ihrer betrieblichen Praxis häufig nicht in der Lage sind, ihr Personal zielgerichtet auszuwählen. Kurzfristiges Kostenkalkül führt zum dauerhaften Einsatz überlebter und inadäquater Auswahlinstrumente, die Personalauswahl wird häufig nicht strukturiert und zielgerichtet geplant und durchgeführt. Öffentlich finanzierte und deshalb auch für kleinere Unternehmen kostenfreie Beratung kann einen wesentlichen Beitrag leisten, um makropolitische Einsichten und wissenschaftliche Ergebnisse für die Unternehmenspraxis - insbesondere zur Erhöhung der betrieblichen Produktivität - fruchtbar zu machen. Die Autoren diskutieren in diesem Zusammenhang kritisch die bisherige Performanz und die mögliche Modernisierung der Arbeitgeberberatung durch die Bundesagentur für Arbeit.

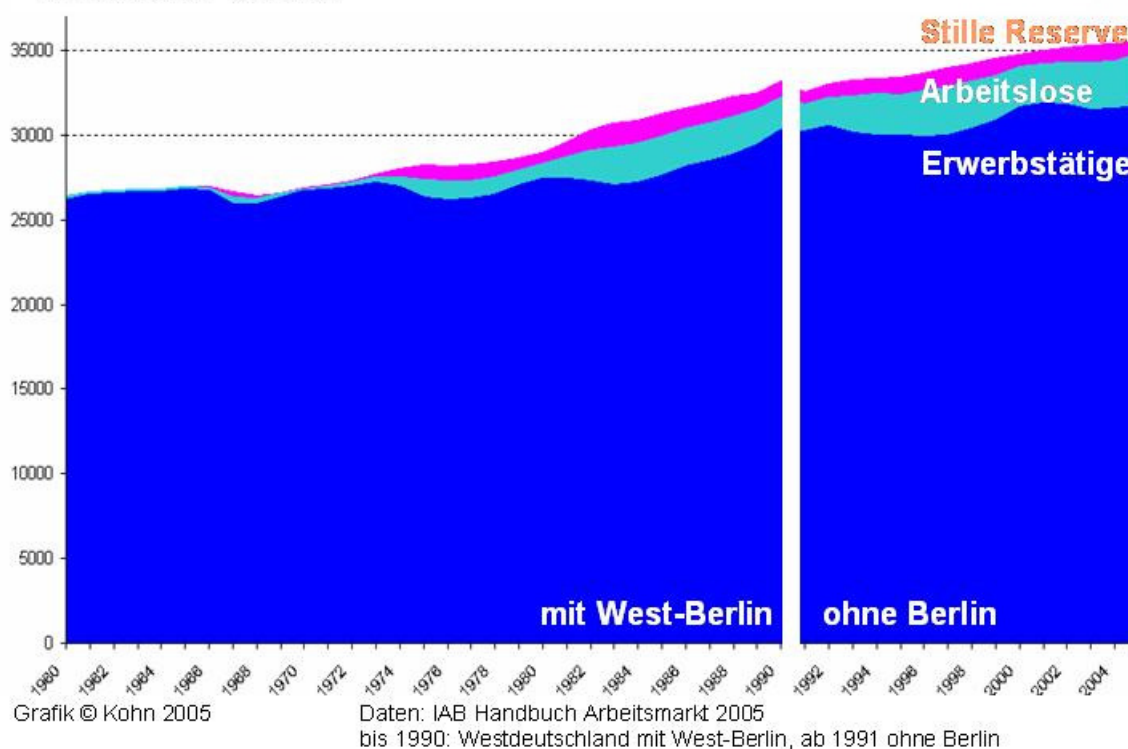
Der deutsche Arbeitsmarkt steht vor großen Verwerfungen. Dabei verstellt die wuchtige Präsenz des aktuellen massiven Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage den Blick auf die erwartbare Entwicklung der kommenden Jahrzehnte. Der wirtschafts- und beschäftigungspolitische Diskurs lässt aber auch schon in der aktuellen Situation wesentliche Ergebnisse der Analytik sowohl auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen als auch auf dem Arbeitsmarkt außer Acht. Verbandspolitisch aggregierte Einzelinteressen bestimmen die politische Diskussion in den Medien, aber auch bis tief hinein in das Erkenntnis leitende Interesse der wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen⁴⁵. So wird beispielsweise die vermeintlich wettbewerbsgefährdende Kostensituation in den Unternehmen zum allgegenwärtigen Topos, während sich Jahr für Jahr in der Realität der Performanz auf den internationalen Märkten das Angebot deutscher Unternehmen als außerordentlich wettbewerbsfähig und real den Wettbewerb gewinnend erweist. Wäre der Mix der Produktionsfaktoren am Standort Deutschland, ihr produktives Zusammenspiel und ihre Stück bezogenen Gesamtkosten nicht ausgesprochen wettbewerbsfähig: das alljährliche Ergebnis des deutschen Außenhandels wäre so nicht denkbar (vgl. KOHN 2005a).

⁴⁵ Der Wunsch zur Vermeidung kognitiver Dissonanz führt dabei bis zur Diffamierung der zunehmenden internationalen Verflechtung der Märkte („Basarökonomie“).

Gleichzeitig wird die beschäftigungspolitische Diskussion so geführt, als habe das enorme Wachstum des Erwerbspersonenpotenzials der vergangenen Jahrzehnte in Westdeutschland nicht stattgefunden. Das Ansteigen der registrierten Arbeitslosigkeit wird simplifizierend auf ein Wegbrechen der Arbeitsplätze in dieser Größenordnung zurückgeführt, obwohl gleichzeitig ein deutlicher Beschäftigungsaufbau stattgefunden hat (vgl. Abbildung 7)⁴⁶.

Abbildung 7: Langfristige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials in Westdeutschland

Arbeitsmarkt-Bilanz für Westdeutschland 1960 – 2005p
- in Tausend Personen -



Im Ergebnis ausgesprochen fraglicher Schlussfolgerungen, unternehmerischer und politischer Beratung und Entscheidungen leidet die deutsche Volkswirtschaft seit Jahren an einer schwachen Binnenkonjunktur, insbesondere an einer Schwäche des privaten Konsums (vgl. ARGE-INSTITUTE 2005: 34 ff.).

Verstärkt wird diese fatale Entwicklung durch eine seit Jahren anhaltende Konzentration betrieblicher Entscheider auf Renditekalkulationen ausschließlich innerhalb des aktuellen Geschäftsjahres und für das jeweils folgende Geschäftsjahr. Investitionen, die Renditeerwartungen und die betriebliche Existenz

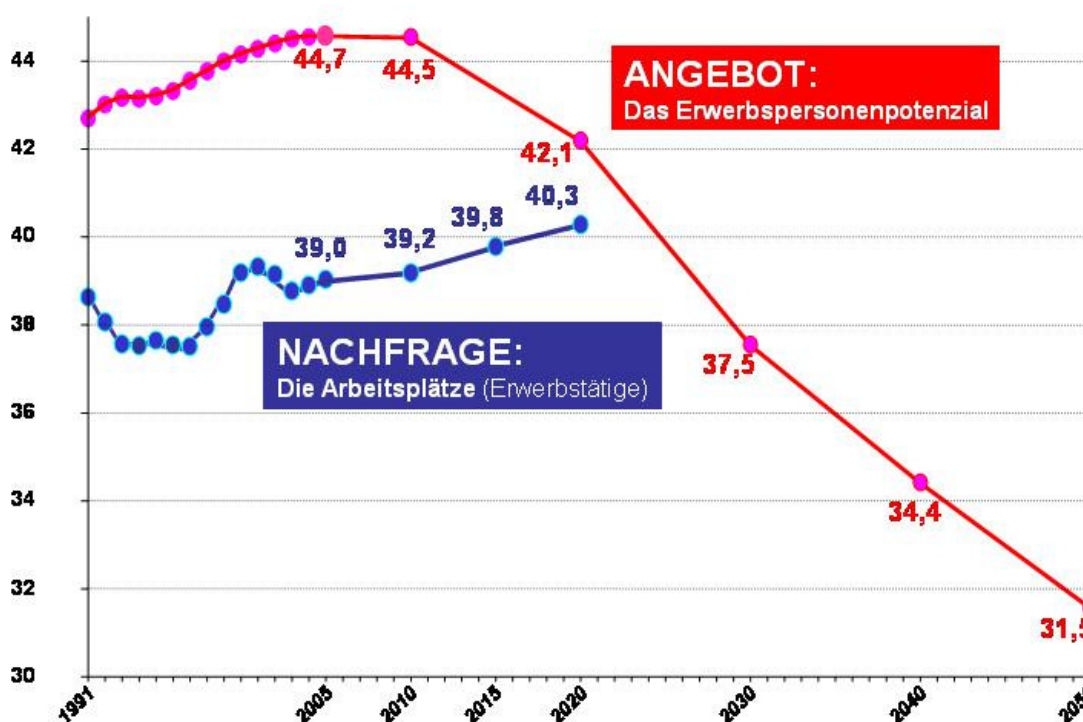
⁴⁶ Auch in den jungen Ländern ist der massive Abbau von Arbeitsplätzen im Zuge der volkswirtschaftlichen Transformation schon seit 1992 abgeschlossen. Auch dort ist das Ansteigen der registrierten Arbeitslosigkeit nicht das Ergebnis hoher Beschäftigungsverluste im (ersten) Markt, sondern der Umverteilung der hohen Unterbeschäftigung aus dem Bilanzkonto der Stillen Reserve in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (vgl. BA 2005: 15).

über mittlere Frist absichern können, geraten dabei mehr und mehr in den Hintergrund.⁴⁷

1. Vorhersehbare gravierende Veränderung am deutschen Arbeitsmarkt in den kommenden Jahrzehnten

Die Entwicklung in den vor uns liegenden Jahrzehnten wird die Unternehmen in Deutschland aber vor gänzlich andere Herausforderungen am Arbeitsmarkt stellen. Nicht Kostensenkung am aktuellen Rand kann ein zentrales Ziel bleiben, sondern die Sicherung des benötigten Humankapitals. Die Gesamtschau zweier aktuell publizierter mittel- und langfristiger Projektionen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung verdeutlicht, dass wir geradezu auf eine Umkehr des quantitativen Verhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt zusteuern (vgl. Abbildung 8, KOHN 2005b).

Abbildung 8: Entwicklung von Angebot und Nachfrage am deutschen Arbeitsmarkt in den kommenden Jahrzehnten (in Millionen Personen)



Daten: BACH et al. 2005 (Bilanz 1991-2005p), FUCHS und DÖRFLER 2005 (Angebotsschätzung bei steigenden Erwerbsquoten und Wanderungssaldo +100.000 für 2010-2050), SCHNUR und ZIKA 2005 (Nachfrageschätzung für 2005-2020)
 Grafik: © Kohn 2005

⁴⁷ Verstärkt wird dieses Kalkül in einer Kultur der Unternehmensberatung, die sich fast ausschließlich auf Kostensenkungsziele am aktuellen Rand konzentriert (vgl. u.a. STEPPAN 2003)

Es lässt sich also sowohl aus dem Interesse der Überwindung aktueller Wachstumsschwächen heraus als auch insbesondere mit Blick auf die kommenden Verhältnisse am Arbeitsmarkt argumentieren, dass das Einbringen makroökonomischer Erkenntnisse in die betriebliche Rationalität mikroökonomischer Entscheidungen unabdingbar ist. Auch muss die wirtschaftspolitische Steuerung makroökonomische Rahmenbedingungen für gedeihliche unternehmerische Performanz sowohl auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen als auch auf dem Arbeitsmarkt deutlich mehr im Auge haben als die Schaffung eines preisgünstigen Rahmens zur Beschaffung der benötigten Produktionsfaktoren. Es geht sowohl um die Stabilisierung der Nachfrageströme im Inland (in der aktuellen Konjunkturlage und darüber hinaus) als auch um die Garantie der bloßen Existenz der Produktionsfaktoren in einer Quantität und zu einem Preis, der überhaupt unternehmerische Renditekalkulationen noch zulässt. Dies ist zu Recht fortlaufend (aber mit unzureichender Wirkkraft) für Umweltressourcen argumentiert worden. Es gilt aber auch für die Humanressourcen, auch wenn dies in Zeiten hoher Unterbeschäftigung auf den ersten Blick wenig plausibel erscheinen mag. Dies würde umso deutlicher, wenn wir der rein quantitativen Analyse aus den Angebots- und Nachfrageprojektionen des Arbeitsmarktes die qualitative Perspektive hinzu fügten. Auch hier ergeben sich Befunde, die in der Gesamtschau eine massive Erosion des Humankapitalstocks in Deutschland erwarten lassen. Im Rahmen dieses Aufsatzes können wir die differenzierte Diskussion des Bildungsthemas nicht leisten. An Ergebnissen mangelt es aber nicht. Wir verweisen hier *pars pro toto* auf die aktuell vorgelegte Studie von Stefan Bergheim (BERGHEIM 2005).

2. Unternehmensberatung in makroökonomischer Perspektive ist öffentliche Aufgabe und vital für den Standort Deutschland

Eine Beratung, die gezielt und konzentriert makroökonomische Aspekte in die betrieblichen Organisations- und Entscheidungsprozesse einbringt wird aber wohl auf Sicht keine Basis in der Finanzierung durch Honorare von betrieblichen Klienten finden. Wenn Unternehmen in Beratungsdienstleistungen investieren, so werden sie auf absehbare Zeit dies unter der herrschenden Kurzfristsicht auf den *outcome* tun. Eine auf langfristige und makroökonomische Entwicklungen basierende Beratungsdienstleistung gehört zum klassischen Auftrag staatlicher wirtschaftspolitischer Akteure, die diese Aufgabe entweder durch ein selbst organisiertes öffentliches oder durch Auftragsvergabe finanziertes Angebot gewährleisten muss. Für die Politikberatung existiert bereits ein tragfähiges Netz gutachterlich tätiger Forschungsinstitute. Für die Beratung der Unternehmen besteht ein entsprechender gesetzlicher Auftrag in § 34 des Sozialgesetzbuchs III zur so genannten Arbeitsmarktberatung. In Ziffer 1 des Absatzes 1 wird eine Beratung der Unternehmen „zur Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe“ normiert, in Ziffer 2 die Beratung „zur Besetzung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen“. Die Bundesagentur für Arbeit hat immer wieder Anläufe unternommen, der Erfüllung dieses Auftrages nach zu kommen. Erkennbare und substantielle Ergebnisse sind aber bisher nicht erzielt worden, auch deshalb weil alle verfügbaren Ressourcen in Zeiten hoher Unterbeschäftigung teils durch politische Vorgaben teils durch eigene geschäftspoliti-

sche Zielsetzungen auf das reine Vermittlungsgeschäft konzentriert werden (müssen). Dabei verharrt die öffentliche Dienstleisterin am Arbeitsmarkt – mit Ausnahme des Bereichs der Beratung jugendlicher Berufswähler - ebenso in der Kurzfrisperspektive wie alle anderen genannten Akteure.

Roland Dincher und Hans-Willi Bach haben schon vor einiger Zeit sowohl den Beratungsbedarf aus der Sicht der Betriebe beschrieben (DINCHER 1997 und Folgebeiträge) als auch versucht ein Portfolio möglicher Beratungsdienstleistungen für Unternehmen zu entfalten (vgl. BACH 2001a-d). Dabei wird zu Recht immer wieder darauf hingewiesen, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen auf solche zum Teil vitale Dienstleistungen angewiesen sind, weil sie am häufigsten von falschen Rahmenannahmen ausgehen (vgl. PFARR 2005) und nicht über die Ressourcen für eigenständige *think tanks* oder auch nur für die transparente Erschließung des Marktangebotes an Beratungsdienstleistungen verfügen. Wir werden im Folgenden am Beispiel der betrieblichen Personalauswahl zeigen, dass es Hinweise auf erhebliche betriebliche Rationalitätsdefizite gibt, die schon in der Gegenwart zu Marktnachteilen führen, deren negative Wirkung aber im Verlauf der absehbaren Veränderungen am Arbeitsmarkt noch multipliziert werden könnte. Wir entwickeln dieses empirisch gestützte Beispiel, um ein typisches Aufgabenfeld öffentlicher Beratung am Arbeitsmarkt zu skizzieren, dessen Besetzung und Wahrnehmung über die Stabilität makroökonomischer Kreisläufe am Standort Deutschland mit entscheiden wird.

3. Das Beispiel der betrieblichen Personalauswahl: Bedeutung des spezifischen Humankapitals für den betrieblichen Erfolg

Der Erfolg eines Unternehmens weist eine starke Korrelation zur Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der beschäftigten Arbeitnehmer auf (vgl. BDA 1994: 1), dieses gilt in besonderer Weise für den Dienstleistungsbereich. Dieser Zusammenhang erfordert neben einer nachhaltigen Personalpolitik mit der Kraft, qualifizierte Arbeitskräfte dauerhaft an ein Unternehmen zu binden, auch eine exzellente Personalauswahl. Denn die Belegschaft eines Unternehmens unterliegt den dynamischen Schwankungen personeller Fluktuation. Arbeitnehmer verlassen aus den unterschiedlichsten Gründen vorübergehend oder auf Dauer ein Unternehmen und müssen im Regelfall ersetzt werden. Des Weiteren kann eine Erweiterung des betrieblichen Leistungsspektrums zu einem höheren Personalbedarf führen. Den qualitativen und quantitativen Bedarf eines Unternehmens an Arbeitskräften sicherzustellen ist somit eine Kernaufgabe des Managements eines Unternehmens. Die Personalauswahl hat einerseits eine ganz elementare Bedeutung für den Wertschöpfungsprozess, andererseits ist mit ihr aber auch immer ein monetären Aufwand verbunden.

4. Kosten der Personalbeschaffung: Risiko der Personalauswahl

Erfasst man alle Kosten, die bis zur Einstellung eines neuen Mitarbeiters anfallen können, wird sichtbar, dass der finanzielle Aufwand eines Personalauswahlprozesses nicht zu unterschätzen ist. Zur Verdeutlichung dieser Aussage soll Tabelle 1: Kosten der Personalauswahl am Beispiel der DFS GmbH dienen. Sie stellt eine systematische Aufstellung aller möglichen Kostenstellen dar, die ab der Veröffentlichung einer Stellenanzeige bis zum Abschluss des Arbeitsvertrages entstehen. Die zu Grunde gelegten Kostensätze sind Näherungswerte, als Quelle für die Kostensätze dienten Daten der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS).

Tabelle 1: Kosten der Personalauswahl am Beispiel der DFS GmbH

Posten	Dauer (h)	Faktor	Satz (€)	Kosten (€)	LEGENDE	
Entwurf der Anzeige	2	1	40 €	80 €		
Veröffentlichung der Anzeige				5.102 €		
Erstellen eines Eingangsbescheides inklusive Datenbankerfassung	1/6	x	24 €		Symbol	Bedeutung
Analyse der Bewerbung durch PSB	1/3	x	40 €		x	Anzahl der Bewerber
Analyse der Bewerbung durch FB	1/4	x	73 €		y	Anzahl der Teilnehmer an Vorstellungsgesprächen
Erstellen einer Absage	1/6	x-1	24 €			
Porto		x	1,44 €		z	gefährdete Kilometer aller Bewerber
Koordination der Vorstellungsgespräche	1/3	1	40 €	13 €		
Anreise der Kandidaten zum Vorstellungsgespräch		z	0,27 €		PSB	Personalbereich
Verpflegung des Bewerbers				10 €		
Durchführung der Vorstellungsgespräche	1,5	y	186 €		FB	Fachbereich
Durchführung eines Einzel-AC				3.061 €		
Durchführung eines Zweier-AC				3.571 €	AC	Assessment-center
Beratung zwischen PSB-FB	1/2	1	186 €	93 €		
Erstellung der BR-Vorlage	1/2	1	40 €	20 €	BR	Betriebsrat
Beratung/Entscheidung des BR	1	1	46 €	46 €		
Erstellen eines Arbeitsvertrages	1/2	1	40 €	20 €		
Administrative Ersterfassung	1	1	40 €	20 €		

(vgl. OLBERT, 1999: 45; Werte für Satz und Kosten von DM- in €-Beträge konvertiert und, mit Ausnahme der Portokosten, auf ganze Zahlen gerundet)

Nach dem Zusammenfassen der einzelnen Kostenstellen erhält man folgende Näherungsformel (ohne Kosten für die Durchführung eines Assessmentcenters).

$$\text{Kosten}_{\text{gesamt}} = 40,44x + 279y + 0,27z + 5400$$

Beispielberechnung für x = 150 Bewerber, y = 15 Bewerber, z = 750 km

$$\text{Kosten}_{\text{gesamt}} = 40,44 \text{ €} \cdot 150 + 279 \text{ €} \cdot 15 + 0,27 \text{ €} \cdot 750 + 5400 \text{ €}$$

$$\text{Kosten}_{\text{gesamt}} = \underline{\underline{15.853,50 \text{ €}}}$$

Nach der Einstellung entstehen Personalkosten für Entgelte, Beiträge zur Sozialversicherung und geldwerte Sonderleistungen, die Einstellung eines Hochschulabsolventen kann bereits im ersten Beschäftigungsjahr mit Kosten von mehr als 60.000 € zu Buche schlagen (vgl. BRAKE und ZIMMER 2002: 9). Diese Zahlen belegen den finanziellen Verlust, der entstehen kann, wenn die Wahl auf einen ungeeigneten Bewerber fällt, der die Anforderungen einer Vakanz nicht befriedigen kann. In diesem „Aus-Fall“ kann ein monetärer Verlust aus der Minderleistung des eingestellten Arbeitnehmers entstehen, der sich in geringeren Absatzmengen von Waren oder Dienstleistungen und suboptimalem Kosten-Leistungs-Mix widerspiegelt.

5. Rolle und Spezifik der Eignungsdiagnostik in der Personalauswahl

Um die Personalauswahl zu optimieren und die Wahrscheinlichkeit derartig teurer Fehlentscheidungen zu reduzieren, stehen dem Personalmanagement eine Vielzahl von eignungsdiagnostischen Instrumenten zur Verfügung. Allerdings unterscheiden sich die einzelnen eignungsdiagnostischen Werkzeuge in ihrer Brauchbarkeit für die Personalauswahl zum Teil erheblich. Die Brauchbarkeit eines Instrumentes ist anhand von Gütekriterien abzuleiten. Die klassischen Gütekriterien der psychologischen Diagnostik sind die Objektivität, die Reliabilität und die Validität. Neben diesen Kriterien werden in der Literatur zur Thematik der Personalauswahl auch die Praktikabilität und die Akzeptanz der Verfahren betrachtet. Obwohl die beiden letztgenannten Merkmale in der psychologischen Forschung keine Relevanz haben, sind diese für die Praxis der Personalauswahl nicht unbedeutend (vgl. SCHULER et al. 1993: 10-11; SCHNEIDER 1995: 72-73). Von den genannten Gütekriterien hat die Validität eine besondere Relevanz für die Brauchbarkeit eines eignungsdiagnostischen Instrumentes. Hunter und Schmidt sehen in ihr die wichtigste Eigenschaft eines eignungsdiagnostischen Verfahrens (vgl. HUNTER und SCHMIDT 1998: 17). Übertragen und spezialisiert auf die Personalauswahl kann man den Begriff der Validität als eine prognostische Größe verstehen, die versucht, die Gültigkeit eines Auswahlinstrumentes zu beschreiben, um einen späteren beruflichen Erfolg eines

Arbeitnehmers in seinem Einsatz- und Tätigkeitsfeld im Sinne des Unternehmens vorhersagen zu können. Die Validität eines Instrumentes muss aus Sicht des Unternehmens deshalb einen großen Einfluss auf die Auswahl der eingesetzten diagnostischen Instrumente haben. Schuler unterteilt die unterschiedlichen eignungsdiagnostischen Werkzeuge in zwei Gruppen. Die erste Gruppe beinhaltet die Instrumente mit geringer Validität, die zweite Gruppe diejenigen mit höherer Validität (vgl. Tabelle 2).⁴⁸

Tabelle 2: Unterscheidung der unterschiedlichen Instrumente nach der prognostischen Validität

<p>Verfahren geringer Validität Bewerbungsunterlagen Arbeitszeugnisse, Referenzen</p> <p>Schulnoten* (für Berufserfolg) Personalfragebogen unstrukturiertes Einstellungsinterview</p> <p>Grafologische Gutachten allgemeiner Persönlichkeitstest</p> <p>Alter* Berufserfahrung*</p>	<p>Verfahren höherer Validität Arbeitsproben Leistungsbeurteilung (auch Probezeit)</p> <p>Schulnoten (für Ausbildungserfolg) biographischer Fragebogen strukturiertes, anforderungsbezogenes Einstellungsinterview, multimodales Interview⁴⁹</p> <p>Assessmentcenter kognitiver Fähigkeitstest (Intelligenztest) Fachkenntnistest (Leistungstest) Gruppendiskussion⁵⁰ berufsbezogener spezifischer Persönlichkeitstest</p>
---	--

* Das Alter, die Schulnoten (für Berufserfolg) und die Berufserfahrung sind keine Auswahlverfahren sondern Kriterien der Vorauswahl. Die Publikationen von Schuler haben einen starken Bezug zur Praxis und sollen dem Personalverantwortlichen helfen, ihre Personalauswahl zu optimieren. Vor diesem Hintergrund dürfte Schuler die Kriterien mit in seine Betrachtung aufgenommen haben, um zu demonstrieren, dass diese nur eine geringe Gültigkeit besitzen.

(vgl. SCHULER 2002: 22)

⁴⁸ Schuler ordnet Verfahren, die über einen Korrelationskoeffizienten von .30 verfügen, bereits den Verfahren mit höherer Validität zu und begründet diese Zuordnung damit, dass ab diesem Wert ein eignungsdiagnostisches Verfahren bereits einen großen Nutzen für den Anwender hat (vgl. SCHULER 2002: 22). In der Statistik werden Korrelationen von $r = .30$ jedoch nur als mittlerer Zusammenhang interpretiert. In der Literatur zur Thematik der Personalauswahl hat sich die Interpretation von Schuler jedoch etabliert, und der überwiegende Teil der Autoren greift auf die statistischen Auslegungen von Schuler zurück. Als Obergrenze der Validität für ein einzelnes Verfahren hat sich eine Korrelation von .50 erwiesen.

⁴⁹ Das multimodale Interview ist eine Sonderform des strukturierten Interviews und wurde deshalb in die Tabelle aufgenommen.

⁵⁰ Die Gruppendiskussion wurde in die Tabelle 2 aufgenommen. Nach Schuler (SCHULER et al. 1993: 17) weist die Gruppendiskussion eine maximale Validität von $r = .32$ auf und ist deshalb den Verfahren mit höherer Validität zuzuordnen.

Aber auch durch den Einsatz validerer eignungsdiagnostischer Instrumente kann die Gefahr einer Fehlentscheidung nicht vollends ausgeschlossen, sondern nur reduziert werden. Durch die Kombination von mehreren eignungsdiagnostischen Verfahren liegt diese Grenze bei circa $r = .70$ (SCHULER 2002: 22). Letztlich ist es die Urteilskraft der Entscheidungsträger, die die Effektivität und Nachhaltigkeit der Personalauswahl maßgeblich bestimmt. Allerdings dürften Entscheidungsprozesse, die auf valideren Daten basieren, die Wahrscheinlichkeit von missglückten Auswahlverfahren deutlich reduzieren.

6. Kurzfristiges Kostenkalkül: Weniger valide Verfahren erscheinen praktikabler

Der notwendige Einsatz gültiger eignungsdiagnostischer Werkzeuge erfordert eine intensivere Entwicklungs- und Vorbereitungsphase, erzeugt einen höheren finanziellen Aufwand und ist in der Durchführung aufwändiger. Diese Aspekte werden unter dem eingangs benannten Gütekriterium der Praktikabilität subsumiert. So ist es auch nicht verwunderlich, dass die Personalverantwortlichen der Unternehmen die Praktikabilität validerer Verfahren schlechter einschätzen als die der Verfahren geringer Validität (vgl. SCHULER et al. 1993: 55; SCHNEIDER 1995: 161), während sie die Validität, zum überwiegenden Teil, entsprechend der vorgestellten theoretischen Erkenntnisse bewerten. In einer von Saar durchgeführten empirischen Untersuchung gab der weit überwiegende Teil der Personalverantwortlichen an, dass vor allem die entstehenden Kosten und somit die Praktikabilität den Einsatz der eignungsdiagnostischen Instrumentes bestimmt (vgl. SAAR 2005: 59). Die im mikroökonomischen Bereich derzeit weit verbreitete Mentalität des *quick win*-Denkens, scheint auch im Personalbereich Spuren zu hinterlassen und steht in deutlicher Konkurrenz zu einem nachhaltigen Personalmanagement. Unbeachtet bleibt deshalb, dass der monetäre Verlust durch eine gescheiterten Rekrutierung deutlich höher ist als der Kostenaufwand für die Nutzung eines valideren Instrumentes.

7. Bei höheren betrieblichen Stellen schlägt sich das realistische Kostenkalkül Bahn

Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass diese Feststellungen für die unterschiedlichen Arbeitnehmersegmente nicht im gleichem Maße gültig ist. Wie die Empirie belegt, unterscheidet sich der Instrumenteneinsatz in Abhängigkeit von der Bedeutung und der Dotierung einer Vakanz. Während für einfache Angestellte/Arbeiter und Angestellte ohne Führungsaufgabe die Eignungsdiagnostik durch Verfahren mit geringer Validität (insbesondere unstrukturierte Interviews und Analyse der Bewerbungsunterlagen) erfolgt, kommen in der Praxis für die Auswahl von Bewerbern für Führungspositionen verstärkt, jedoch nicht ausschließlich, auch validere Instrumente und Instrumentenkombinationen zum Einsatz. Dies folgt der Einsicht, dass die strategischen Entscheidungen künftiger Führungskräfte zentrale Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens haben. Allerdings können diese nur dann zum Erfolg führen, wenn sie im operativen Bereich auch effektiv umgesetzt werden können. Eine noch

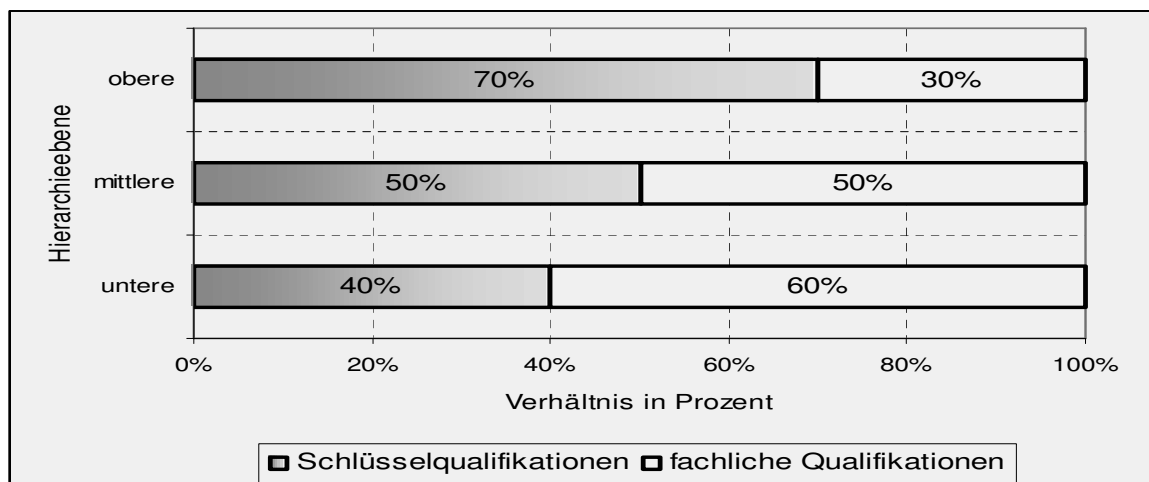
so detaillierte Struktur- und Prozesssteuerung kann hierbei nur flankierend wirken und die Rahmenbedingungen absichern.

Es mag unrealistisch sein, für jeden Personalauswahlprozess das sehr kostenintensive Assessmentcenter (vgl. Tabelle 1) einzufordern. Allerdings könnte die Nutzung von strukturierten Interviews, Arbeitsproben, Gruppendiskussionen oder Testverfahren die Personalauswahl für operative Positionen deutlich verbessern.

8. Effektiver Einsatz von Instrumenten zur Personalauswahl: ein Desiderat insbesondere bei der Messung von Schlüsselqualifikationen

Neben der Erhebung von fachlichen Qualifikationen versucht die Personalauswahl auch Schlüsselqualifikationen zu erheben, also Persönlichkeitseigenschaften eines Bewerbers (vgl. WERNER 2003: 16). Diese Unterart der Qualifikationen hat aus Sicht der Personalverantwortlichen eine besondere Bedeutung für Arbeitnehmer der oberen Hierarchie. Aber auch Vertreter der mittleren Hierarchie sollten zu gleichen Teilen über fachliche Qualifikationen und Schlüsselqualifikationen verfügen (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Verhältnis zwischen fachlichen Qualifikationen und Schlüsselqualifikationen getrennt nach Hierarchieebenen aus der Sicht von Personalverantwortlichen



(SAAR 2005: 57)

Dass für Arbeitnehmer der oberen Hierarchie die fachlichen Qualifikationen eine untergeordnete Bedeutung spielen, wie von zahlreichen Autoren zum Thema Schlüsselqualifikationen instinktiv behauptet wird, ist nicht präzise analysiert. Häufig haben Vertreter dieser Positionen ihre fachlichen Qualifikationen bereits nachgewiesen, bevor sie für die Ausübung einer höheren Tätigkeit in Betracht kommen.

9. Schlüsselqualifikationen: ein noch kaum bestimmtes Ziel

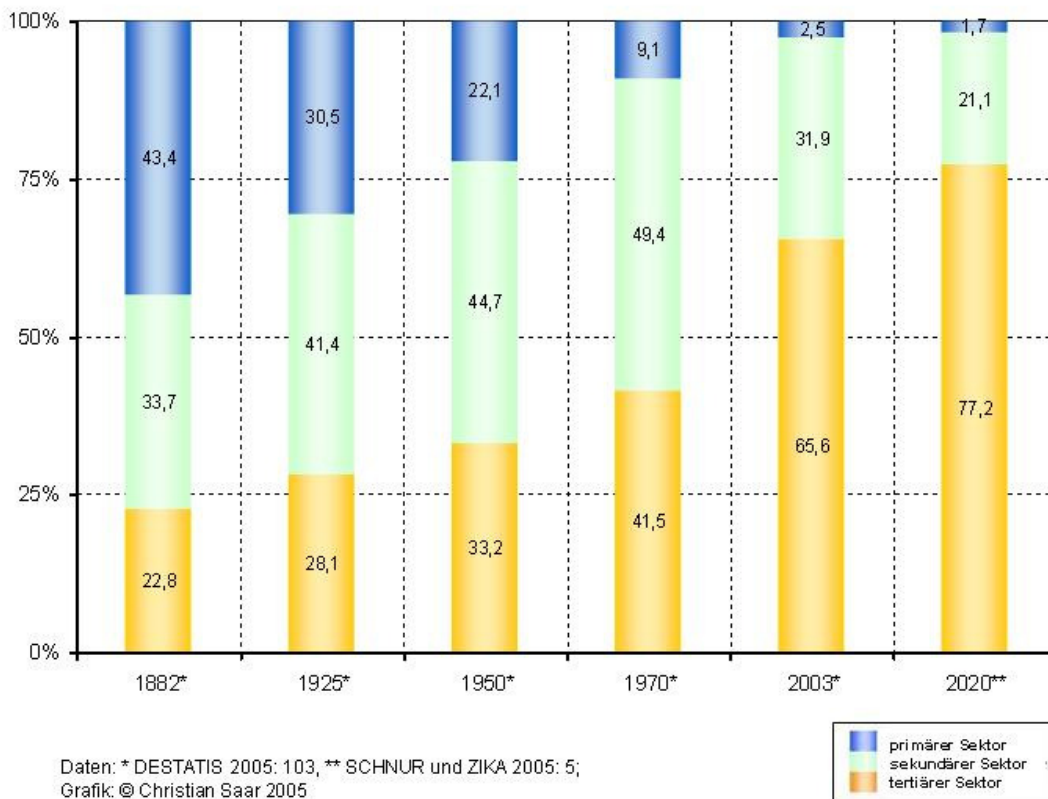
In der Theorie wie in der Praxis fehlt gegenwärtig noch eine standardisierte inhaltliche Bestimmung von Schlüsselqualifikationen. Dieser Umstand führt dazu, dass instinktiv und nach Bedarf Fähigkeiten unter den Begriff der Schlüsselqualifikationen subsumiert werden. Des Weiteren flankiert die soziale Wahrnehmung mit all ihren Fehlerquellen die Personalauswahl an dieser Stelle in besonderer Weise. Ein unstrukturierter Auswahlprozess ohne die Nutzung von gültigeren diagnostischen Verfahren, kann jedenfalls keine solide Datenbasis für einen Entscheidungsprozess liefern.

10. Tertiarisierung in der Wertschöpfung und in der Nachfrage nach Arbeitskräften

Aber in welcher Beziehung stehen diese mikroökonomischen Befunde nun zur makroökonomischen Ebene? Um diese Frage zu erörtern, soll zunächst der Strukturwandel betrachtet werden, bevor in einem weiteren Schritt die Auswirkungen dieses Prozesses auf die Personalauswahl herausgearbeitet werden.

Der Strukturwandel ist geprägt durch die zunehmende Bedeutung des tertiären Sektors (Dienstleistungssektor). War es bis in die achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts der industrielle Sektor (sekundärer Sektor), der den Großteil an der Bruttowertschöpfung innehatte, betrug dessen Beitrag im Jahre 2002 nur noch etwa 30 Prozent. Der Dienstleistungssektor erwirtschaftete im Jahr 2002 deutlich mehr als die Hälfte der Bruttowertschöpfung. Die Bedeutung des primären Sektors (Land- und Forstwirtschaft und Fischerei) hat sich im Zeitverlauf ebenfalls deutlich reduziert. Der strukturelle Wandel bei der Wertschöpfung spiegelt sich wider in der Struktur des Arbeitsmarktes, wie eine langfristige Betrachtung der Erwerbstätigenzahlen zeigt (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Anteil der Erwerbstätigen nach Wirtschaftssectoren (langfristige Betrachtung)



Aus der Langzeitbetrachtung wird deutlich, dass sich die Anzahl der benötigten Arbeitskräfte im primären Sektor stufenweise beträchtlich reduziert hat, bei gleichzeitiger Steigerung der Bruttowertschöpfung innerhalb dieses Sektors⁵¹. Durch stetig optimierte Prozessinnovationen konnte im landwirtschaftlich geprägten Wirtschaftsausschnitt eine Verdrängung des Produktionsfaktors Arbeit zu Gunsten des Faktors Kapital erfolgen und die Produktivität dadurch deutlich gesteigert werden. Während der industrielle Sektor bis in die siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts ausdauernd an Bedeutung gewinnen konnte und zum bedeutendsten Wirtschaftsbereich avancierte, ist es nachfolgend der Dienstleistungssektor, welcher eine steigende beschäftigungswirksame Bedeutung erlangt. Der Dienstleistungsbereich wird auch zukünftig eine steigende volkswirtschaftliche und Beschäftigung schaffende Bedeutung zukommen. Dabei darf jedoch nicht verkannt werden, dass ein Teil der Dienstleistungen am Wirtschaftsstandort Deutschland, eng an den industriellen Sektor gekoppelt bleibt und eine moderne Umwegproduktion für einen leistungsstarken industriellen

⁵¹ Bei einer Gesamtbetrachtung verringert sich der Anteil des primären Sektors an der Bruttowertschöpfung. Bei einer einzelnen Begutachtung der Entwicklung des primären Sektors ist erkennbar, dass sich die Wertschöpfung in diesem einzelnen Segment sehr wohl erhöht hat, allerdings im Verhältnis zu den Zunahmen der Bruttowertschöpfung im sekundären und tertiären Sektor geringer ausfällt und deshalb einen geringeren Anteil an der gesamten Bruttowertschöpfung einnimmt (vgl. DESTATIS 2005: 256)

Kern darstellen (vgl. SCHNUR und ZIKA 2005: 4). Innerhalb des Dienstleistungsbereichs werden es vor allem hoch qualifizierte Tätigkeiten und Fachtätigkeiten mit Führungsaufgaben sein (sekundäre Dienstleistungen), die starke Beschäftigungsgewinne verzeichnen. Die Projektionen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigen eine Verstärkung des seit Jahren sich abzeichnenden Trends zur Nachfrage nach höher qualifizierten Tätigkeiten (vgl. REINBERG und HUMMEL 2003: 3).

11. Der sektorale Wandel ändert den Qualifikationsbedarf am Arbeitsmarkt

Der Wandel der Wirtschaftsektoren wirkt sich auf die Strukturen und Prozesse innerhalb der Organisationen aus und damit auch auf die Anforderungen an den einzelnen Arbeitnehmer. Für die Erbringung von Dienstleistungen sind Organisationsformen ungeeignet, die unter dem Begriff des Taylorismus für die Produktion und mit dem Weberschen Bürokratiemodell für die Verwaltung beschrieben wurden. Hier stand die detaillierte Steuerung und Kontrolle einzelner Arbeitsabläufe im Vordergrund (vgl. FELDHOFF et al. 1995: 30). Im Dienstleistungsbereich beschäftigte Arbeitnehmer müssen Arbeitsprozesse selbst oder im Team steuern und Probleme selbstständig lösen (vgl. WERNER 2003: 17). Entscheidungen müssen oftmals direkt im Kontakt mit dem externen Faktor (Nachfrager/Kunden) getroffen werden. Um dies zu ermöglichen, muss die Verantwortung für die Durchführung von Dienstleistungen dezentralisiert sein (vgl. BAETHGE 2001: 40f.). Der zunehmende intensive Kontakt mit den Kunden erfordert Konzentration, kommunikatives Geschick und Einfallsreichtum. Damit die Dezentralisierung von Verantwortung nicht zu wirtschaftlichen Nachteilen führt, müssen die Mitarbeiter in der Lage sein, die Folgen ihrer Entscheidung zu erkennen. Arbeitnehmer, die diese anspruchsvollen Anforderungen erfüllen können, müssen neben umfangreichen und fundierten fachlichen Qualifikationen auch ein breites Spektrum von Schlüsselqualifikationen abdecken.

Die Tertiarisierung führt demnach zu einer steigenden Bedeutung der Schlüsselqualifikationen. Aber auch im industriellen Bereich haben sich die Organisationsformen modernisiert. Steigende Flexibilität, umfassende Qualitätssicherung, Kundenorientierung, Abflachung der Hierarchien und die Verbesserung der Kommunikation zwischen ihnen, Selbststeuerung der Beschäftigten, Gruppenarbeitsformen und das Ausschöpfen des innovativen Potenzials der Mitarbeiter sind die Ziele betrieblicher Organisation (vgl. FELDHOFF et al. 1995: 36). Die erkennbaren Parallelen zu den Anforderungen in Dienstleistungsbereich führen auch hier zur Nachfrage nach höheren fachlichen Qualifikationen und Schlüsselqualifikationen.

12. Die erhöhte Nachfrage nach qualifiziertem Humankapital stößt auf quantitative und qualitative Erosionsprozesse

Die beschriebene Nachfrage stößt auf die oben beschriebene demographische Entwicklung, die zur Reduzierung des Erwerbspersonenpotenzials führen wird. Spätestens ab dem Jahr 2015 wird sich das Angebot an Erwerbspersonen deutlich reduzieren (vgl. Abbildung 2: Entwicklung von Angebot und Nachfrage am deutschen Arbeitsmarkt in den kommenden Jahrzehnten). Selbst eine hohe und auf den Arbeitsmarkt orientierte Zuwanderung und die weitere Erhöhung der Frauenerwerbsbeteiligung können den Rückgang langfristig kaum kompensieren (vgl. FUCHS und DÖRFLER 2005: 3). Gerade bei hoch qualifizierte Arbeitskräften mit akademischer Ausbildung wird sich nach aller Wahrscheinlichkeit ein Nachfrageüberhang (Fachkräftemangel) aufbauen. Diese Erwerbstätigengruppe verzeichnet bereits seit Jahrzehnten die geringsten qualifikations-spezifischen Arbeitslosenquoten und wird selbst bei steigenden Absolventenzahlen am aktuellen Rand vom Arbeitsmarkt praktisch aufgesogen,

13. Alle Potenziale müssen voll ausgeschöpft werden

Die skizzierten Entwicklungen machen deutlich, dass es in den vor uns liegenden Jahren, nein, dass es ab sofort, darauf ankommt, alle Potenziale des Humankapitals in Deutschland voll auszuschöpfen (vgl. KOHN 2004, REINBERG und HUMMEL, 2003: 6f.). Die gegenwärtig anhaltende, aber absehbar temporäre Unterbeschäftigung darf nicht zur Betäubung der Kräfte führen, die eine solche Ausschöpfung bewirken können. Diese Kräfte sind zahlreich vorhanden: anders als in der wettbewerbsfähigen Faktorkostensituation am Standort Deutschland gibt es hier aber mannigfaltigen Nachholbedarf im internationalen Vergleich. Ein Bildungssystem, das nicht vorschnell selegiert, sondern fördert und integriert, gesellschaftspolitische Anreize für hier lebende Menschen mit Migrationshintergrund, sich mit ihrem ganzen Potenzial einzubringen, die Aufnahme einer arbeitsmarktorientierten Zuwanderungssteuerung, wie sie sogar schon in den jüngsten EU-Mitgliedsstaaten praktiziert wird, die Entwicklung und dauerhafte Integration der Potenziale älterer Arbeitnehmer, eine familienpolitische Strategie, die die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit schafft, eine Kultur des Genusses von Herausforderungen – das alles bietet Entwicklungspotenziale für die wissenschaftlich fundierte Politik und für die betriebliche Praxis. Eine effektive Personalauswahl ist dabei die zentrale Schaltstelle am Übergang zwischen makro- und mikroökonomischen Erwägungen. Wir haben das Szenario hier entwickelt, um vitale Beratungsaufgaben zu identifizieren.

14. Unternehmen und öffentlicher Dienstleister: zukunfts-gewandte Partnerschaft statt billiger Polemik

Die Personalauswahl deutscher Unternehmen hat sich – empirisch belegt - in den letzten Dekaden kaum verändert. Nach wie vor werden vor allem Verfahren geringer Validität angewandt. Ein Einfluss der gestiegenen Bedeutung des Faktors Arbeit auf die Methoden der Personalauswahl ist nicht erkennbar. Insbe-

sondere die von den Unternehmen attestierte steigende Bedeutung der Schlüsselqualifikationen, spiegelt sich in den antiquierten eignungsdiagnostischen Verfahren nicht wider. Hilflös erweisen sich insbesondere die Hauptträger der Beschäftigung, die kleinen und mittleren Unternehmen. Eine Bewältigung des Problems nach der Art dessen von Münchhausen ist nicht zu erwarten. Kommerzielle Unternehmensberatung wird auch auf absehbare Zeit in kurzfristiger Perspektive verhaftet und für das genannte Klientel unerreichbar bleiben.

Das Modell der Sozialen Marktwirtschaft hält die geeignete Lösung aber von Anfang an bereit: unternehmerisches Handeln und die Dynamik des Marktes können auf der mikroökonomischen Ebene und in kurzfristiger Perspektive nicht an Effektivität überboten werden. Dieser energiereiche Reaktor bedarf aber der makroökonomisch fundierten und über staatlich organisierte Finanzierungskreisläufe vom betrieblichen Kostenkalkül befreiten Einbettung, wenn es nicht zur Überhitzung oder zu ihrem Gegenteil: zum Versiegen seiner Ressourcen kommen soll.

15. Die Bundesagentur für Arbeit hat eine ideale Startbasis zur Annahme der Herausforderung – und die Pflicht dazu

Auch wenn auf all den oben genannten Handlungsfeldern die erforderlichen Entscheidungen erreicht werden sollten, darf angesichts des Volumens der zu erwartenden Unterdeckung mit Humankapital auf der betrieblichen Ebene auch nicht die kleinste Ressource beim Personal vergeudet werden. Der Transfer der Erkenntnisse aus der Wissenschaft und der Analyse makroökonomischer Entwicklungen, der Transfer auch bewährter Lösungen aus anderen Betrieben (*best practice*) kann am besten und für die Betriebe am kostengünstigsten durch öffentliche Beratungsdienstleistungen am Arbeitsmarkt gewährleistet werden. Die flächendeckende Struktur ihrer Dienstleistungszentren und die spezifische arbeitsmarktliche Expertise ihres Personals macht die Bundesagentur für Arbeit zu einer geeigneten Akteurin in diesem Handlungsfeld. Sie ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht annähernd auf diese Herausforderung vorbereitet, verfügt im gewachsenen Knowhow ihrer Fachkräfte vor Ort und in ihren zentralen Einrichtungen zum Wissenstransfer wie dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und der organisationseigenen Fachhochschule aber über eine ideale Startbasis. Sich diesen Herausforderungen zu stellen und sie anzunehmen bedeutet mehr als das natürliche Streben, das eigene Überleben zu sichern. Es bedeutet nicht weniger als das Bemühen eine der Aufgaben zu übernehmen, die für den Erhalt einer hoch wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft so zahlreich vorhanden und zugleich so vital notwendig sind. Ob diese Aufgabe bewältigt werden kann oder nicht, wird in den gar nicht so fernen Dekaden zu beurteilen sein, in denen Vermittlungszahlen und Beitragssätze nicht einmal mehr ein müdes Lächeln hervor bringen werden.

Literatur

- ARGE-INSTITUTE 2005, Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.: *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2005*, Hamburg 2005, Internetadresse: www.hwwa.de/Forschung/Publikationen/Konjunkturforum/gemDiagnose/GD_Herbst-2005-1.pdf
- BA 2005, Bundesagentur für Arbeit (Hrg.): *Arbeitsmarkt 2004* (= Sondernummer der *Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit* vom 30. August 2005), Nürnberg 2005, Internetadresse: www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/jahr/arbeitsmarkt_2004_gesamt.pdf
- BACH 2001a, Hans-Willi Bach: „Beratungsdienstleistungen für kleine und mittlere Unternehmen – Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsmarktberatung (Teil 1)“ in: *Arbeit und Beruf* Nr. 1/2001; S. 4 – 6
- BACH 2001b, Hans-Willi Bach: „Beratungsdienstleistungen für kleine und mittlere Unternehmen – Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsmarktberatung (Teil 2)“ in: *Arbeit und Beruf* Nr. 2/2001; S. 33 – 36
- BACH 2001c, Hans-Willi Bach: „Beratungsdienstleistungen für kleine und mittlere Unternehmen – Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsmarktberatung (Teil 3)“ in: *Arbeit und Beruf* Nr. 3/2001; S. 65 – 69
- BACH 2001d, Hans-Willi Bach: „Beratungsdienstleistungen für kleine und mittlere Unternehmen – Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsmarktberatung (Teil 4)“ in: *Arbeit und Beruf* Nr. 4/2001; S. 97 – 99
- BACH et al. 2005, H.-U. Bach, Ch. Gaggermeier, A. Kettner, S. Klinger, E. Spitznagel, Th. Rothe, S. Wanger: *Aktuelle Projektion. Arbeitsmarkt 2005: Zwischenbilanz und Perspektiven*, (= IAB Kurzbericht Nr. 10/2005), Nürnberg, 2005
- BAETHGE 2001, Martin Baethge: „Zwischen Individualisierung und Standardisierung: zur Qualifikationsentwicklung in den Dienstleistungsberufen“, in: W. Dostal und P. Kupka (Hrsg.): *Globalisierung, veränderte Arbeitsorganisation und Berufswandel* (= *Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Nr. 240), Nürnberg, 2001, S. 27 – 44
- BDA 1994, Ausschuß Betriebliche Personalpolitik der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (Hrsg.): *Auswahl von Mitarbeitern* (= *Arbeitsberichte* Band 40), Köln: Joh. Heider-Verla, 1994

- BERGHEIM 2005, Stefan Bergheim: *Humankapital wichtigster Wachstumstreiber. Erfolgsmodelle für 2020* (= *Deutsche Bank Research Aktuelle Themen* Nr. 324 vom 14. Juni 2005), Frankfurt am Main 2005, Internetadresse: www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000188568.pdf
- BRAKE und ZIMMER 2002, Jörg Brake und Dieter Zimmer: *Praxis der Personalauswahl: So wählen Sie den idealen Bewerber aus*, Würzburg, Lexika-Verlag: 3., überarb. und erw. Auflage 2002
- DESTATIS 2005, Statistisches Bundesamt (Hrg.) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA): *Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, 2. aktualisierte Auflage 2005
- DINCHER 1997, Roland Dincher: *Betriebliche Erwartungen an das Arbeitsamt, Ergebnisse einer empirischen Marktstudie im Bezirk des Arbeitsamtes Ludwigshafen*, Mannheim 1997
- FELDHOFF et al. 1995, Jürgen Feldhoff, Norbert Jacke und Jürgen Simoleit: *Schlüsselqualifikationen für neue Anforderungen in Betrieb und Gesellschaft – Reform der betrieblichen Ausbildung im Spannungsfeld von all-gemeinbildender Schule und beruflichen Praxis*, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 1995
- FUCHS und DÖRFLER 2005, Johann Fuchs und Katrin Dörfler: *Projektion des Arbeitsangebotes 2005 – Demographische Effekte sind nicht mehr zu bremsen* (= *IAB Kurzbericht* Nr. 11/2005), Nürnberg, 2005 Internetadresse: <http://doku.iab.de/kurzber/2005/kb1105.pdf>
- HUNTER und SCHMIDT 1998, E. John Hunter und L. Frank Schmidt: „Meßbare Personmerkmale: Stabilität, Variabilität und Validität zur Vorhersage zukünftiger Berufsleistung und berufsbezogenen Lernens“ in: M. Kleinmann und B. Strauß, (Hrsg.): *Potentialfeststellung und Personalentwicklung*, Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie, 1998, S. 15 – 43
- KOHN 2005a, Karl-Heinz P. Kohn: „Beschäftigungspolitik auf der Agenda 2010. Gibt es ein Richtiges im Falschen?“ in: *Sozialwissenschaften und Berufspraxis* Nr.2/2005, S. 327-342, Internetadresse: www.KOHNpage.de/Text2005l.pdf
- KOHN 2005b, Karl-Heinz P. Kohn: „Humankapital wird knapp in Deutschland – Die Zahl der Menschen, die dem deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, wird in den kommenden Jahren drastisch sinken, die Nachfrage nach Fachkräften bleibt aber hoch.“ in: *iBB – Informationen für die Bildungs- und Berufsberatung*, Nr. 10 vom 28. August 2005, S. 1-6 Internetadresse: www.KOHNpage.de/iBB/10.pdf

- KOHN 2004, Karl-Heinz P. Kohn: „Die Integrationskraft des Mittelstandes nutzen für die Zeiten des Personalmangels“ in: Bündnis für Demokratie und Toleranz - gegen Extremismus und Gewalt (Hrg.): *Mittelstand weltoffen. Gegen Diskriminierung. Eine gemeinsame Initiative von Bündnis für Demokratie und Toleranz und Bundesverband mittelständische Wirtschaft e.V.*, Berlin, 2004, S. 6-12
Internetadresse: www.KOHNpage.de/Text2004d.pdf
- OLBERT 1999, Markus Olbert: „Kosten der Rekrutierung“, in: *Personalwirtschaft*, H. 12/1999, S. 40-45
- PFARR 2005, Heide Pfarr: „Arbeits- und Sozialrecht - Eine bürokratische Beschäftigungsbremse?“ in: *WSI-Mitteilungen* 08/2005, S. 446-453
- REINBERG und HUMMEL 2003, Alexander Reinberg und Markus Hummel: *Steuert Deutschland langfristig auf einen Fachkräftemangel zu?* (= IAB Kurzbericht Nr. 9/2003), Nürnberg, 2003
Internetadresse: <http://doku.iab.de/kurzber/2003/kb0903.pdf>
- SAAR 2005, Christian Saar: *Bedeutung und Identifikation von Schlüsselqualifikationen im Kontext der betrieblichen Personalauswahl*, im Erscheinen, 2005
- SCHNEIDER 1995, Bernhard Schneider: *Personalbeschaffung: eine vergleichende Betrachtung von Theorie und Praxis*, Frankfurt am Main [u.a.]: Europäischer Verlag der Wissenschaften, 1995
- SCHNUR und ZIKA 2005, Peter Schnur und Gerd Zika: *Projektion des Arbeitskräftebedarfs bis 2020 – Nur zögerliche Besserung am deutschen Arbeitsmarkt* (= IAB Kurzbericht Nr. 12/2005), Nürnberg, 2005
Internetadresse: <http://doku.iab.de/kurzber/2005/kb1205.pdf>
- SCHULER 2002, Heinz Schuler: *Das Einstellungsinterview*, Göttingen [u.a.]: Hogrefe Verlag, 1. Aufl. 2002
- SCHULER et al. 1993, Heinz Schuler, Dörte Frier und Monika Kauffmann: *Personalauswahl im europäischen Vergleich*, Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie, 1993
- STEPPAN 2003, Rainer Steppan: *Versager im Dreiteiler. Wie Unternehmensberater die Wirtschaft ruinieren*, Frankfurt am Main: Eichborn, 2003
- WERNER 2003, Erwin Werner: *Schlüsselqualifikationen: Persönliche Voraussetzungen für beruflichen Erfolg*, Heidelberg: I. H. Sauer-Verlag, 2003

Europäische Beschäftigungsstrategie: Die Zielvorgaben für ältere Arbeitnehmer und ihre Implikationen

Susanne Kraatz, Thomas Rhein

1. Einleitung

Seit den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts ist in Deutschland, wie auch in anderen europäischen Ländern, ein deutlicher Rückgang der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu verzeichnen. Zunächst wurde diese Entwicklung im allgemeinen als "Entlastung" des Arbeitsmarkts in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit begrüßt und durch Frühverrentungsmaßnahmen auch gezielt gefördert. Das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben wurde von Arbeitnehmern und Arbeitgebern quasi als ein erworbenes soziales Recht betrachtet. Eine regelrechte "Early-Exit-Culture" hatte sich etabliert (de Vroom 2004).

Ein Umdenken setzte erst in den 90er Jahren ein. Zunehmend wird die kurze Lebensarbeitszeit als Problem wahrgenommen. Dies zum einen wegen der damit verbundenen Kosten für die sozialen Sicherungssysteme; zum anderen aber auch wegen der immer deutlicher erkennbaren Herausforderungen für die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik im Gefolge des demografischen Wandels. Denn sinkende Geburtenraten führen zu einer deutlichen Schrumpfung und Alterung der Erwerbsbevölkerung⁵². Die Lebenserwartung steigt, so dass der Anteil von Personen über 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung zunimmt. Dabei handelt es sich um keine spezifisch deutsche Problemlage. Auch andere Länder haben das Erbe der Frühverrentungspraxis zu bewältigen, die demographische Entwicklung stellt ausnahmslos alle europäischen Länder vor eine ähnliche Herausforderung⁵³. Die Brisanz des Themas kommt in einer wachsenden Zahl von vergleichenden Studien zur Arbeitsmarktsituation und zu beschäftigungspolitischen Strategien für Ältere zum Ausdruck. (u.a. Foden/Jepsen 2002; Bertelsmann/BDA 2003; Maltby 2004)

Mittlerweile hat der notwendige politische Paradigmenwechsel begonnen: Gefragt sind Strategien, die dazu beitragen, die durchschnittliche Lebensarbeitszeit zu verlängern. Die großen internationalen Organisationen im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, ILO und OECD, haben hierzu in den letzten Jahren umfassende konzeptionelle Überlegungen angestellt (ILO 2000; OECD-Programm „Ageing Society“, siehe www.oecd.org). Auch die Europäische Union hat in ihrer 1997 ins Leben gerufenen Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) Ende der 90er Jahre das Thema „Aktives Altern“ aufgegriffen.

⁵² So ist, wie Projektionen des IAB zeigen, schon ab 2015 mit einem spürbaren Rückgang des Erwerbsspersonenpotenzials zu rechnen, der sich in den folgenden Jahrzehnten noch beschleunigen wird (Fuchs/Dörfler 2005). Dieser Trend ist auch durch vermehrte Zuwanderung bestenfalls zu verlangsamen, aber nicht aufzuhalten.

⁵³ Zwar sind die Geburtenraten in einigen Ländern, wie z. B. Frankreich oder Irland, höher als in Deutschland, aber auch dort nicht ausreichend, um die Erwerbsbevölkerung und ihre Altersstruktur konstant zu halten.

In diesem Zusammenhang hat die Europäische Beschäftigungsstrategie zwei konkrete Zielvorgaben zur Beschäftigungsförderung Älterer aufgenommen, die den Mitgliedsstaaten als „Benchmarks“ dienen und politische Signalwirkung im Hinblick auf den nötigen Paradigmenwechsel entfalten sollen. Sie betreffen die Anhebung der *Beschäftigungsquote* und des *Erwerbsaustrittsalters* älterer Arbeitnehmer.

Der vorliegende Artikel setzt sich mit diesen Zielvorgaben und den nationalen Fortschritten bei der Zielerreichung auseinander. Die beiden zentralen Indikatoren werden im Hinblick auf ihre Aussagefähigkeit analysiert und die mit den Zielvorgaben verbundenen Implikationen näher beleuchtet. Zu diesem Zweck werden auch die Beziehungen der Zielvorgaben für Ältere zu anderen Zielvorgaben der EBS untersucht und daraus Schlussfolgerungen für eine adäquate Strategie gezogen. Abschließend werden Barrieren für eine nationale Umsetzung dargestellt.

Als wesentliches Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Zielvorgaben sehr ambitioniert sind und ihre Umsetzung bis zum Jahre 2010 kaum realistisch erscheint. Aufgezeigt werden konnte darüber hinaus, dass ein enger Zusammenhang zwischen verschiedenen Zielgrößen der europäischen Beschäftigungspolitik, der allgemeinen Beschäftigungsquote, der Erwerbstätigenquote von Frauen und der Beschäftigungsquote von Älteren besteht. In dem lebenszyklusbasierten Ansatz der europäischen Strategie zur Förderung eines aktiven Alterns wurden diese wechselseitigen Zusammenhänge adäquat aufgenommen. Neben einer situativ bedingten Festsetzung zu hoher Zielvorgaben liegt es vor allem an der unzureichenden nationalen Umsetzung, dass die Erreichung der EBS-Zielvorgaben nur langsam voranschreitet.

2. Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS): Für mehr Beschäftigung in Europa

Im Jahre 1997 wurde die Europäische Beschäftigungsstrategie ins Leben gerufen⁵⁴. Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern der EU sollen Fortschritte nicht durch rechtliche und finanzielle Sanktionen, sondern einen „weichen“ Modus der supranationalen politischen Steuerung erreicht werden. Dieser wird als „offene Methode der Koordinierung“⁵⁵ bezeichnet. Zugrunde liegt die Annahme, dass es wegen der unterschiedlichen institutionellen Voraussetzungen in den EU-Mitgliedsländern keinen einheitlichen „Königsweg“ zu mehr Beschäftigung für alle gibt. Deshalb bleibt die Zuständigkeit für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auch weiterhin bei den Nationalstaaten. Die EBS zielt vielmehr darauf ab, die nationalen Politikansätze durch die Vorgabe von gemeinsamen Zielen und Leitlinien zu koordinieren und das gegenseitige Lernen durch Herausstellen von „Best Practices“ zu befördern.

⁵⁴ Zur Entstehungsgeschichte der Strategie s. Rhein (1999)

⁵⁵ Zur offenen Methode der Koordinierung im Rahmen der EBS, ihren Möglichkeiten und Grenzen vgl. Schmid / Kull (2004); Héritier (2005)

Ein Kernelement der EBS stellen die Beschäftigungspolitischen Leitlinien dar, die jährlich erneut verabschiedet werden und auf der Ebene der Nationalstaaten in Nationale Aktionspläne (NAP) umzusetzen sind. Ebenfalls jährlich bewerten die EU-Kommission und der EU-Rat in einem gemeinsamen Beschäftigungsbericht die von den Mitgliedsländern durchgeführten bzw. geplanten politischen Maßnahmen vor dem Hintergrund der jeweiligen Arbeitsmarktentwicklung. Dabei werden andere Gremien, insbesondere der Gemeinsame Beschäftigungsausschuss (EMCO) einbezogen. Seit 2001 enthält der Bericht auch länderspezifische Empfehlungen, an denen sich die Mitgliedsländer bei der künftigen Gestaltung ihrer Beschäftigungspolitik orientieren sollen. Die Empfehlungen sind allerdings so allgemein gehalten, dass verschiedene Wege zu ihrer Umsetzung offen bleiben.

Dieser Politikzyklus wird seit der ersten Verabschiedung der Leitlinien für das Jahr 1998 im wesentlichen unverändert durchlaufen. Allerdings wurden die Leitlinien selbst in den Jahren 2003 und 2005 stark überarbeitet und gestrafft. Teilweise war dies eine Folge der Verabschiedung der „Lissabon-Strategie“ im Frühjahr 2000. Mit Hilfe eines Bündels von wirtschafts-, sozial-, beschäftigungs- und umweltpolitischen Maßnahmen will diese die EU bis zum Jahr 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ machen, Vollbeschäftigung, hohe Arbeitsplatzqualität und sozialen Zusammenhalt zu realisieren. Zum anderen wurden Reformen notwendig, weil sich das Verfahren der EBS als zu komplex und aufwändig für die Mitgliedstaaten erwiesen hatte.

Ein wichtiges Element der EBS seit ihrem Beginn sind quantitative Indikatoren und Zielvorgaben, die auch als Benchmarks bezeichnet werden. Sie dienen zum einen dem Ist-Vergleich zwischen der Arbeitsmarktp Performanz der einzelnen Mitgliedsländern und sollen zum anderen den Nationalstaaten realistische Ziele vorgeben, im Sinne eines „management by objectives“ (Schmitt 2005). Zur Konkretisierung des Zieles der Vollbeschäftigung enthalten die Leitlinien seit 2002 Zielvorgaben zur Anhebung der Beschäftigungsquote in den EU-Ländern: Die Beschäftigungsquote für alle Personen zwischen 15 und 64 Jahren soll im EU-Durchschnitt bis 2010 auf 70 %, die Quote für Frauen auf 60 % und diejenige für ältere Arbeitnehmer (55-64) auf 50 % angehoben werden.

Diese Zielvorgaben verdeutlichen die Fokussierung der Leitlinien auf *mehr Beschäftigung* und nicht auf *weniger Arbeitslosigkeit*⁵⁶. Dementsprechend gelten die Ziele der EBS der Anhebung der Beschäftigungsquote in der Europäischen Union. Schon diese Zielsetzung steht im Widerspruch zur „Entlastung“ des Arbeitsmarkts durch Frühverrentung oder die Verdrängung von erwerbstätigen Frauen aus dem Arbeitsmarkt, wodurch zwar registrierte Arbeitslosigkeit abgebaut bzw. vermieden wird, jedoch gleichzeitig das Beschäftigungsniveau sinkt.

⁵⁶ Ausführlicheres zu den inhaltlichen Schwerpunkten der Leitlinien und zur Geschichte der EBS findet sich bei *Eichhorst / Rhein (2004)* sowie *Héritier (2005)*.

3. Die Zielvorgaben: Weit reichende Implikationen

Ältere Arbeitnehmer standen anfänglich nicht im Fokus der EBS. Während die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen ebenso wie das Gender Mainstreaming, d.h. die Gleichstellung von Männern und Frauen als Querschnittsaufgabe, von Beginn an ein Thema war, wurden Ältere in den ersten Leitlinien für das Jahr 1998 nicht einmal erwähnt. Das änderte sich in den Folgejahren. Bereits 1999 wurde der Begriff des „aktiven Alterns“ in die Leitlinien eingeführt, 2001 und 2002 quantitative Zielvorgaben für Ältere: die Anhebung der Beschäftigungsquote und des Erwerbsaustrittsalters.

Im folgenden werden die Zielvorgaben im Hinblick auf ihre Aussagekraft näher in den Blick genommen. Auf der Grundlage einer empirischen Analyse der aktuellen Beschäftigungssituation in den Mitgliedstaaten soll darüber hinaus zum einen geprüft werden, ob die Zielerreichung in absehbarer Reichweite liegt. Denn nur erreichbare Ziele wirken motivierend. Zum anderen sind Rückschlüsse über wesentliche Elemente einer adäquaten Beschäftigungsstrategie für Ältere möglich.

3.1 Die Zielvorgabe zur Beschäftigungsquote

Das Ziel einer Beschäftigungsquote von 50 Prozent für ältere Arbeitnehmer wurde auf dem Stockholmer EU-Gipfel im März 2001 verabschiedet und 2002 in die beschäftigungspolitischen Leitlinien übernommen.

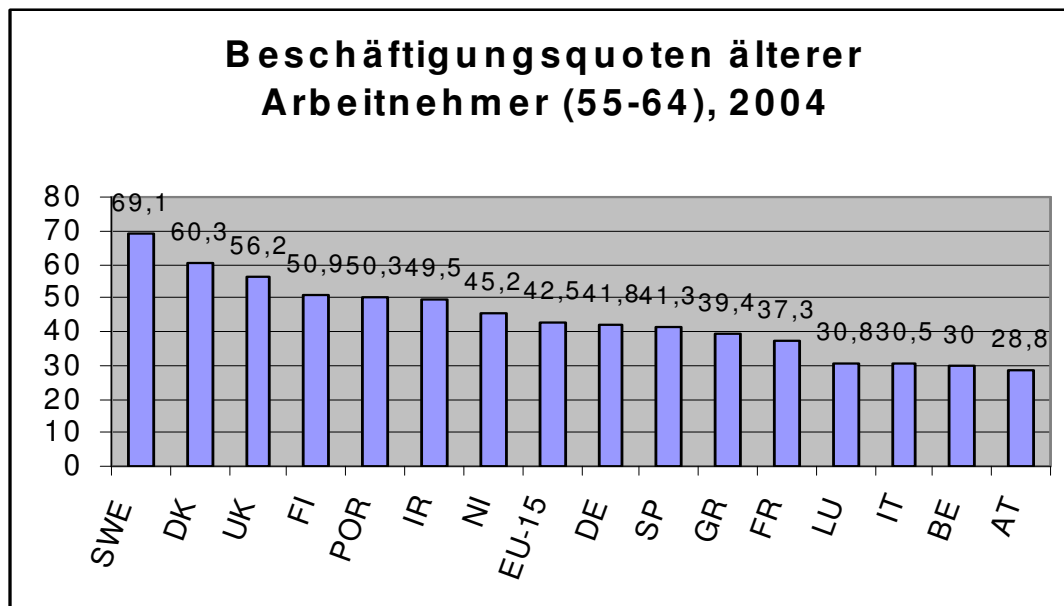
Mit der Beschäftigungsquote, die alle Beschäftigten zwischen 55 und 64 Jahren ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung dieser Altersgruppe setzt, hat die EU eine aussagekräftige Größe gewählt. Denn für den tatsächlichen Beschäftigungsgrad bzw. das Ausmaß der Unterbeschäftigung stellt sie einen besseren Indikator dar als die Arbeitslosenquote. Dies gilt gerade im Hinblick auf Vorruhestands- und Frühverrentungsprogramme, mit denen zwar ein Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit vermieden, aber Beschäftigung abgebaut wird.

Allerdings erscheint die Zielvorgabe von 50 Prozent sehr ambitioniert. Zwar ist in den meisten EU-Ländern seit Mitte der 90er Jahre ein Anstieg der Quote zu verzeichnen – im Durchschnitt der EU-15 von 36 Prozent (1995) auf 42,5 Prozent (2003). Dazu beigetragen hat sicherlich auch der konjunkturelle Aufschwung zwischen 1997 und 2001. Die skandinavischen Länder, Großbritannien und Portugal liegen schon über der Zielmarke (s. Abbildung 1). Jedoch verfehlte die Mehrzahl der „alten“ EU-Länder im Jahre 2004 die Zielmarke von 50 Prozent deutlich. In Deutschland ist die Quote in den letzten Jahren von 37,6 Prozent (2000) auf 41,8 Prozent (2004) gestiegen; damit liegt es aber noch unter dem EU-15-Durchschnitt. Die neuen Mitgliedsländer verzeichnen im Schnitt ein noch niedrigeres Beschäftigungsniveau der Älteren, da das Rentenalter geringer war und das Problem steigender Arbeitslosigkeit während der Systemtransformation ebenfalls mit Einführung von weiter reichenden Frühverrentungsmöglichkeiten in seinen Folgen abgemildert wurde. Wie auch unter den

alten Mitgliedsländern zeigt sich hier ein heterogenes Bild: Estland hat ebenso wie Zypern bereits die Zielmarke von 50 Prozent übertroffen, die baltischen Staaten und Tschechien liegen mittlerweile über dem Durchschnitt der EU-15. In Polen dagegen, dem bevölkerungsreichsten Beitrittsland, ist die Beschäftigungsquote Älterer mit einem Wert von 26,2 Prozent sehr niedrig.

Realistisch erscheint die Erreichung der Zielquote bis 2010 kaum, zumal das konjunkturelle Umfeld ungünstiger ist als zu dem Zeitpunkt, als die Zielvorgaben festgelegt wurden. Erschwerend kommen demographische Effekte hinzu. Die Altersgruppe der 55- bis 64jährigen besteht derzeit noch aus den geburten-schwächeren Jahrgängen des zweiten Weltkriegs und der ersten Nachkriegs-zeit. In den kommenden Jahren werden diese schrittweise durch die geburten-stärkeren Jahrgänge des Nachkriegs-„Babybooms“ ersetzt. Um diesen Kohor-teneffekt zu kompensieren, müssten nach Schätzungen der EU-Kommission bis 2010 in der EU-15 rund 2,6 Millionen neue Arbeitsplätze für Ältere geschaffen werden, nur um die Beschäftigungsquote Älterer *konstant* zu halten. Um das Quotenziel von 50 Prozent zu erreichen, wären ausgehend vom Beschäfti-gungsstand 2002 insgesamt sogar 7 Millionen neue Jobs für Ältere erforderlich (EU-Kommission 2003)! Wollte man diese Quote in Deutschland erreichen, wä-ren nach Schätzungen des IAT allein hier rund 800.000 zusätzliche Arbeitsplät-ze zu schaffen (Bosch / Schief 2005).

Abbildung 11: Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer



Quelle: EU-Kommission 2005

Hinzu kommt, dass die Quote das Arbeitszeitvolumen nicht berücksichtigt. So ist bei der Interpretation der Quote gewisse Vorsicht geboten, da das tatsächliche Ausmaß der Beschäftigung im allgemeinen zu hoch eingeschätzt wird. Im Zähler der Quote werden alle Beschäftigten ohne Berücksichtigung ihrer wö-chentlichen Arbeitszeit erfasst. Als beschäftigt gelten demnach alle Personen,

die pro Woche regelmäßig mindestens eine Stunde arbeiten, also auch geringfügig Beschäftigte. Letztere sind in Deutschland gerade unter den Älteren stark vertreten. So waren 2004 mehr als 22 Prozent aller 55-64jährigen Arbeitnehmer, die in der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit erfasst sind, ausschließlich geringfügig beschäftigt; von den 60-64Jährigen waren es sogar 38 Prozent. Dabei dürfte es sich zu einem beträchtlichen Teil um Personen handeln, die sich im (Vor-)Ruhestand befinden und ihre Rente durch einen kleinen Zuverdienst aufbessern.

Aber nicht nur geringfügig Beschäftigte, sondern auch Personen mit ruhenden Arbeitsverhältnissen gehen in den Zähler der Beschäftigungsquote ein. In diesem Zusammenhang wirkt in Deutschland die 1996 eingeführte Altersteilzeit verzerrend. Diese Regelung zielte darauf ab, Älteren einen allmählichen Ausstieg aus dem Arbeitsleben zu ermöglichen und zugleich Einstiegsmöglichkeiten für Jüngere zu schaffen. In der Praxis hat sich daraus jedoch eine neue Variante der Frühverrentung entwickelt. Denn die Altersteilzeit wird überwiegend nicht als „echte“ Teilzeit, sondern als „Blockmodell“ mit einer Zweiteilung in eine Vollzeit-Arbeitsphase und eine anschließende Freistellungsphase praktiziert. Bei den von der Bundesagentur für Arbeit geförderten Fällen⁵⁷ wählten 2004 über 83 Prozent das Blockmodell. In ihrer Freistellungsphase befinden sie sich de facto in Vorruhestand, rechtlich gesehen jedoch besteht ihr Arbeitsverhältnis noch. Sie gelten damit weiterhin als beschäftigt im Sinne der EU-Beschäftigungsquote. Dieser Verzerrungseffekt hat beträchtliche Dimensionen: Laut Statistik des Vereins der deutschen Rentenversicherungsträger (VDR) waren zum Jahresende 2003 insgesamt knapp 400.000 Personen in Altersteilzeit - immerhin rund 10 Prozent aller älteren Beschäftigten in Deutschland. Davon dürften bei vorsichtiger Schätzung deutlich über 150.000 in der Freistellungsphase gewesen sein.

Beide Probleme – die fehlende Berücksichtigung unterschiedlicher Arbeitszeiten und die Erfassung von ruhenden Arbeitsverhältnissen – können zu Fehlinterpretationen der Beschäftigungsquote Älterer veranlassen. Als Maß des Beschäftigungsgrads Älterer ist die Quote allein nicht ausreichend, da sie das tatsächliche Arbeitsvolumen nicht erfasst. Sie sollte daher ergänzt werden um einen zusätzlichen Schlüsselindikator, nämlich eine in Vollzeitäquivalente umgerechnete Beschäftigungsquote. Dieser Indikator würde auch eine realistischere Beurteilung von beschäftigungspolitischen Fortschritten und einen besseren internationalen Vergleich gestatten. Das gilt im übrigen nicht nur für die Beschäftigung Älterer, sondern auch für diejenige der Frauen (Beckmann 2003).

3.2. Die Anhebung des Erwerbsaustrittsalters

Im Vergleich zu dem beschriebenen Stockholm-Ziel hat das auf dem Gipfel von Barcelona 2002 beschlossene Ziel zur Anhebung des durchschnittlichen Er-

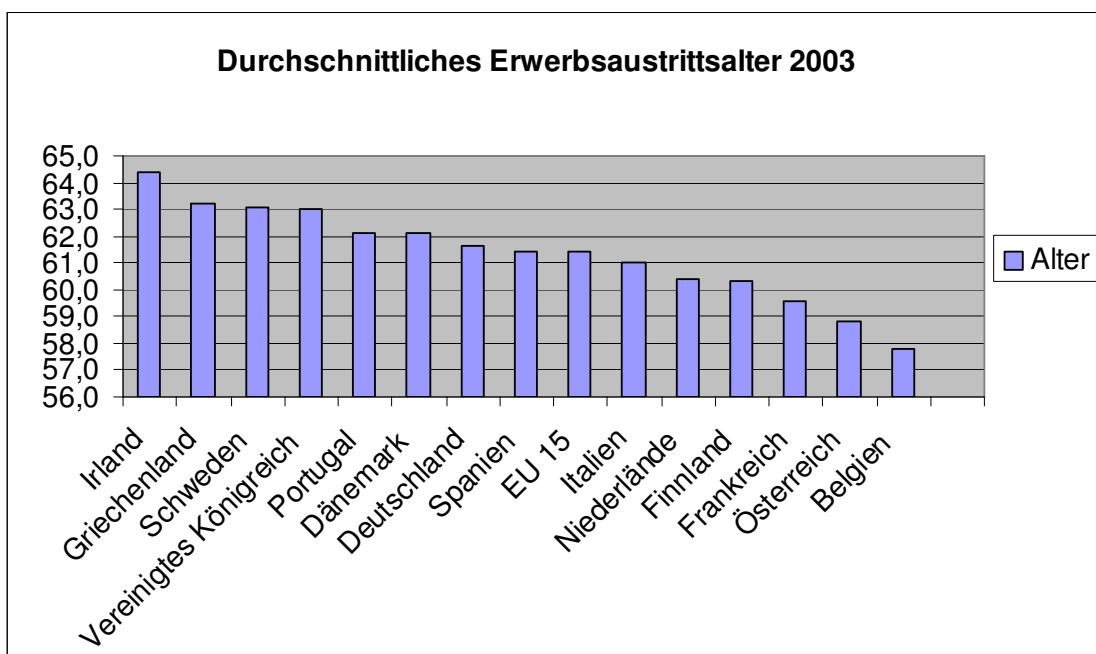
⁵⁷ Diese Förderung wird unter der Voraussetzung gewährt, dass die frei werdende (Teilzeit-) Stelle durch einen zuvor Arbeitslosen besetzt oder ein Auszubildender in ein festes Arbeitsverhältnis übernommen wird.

werbsaustrittsalters um fünf Jahre in der Öffentlichkeit wie in der Fachliteratur wenig Beachtung gefunden. Und das, obwohl es wesentlich brisantere Implikationen hat.

Zunächst bedarf dieses Ziel einer Erläuterung. In die Berechnung des durchschnittlichen Erwerbsaustrittsalters gehen nur diejenigen Personen ein, die im Alter von 50 Jahren zur Erwerbsbevölkerung gehörten. Das individuelle Austrittsalter ist nicht identisch mit dem Renteneintrittsalter, sondern kann darüber liegen, z.B. wenn der Betreffende auch nach Renteneintritt erwerbstätig ist. Gemäß der Zielvorgabe soll das durchschnittliche Austrittsalters bis 2010 gegenüber 2001 um 5 Jahre angehoben werden. Als EU-Durchschnitt für 2001 galten zunächst 59,9 Jahre, diese Schätzung wurde nachträglich auf 60,3 Jahre korrigiert (EU-Kommission 2005). Anzustreben ist also ein durchschnittliches Austrittsalter von 65,3 Jahren.

Die Erreichung dieser Zielvorgabe liegt in noch weiterer Ferne als die des Stockholm-Ziels. Wenngleich in den meisten Ländern seit 2000 ein leichter Anstieg des Erwerbsaustrittsalters zu verzeichnen war, erfüllte im Jahre 2003, dem letzten Jahr, für das Vergleichsdaten vorliegen, *kein einziges* Mitgliedsland die Zielmarke von 65,3 Jahren, die meisten sind weit davon entfernt. Am nächsten kamen dem Ziel Irland, Griechenland, Schweden und Großbritannien (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter 2003



Quelle: Eurostat

Das Erwerbsaustrittsalter steht weitgehend in einem komplementärem Verhältnis zur Beschäftigungsquote. So weisen die meisten Länder mit hohem Aus-

trittsalter auch eine hohe Beschäftigungsquote der Älteren auf. Da sich das Barcelona-Ziel jedoch nur auf diejenigen bezieht, die im Alter von 50 Jahren beschäftigt waren, ist durchaus auch eine Kombination von hohem Erwerbsaustrittsalter und niedriger Beschäftigungsquote denkbar – dann nämlich, wenn viele Personen niemals erwerbstätig waren, aber diejenigen, die erwerbstätig sind, sehr lange arbeiten. Ein Beispiel dafür ist Griechenland.

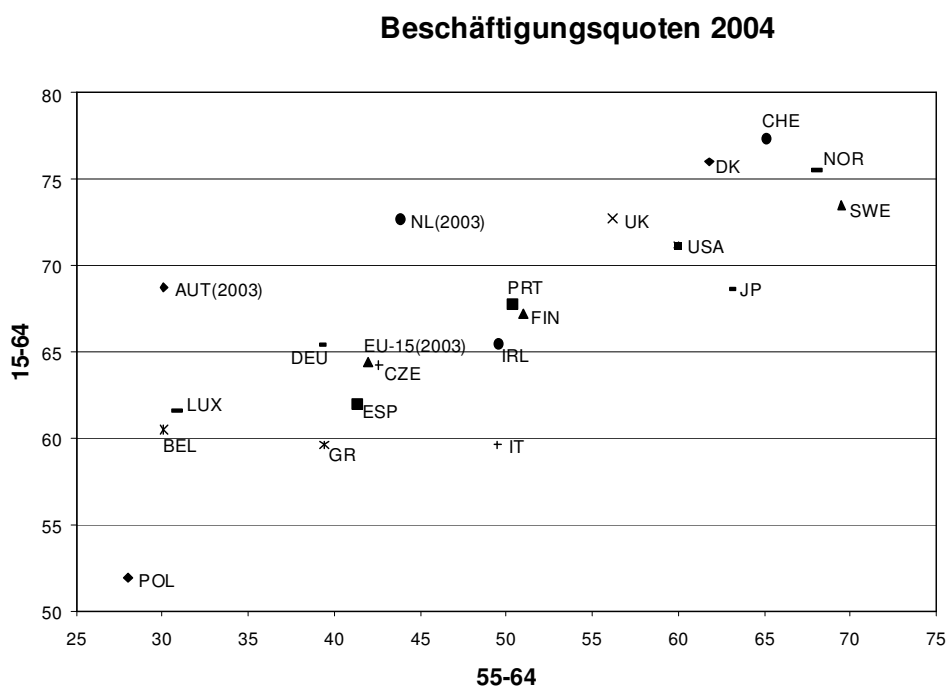
Im Vergleich zur ersten Zielvorgabe sind die politischen Implikationen des Barcelona-Ziels gravierender. Eine Steigerung der Beschäftigungsquote kann mittel- und langfristig auch dadurch erreicht werden, dass die Erwerbstätigkeit der mittleren Alterskohorten zunimmt. Die Verwirklichung eines durchschnittlichen Austrittsalters von gut 65 Jahren erfordert dagegen zusätzlich, dass diejenigen, die arbeiten, wesentlich länger im Erwerbsleben verbleiben als bisher. Die Wahrscheinlichkeit, dass auch künftig viele Personen früher ausscheiden, ist hoch. Deshalb müsste ein beträchtlicher Teil der Erwerbsbevölkerung künftig über die derzeit in den meisten Ländern gültigen gesetzlichen Altersgrenze von 65 Jahren hinaus arbeiten. De facto impliziert das Barcelona-Ziel somit die Abschaffung bzw. deutliche Anhebung dieser Altersgrenze! Ein derart einschneidender Reformschritt stößt aber, wie die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt haben, in den EU-Ländern auf massive politische Widerstände und ist daher allenfalls in längerer Perspektive durchsetzbar, keinesfalls aber bis 2010.

3.3. Zusammenhang mit anderen Zielvorgaben: Ist eine zielgruppenspezifische Strategie sinnvoll?

Im folgenden werden wir den Zusammenhang zu anderen Zielvorgaben der Europäischen Beschäftigungsstrategie, wie der Gesamtbeschäftigungsquote, der Beschäftigungsquote von Frauen und weiteren Faktoren, wie Bildung, empirisch im Ländervergleich analysieren. Auf diese Weise lässt sich ein genaueres Bild über die Ursachen für die unterschiedliche Beschäftigungsentwicklung Älterer in den EU-Mitgliedstaaten wie über mögliche Ansätze für Strategien eines aktiven Alterns gewinnen. So stellt sich die Frage, ob eine zielgruppenspezifische Strategie für Ältere sinnvoll ist.

Betrachtet man den Zusammenhang der Beschäftigungsquote Älterer mit der übergreifenden Zielvorgabe der Gesamtbeschäftigungsquote, so bestätigt sich im Ländervergleich auch für Ältere der Befund, dass ihre Arbeitsmarktperspektiven umso besser sind, je günstiger die allgemeine Beschäftigungssituation ist. In den Ländern mit einer "Frühverrentungskultur" vollzieht sich der Wandel hin zu längerer Erwerbsarbeit eher, wenn die Nachfragesituation auf dem Arbeitsmarkt insgesamt günstig ist und die allgemeine Beschäftigungsquote hoch. So zeigt sich im internationalen Vergleich von OECD-Ländern (s. Abbildung 13) eine deutliche positive Korrelation zwischen der Beschäftigungsquote der Älteren und der allgemeinen Beschäftigungsquote.

Abbildung 13: Beschäftigungsquoten 2004



Quelle: OECD Labour Force Statistics

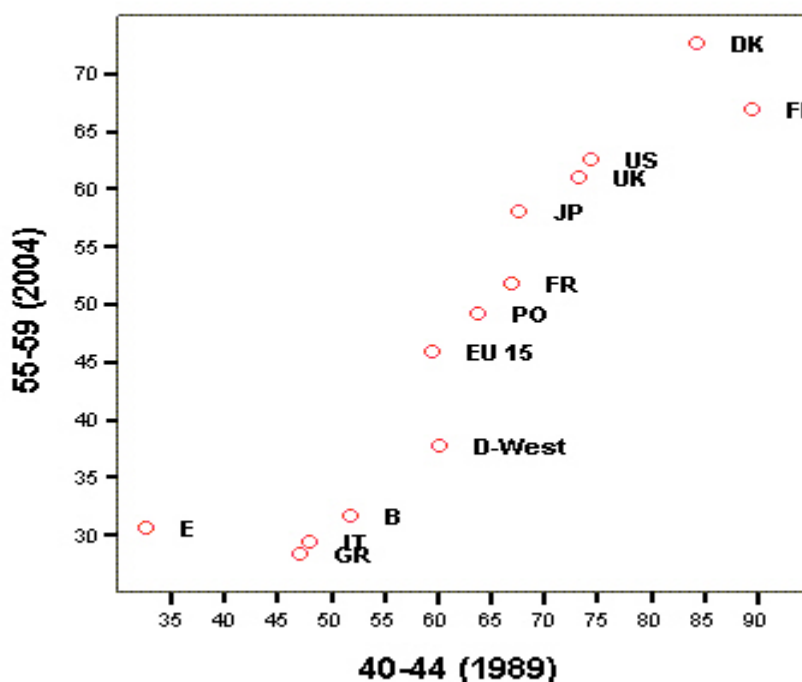
Diese positive Korrelation besteht nicht nur zur allgemeinen Beschäftigungsquote (15-64), sondern auch zur Quote jüngerer Beschäftigter unter 55 Jahren, ja sogar zur Beschäftigungsquote von Jugendlichen und jungen Erwachsenen (Funk 2004). Diese Befunde zeigen, dass mehr Beschäftigung für Ältere keineswegs zu Lasten der jüngeren Jahrgänge gehen muss. Vielmehr profitieren von einer günstigen Entwicklung des Arbeitsmarktes alle Gruppen.

Allerdings machen zielgruppenspezifische politische Strategien zur Förderung der Erwerbstätigkeit Älterer durchaus einen Unterschied. Denn linear ist der Zusammenhang nicht. So war in einer Reihe von Ländern der prozentuale Zuwachs der Beschäftigung Älterer seit Mitte der 90er Jahre deutlich höher als bei den jüngeren Altersgruppen. Besonders ausgeprägt war das in Finnland der Fall. Dort verdoppelte sich die Zahl älterer Erwerbstätiger zwischen 1993 und 2004 annähernd, während die Zahl der Erwerbstätigen unter 55 Jahren nur um rund 10 Prozent zunahm. Ähnlich verlief die Entwicklung in den Niederlanden und Dänemark. Diese Länder zeichnen sich alle neben einer insgesamt günstigen Arbeitsmarktentwicklung durch umfassende Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung Älterer aus (vgl. Spross 2005; Spross/Kraatz 2006).

Eine große Rolle spielt ebenfalls der mitunter vernachlässigte „Gender-Faktor“, denn die Zielvorgabe für Ältere hängt eng mit einer weiteren Zielvorgabe zusammen: der Steigerung der Erwerbsquote von Frauen. Auch hier zeigt sich im

internationalen Vergleich eine klare positive Korrelation. Zwar gilt in jedem Land, dass die Frauenerwerbstätigkeit in allen Altersgruppen niedriger ist als diejenige der Männer. Auch sinkt die Erwerbsbeteiligung beider Geschlechter mit steigendem Alter. Doch verdeutlicht die Abbildung 14, dass dort, wo mehr Frauen in jüngeren Jahren arbeiten, ihre Erwerbstätigkeit auch im Alter höher ist.

Abbildung 14: Beschäftigungsquoten einer Alterskohorte von Frauen: 40-44jährige (1989) und 55-59jährige (2004)



Quelle: OECD Labour Force Statistics (Wert für Westdeutschland 2004: Mikrozensus)

So zeichnen sich diejenigen Länder, die die Zielvorgabe für Ältere bereits erfüllt haben, vor allem durch eine hohe Beschäftigungsquote älterer Frauen aus: In Schweden liegt die Beschäftigungsquote älterer Frauen (55-64 Jahre) bei 66,3 Prozent, in Dänemark bei 53 Prozent, in Großbritannien beträgt sie 46,4 Prozent, in Estland 47,3 Prozent. Der Abstand zu den Schlusslichtern ist immens: In Belgien sind nur 18,7 Prozent, in Italien 18,5 Prozent, in Polen 19,8 Prozent, in Slowenien gar nur 14,6 Prozent der älteren Frauen erwerbstätig (EU-Kommission 2004).

Zugrunde liegt dieser Entwicklung das Familienmodell in den verschiedenen Wohlfahrtsstaat-Typen (Esping-Andersen 1996). Während vor allem der skandinavische Wohlfahrtsstaat die Frauen-Erwerbstätigkeit durch vielfältige politische Maßnahmen fördert, dominiert in den kontinentaleuropäischen Ländern, die dem konservativen bzw. familienorientierten Wohlfahrtsstaatstypus zuzu-

ordnen sind, immer noch das Leitbild des männlichen Allein- bzw. Hauptverdieners. Zu diesen Ländern ist auch Deutschland zu zählen.

Demnach müssen Strategien, die die Beschäftigung Älterer fördern wollen, frühzeitig ansetzen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen erleichtern. Mittlerweile hat auch in Ländern mit konservativem Familienmodell der Wandel begonnen, so dass längerfristig eine Steigerung der Erwerbstätigenquote Älterer zu erwarten ist. In Deutschland sind die Frauen der mittleren Alterskohorten besser ausgebildet und häufiger erwerbstätig und werden es voraussichtlich auch im Alter bleiben, so dass hier positive Effekte zu erwarten sind.

Einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Beschäftigungssituation Älterer hat schließlich Bildung: Je höher der Bildungsabschluss, desto höher die Beschäftigungsquote – dieser Befund gilt für Ältere wie für Jüngere auf dem Arbeitsmarkt. In Deutschland beispielsweise ist die Beschäftigungsquote höher qualifizierter Älterer mehr als doppelt so hoch wie die der weniger Qualifizierten. Von Älteren ohne Bildungsabschluss bzw. mit einem Abschluss unterhalb der Sekundarstufe II ist kaum mehr als jeder Vierte (27,4 Prozent) erwerbstätig, von Älteren der mittleren Qualifikationsebene (Sekundarstufe II bzw. Post-Sekundarbereich) sind es bereits 39,9 Prozent. Mehr als die Hälfte derer mit einem Abschluss im Tertiärbereich (59,4) sind auch im Alter von 55 bis 64 Jahren noch in einem Beschäftigungsverhältnis (OECD Labour Force Statistics). Ziel einer Beschäftigungspolitik für Ältere muss es demnach sein, die Qualifikation im Erwerbsverlauf zu verbessern bzw. zumindest zu erhalten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Zielvorgaben unrealistisch hoch sind. Das gilt insbesondere für das Barcelona-Ziel des Erwerbsaustrittsalters. Bedenkt man seine Implikationen, ist es zudem gegenwärtig politisch nicht konsensfähig. Ungeachtet dessen weist die grundsätzliche Orientierung an der Anhebung der Beschäftigungsquote Älterer in die richtige Richtung. Auf dem Weg dorthin machen zielgruppenspezifische Maßnahmen Sinn. Sie müssen jedoch kombiniert werden mit solchen, die bereits in jüngeren Lebensjahren ansetzen.

4. Der Ansatz der EBS: Auf dem Weg zu einer integrierten Strategie

Welchen Weg hat die EBS vorgeschlagen, um die Beschäftigung von Älteren zu fördern? In der internationalen konzeptionellen Diskussion zeichnet sich ein breiter Konsens dahingehend ab, dass ein integrierter, mehrdimensionaler Ansatz notwendig ist. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes und finanzielle Anreize zum längeren Verbleib im Erwerbsleben allein reichen nicht aus: „Die Beendigung der Vorruhestandspolitik allein wird nicht genügen, um das Stockholmer Ziel zu erreichen. Die Rentenreformen müssen durch eine Förderung lebenslangen Lernens, altersgerechte, flexible Arbeitsbedingungen und eine Politik der Gleichstellung von Männern und Frauen unterfüttert werden. Zielgruppenspezifische Maßnahmen müssen demnach verbunden sein mit Elementen einer al-

tersunspezifischen Politik (s. Bosch/Schief 2005: 7ff.; Maltby 2004; vgl. Foden/Jepsen 2002). Es gilt nicht nur Regelungen zu beseitigen, die einen frühen Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit über die verschiedenen Pfade fördern, sondern als zweite Säule systematisch die Förderung der Beschäftigungs- und Arbeitsfähigkeit (Employability) zu verbessern. Negative Intervention muss durch positive ergänzt werden, damit ältere Arbeitskräfte in ihren Kenntnissen den sich wandelnden Anforderungen am Arbeitsplatz gewachsen sind, altersgerechte Arbeitsbedingungen vorfinden und finanziell von einer längeren Erwerbstätigkeit profitieren (de Vroom 2004: 10f.).

Hier hat die EU große Fortschritte gemacht und in ihrer Strategieentwicklung in den letzten Jahren selbst mit dazu beigetragen, einen über zielgruppenspezifische Maßnahmen hinausgehenden integrierten Ansatz zu fördern. In einem gemeinsamen Strategiepapier von Kommission und Rat „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns“ hat die Europäische Union die Grundzüge ihrer Beschäftigungspolitik für Ältere 2002 dargelegt. Das Neue daran ist ein ganzheitliches Konzept, ein „dynamischer, *auf dem Lebenszyklus basierender Ansatz*“, der die Erwerbsbeteiligung während des ganzen Lebenszyklus berücksichtigt, präventive Maßnahmen betont und insgesamt zur Modernisierung des Arbeitsmarktes beitragen will (Europäische Kommission/Rat 2002).

Gerade im Bereich der Beschäftigungsfähigkeit, der frühzeitigen und lebenslangen Förderung des Humankapitals durch (Weiter-)Bildung und eine qualitative Verbesserung der Arbeitsbedingungen, ist laut den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten besonderer Handlungsbedarf erforderlich. Zu erreichen ist dies nur durch das Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft, da sonst die Gefahr besteht, dass Reformansätze der Politik durch gegenläufige Verhaltensweisen von Unternehmen beeinträchtigt werden. Im Rahmen eines partnerschaftlichen Ansatzes wird hier mehr Verantwortung von den Arbeitgebern gefordert, verstärkt in ihr Humankapital zu investieren. Denn andernfalls erweisen sich finanzielle Anreize zur Förderung eines späteren Eintritts in den Ruhestand als kontraproduktiv, da Ältere zwangsweise früher ausscheiden und allein die finanziellen Lasten tragen (EU Kommission 2002: 20).

Damit entspricht der Ansatz der EU den oben dargestellten Befunden der vergleichenden empirischen Länderanalyse: Die Chancen für eine Zunahme der Beteiligung Älterer am Arbeitsmarkt nehmen stärker und nachhaltiger in den Ländern zu, die seit einigen Jahren umfassende zielgruppenspezifische Maßnahmen, wie Reformen des Rentensystems und der Arbeitsbedingungen mit längerfristig wirkenden weiteren Maßnahmen verknüpfen, wie der Förderung der Beschäftigung jüngerer Frauen, des lebenslangen Lernens und des Wandels von diskriminierenden Einstellungsmustern gegenüber älteren Arbeitskräften in der Gesellschaft (vgl. Spross/Kraatz 2006).

Die Ursachen für die ungenügenden Fortschritte bei der Zielerreichung sind demnach weniger in den strategischen Vorgaben als in der mangelhaften nationalen Umsetzung zu suchen. Auch wenn sie erst mit der Reform der Leitlinien

2005 in einer eigenen Leitlinie zur Förderung eines lebenszyklusorientierten Ansatzes in der Beschäftigungspolitik gebündelt wurden, waren die strategischen Grundlinien bereits in den Leitlinien für die Zielgruppe der Älteren und zum Lebenslangen Lernen seit 2002 ersichtlich.

5. Schluss: Die EBS zwischen hoch gesteckten Zielen und mangelnder nationaler Umsetzung

Angesichts der Entwicklung überwiegt mittlerweile in der EU selbst die Skepsis, ob die Ziele erreichbar sind. So heißt es in dem letzten Gemeinsamen Beschäftigungsbericht (2004/2005), dass die EU "trotz einiger Fortschritte [...] bei Weitem nicht an das für 2010 gesetzte Ziel der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer heran(kommt)". Obwohl die Bewältigung des demografischen Wandels und damit politische Strategien für alternde Gesellschaften als zentrale innereuropäische Herausforderung betrachtet werden, ist der Abstand bis zum Ziel ausgerechnet bei dieser Zielgruppe am größten (s. Task Force 2004)!

Unbestritten ist, dass die von der EU gesetzten Ziele anspruchsvoll sind. Darin sind sich die EU selbst wie externe Fachleute einig. Bereits in ihrer Bestandsaufnahme fünf Jahre nach der Einführung der Beschäftigungsstrategie bezeichnen EU-Kommission und Rat die Ziele als ehrgeizig. Zu demselben Urteil kommt die im Frühjahr 2004 von der EU eingesetzte Sachverständigengruppe unter der Leitung des früheren niederländischen Premierministers Wim Kok (EU 2002b: 6; Task Force 2004: 13).

Revidiert werden sollen die einmal gesetzten Zielvorgaben nicht. Hier sind Kommission und Rat dem Urteil der Sachverständigengruppe gefolgt. Zwar räumt die Sachverständigengruppe in ihrem Ende 2004 vorgelegten Abschlussbericht ein, dass nicht nur im beschäftigungspolitischen Teil, sondern in der gesamten Lissabon-Strategie "zu viele Ziele deutlich verfehlt werden". Doch hält sie daran fest, dass die Ziele nicht zu ehrgeizig sind. Vielmehr tue gesunder Ehrgeiz not, denn Europa müsse sich in internationalen Wettbewerb einen Platz sichern (Task Force 2004: 13). Dementsprechend hat die EU ihre quantitativen beschäftigungspolitischen Zielvorgaben auch in der Europäischen Beschäftigungsstrategie in den reformierten Leitlinien von 2005 nicht abgeändert (EU-Kommission 2005).

Die EU befindet sich hier in einem Dilemma: Aus heutiger Sicht erscheinen die Zielsetzungen als zu anspruchsvoll und bergen so die Gefahr, auf viele Mitgliedstaaten demotivierend zu wirken. Doch würden zum jetzigen Zeitpunkt Korrekturen vorgenommen, wäre der Schaden mindestens ebenso groß: Die Europäische Beschäftigungsstrategie wie die Lissabon-Strategie insgesamt wären diskreditiert.

In Anbetracht dieser Situation erscheint die Entscheidung der EU, die Zielvorgaben beizubehalten als der einzig gangbare Weg. Dies umso mehr, als sie mit einer Reform verknüpft wurde, die durch eine Verbesserung der Steuerungsprozesse in den nächsten Jahren die Fortschritte bei der nationalen Umsetzung

in den Mitgliedstaaten verbessern will.

Eine effektivere politische Steuerung ist notwendig. Denn in vielen Mitgliedstaaten fehlt es an dem politischen Willen, eine Strategie des aktiven Alterns zu entwickeln und konsequent umzusetzen. Hier besteht offensichtlich eine Diskrepanz zwischen den beschäftigungspolitischen Prioritäten der EU und denjenigen der Mitgliedstaaten.

Die Zielsetzungen und Strategien der EBS stellen im nationalen politischen Prozess bisher überwiegend eine Randerscheinung dar. Die nationalen Regierungen machen sich die Ziele der EU nur begrenzt zu eigen und versuchen in der Regel erst gar nicht, die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass die EU-Verpflichtungen zur Beschäftigungspolitik in Maßnahmen auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen (Gemeinsamer Bericht 2004/2005). Im Vordergrund stehen bei der nationalen Ausgestaltung der politischen Agenden Kosten-Nutzen-Erwägungen des nationalen Parteienwettbewerbs. Und diese hängen in starkem Maße von der jeweiligen nationalen Beschäftigungssituation ab. Gerade die Europäische Beschäftigungsstrategie, die nicht auf Sanktionen, sondern auf Benchmarking und Prozessen des gegenseitigen Lernens fußt, spielt in öffentlichkeitswirksamen politischen Diskursen kaum eine Rolle.

Deutschland ist hierfür trotz einiger Reformbemühungen ein Paradebeispiel. Zwar wurden mit den Hartz-Reformen einige neue Instrumente zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer eingeführt: Fehlanreize, wie die Möglichkeit vorzeitig eine Rente ohne Abschläge zu beziehen, werden reduziert, die berufliche Weiterbildung für ältere Arbeitnehmer finanziell gefördert, Löhne und Sozialversicherungsbeiträge bei älteren Arbeitslosen, die eine geringer entlohnte Beschäftigung aufnehmen, subventioniert. Auch gab und gibt es verschiedene Initiativen, um die Beschäftigungsfähigkeit zu steigern, so die Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQUA), an der die Bundesregierung, die Länder, Sozialversicherungsträger, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände beteiligt sind. Auch schreitet die Integration von jüngeren Frauen in das Erwerbsleben weiter fort, so dass von daher langfristig ein weiterer Anstieg der Beschäftigung Älterer zu erwarten ist.

Die Reformen vollziehen sich in kleinen Schritten, die Wirkung ist bisher begrenzt: „Die Weichen führen noch nicht in die gewünschte Richtung“ (Eichhorst/Spross 2005). Neu eingeführte Instrumente, wie die Förderung der beruflichen Weiterbildung, werden kaum genutzt. Die Wege zum Vorruhestand stehen weiterhin offen, insbesondere in Form der Altersteilzeit und der so genannten 58er-Regelung, bei der die Frührente aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert wird. Die im November 2005 neu angetretene Regierung der großen Koalition aus SPD/CDU/CSU plant, die 58er-Regelung, die eigentlich ab Anfang 2006 auslaufen sollte, weiter zu verlängern. Unternehmen machen nach wie vor ausgiebig von der Möglichkeit des Vorruhestands zum Abbau von Beschäftigung Gebrauch.

Mag die ungünstige Beschäftigungssituation einen Paradigmenwechsel hin zu

einer Kultur des späteren Ausscheidens aus dem Erwerbsleben erschweren, tragen die politischen Akteure selbst mit dazu bei, dass die Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Deutschland und auch anderswo kaum Gehör finden. Der Bezug zu Europa ist stark in den nationalen Fachministerien, die die Nationalen Aktionspläne ausarbeiten. Darüber hinaus liegt er einigen innovativen Projekten staatlicher Akteure und der Sozialpartner zugrunde. In die Medien und damit in die Gesellschaft dringt die europäische politische Agenda für Ältere ebenso wie die Europäische Beschäftigungsstrategie insgesamt allenfalls punktuell vor.

Hier muss die EBS mit einer Verbesserung der politischen Steuerung ansetzen, wie sie von der Sachverständigengruppe angeregt wurde: Den Prozess des Monitoring straffen und intensivieren, Erfolge und fehlende Fortschritte in Form von „naming und shaming“ öffentlichkeitswirksamer präsentieren, das Verfahren des gegenseitigen Lernens durch den Austausch von guten Erfahrungen (best practices) effektiver gestalten. Die Reform der gesamten Lissabon-Strategie im Jahr 2005 hat auch der EBS neue Wege gewiesen. Wie diese genutzt werden und wie sie wirken, werden die nächsten Jahre zeigen.

Literatur

- Beckmann, Petra (2003): Die Beschäftigungsquote - (k)ein guter Indikator für die Erwerbstätigkeit von Frauen. IAB-Kurzbericht Nr. 11/2003
- Bertelsmann-Stiftung/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Hrsg. (2003): Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer: Internationaler Vergleich und Handlungsempfehlungen, Gütersloh
- Beschäftigungspolitische Leitlinien für 1998 bis 2005: zugänglich über http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/guidelines_de.htm
- Bosch, Gerhard/Schief, Sebastian (2005): Politik für ältere Beschäftigte oder Politik für alle? Zur Teilnahme älterer Personen am Erwerbsleben in Europa. IAT-Report 2005-04
- Eichhorst, Werner/Rhein, Thomas 2004: EU-Beschäftigungsstrategie – Katalysator für nationale Reformen? In: Wirtschaftsdienst Nr. 8-2004, 538-544
- Esping-Andersen, Gosta (1996): Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy, in: Esping-Andersen, Gosta (Ed.): Welfare States in Transition, London, S. 66-87
- EU-Kommission/Rat (2002): Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates: "Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns", Brüssel 8.3.2002
- EU-Kommission (2002): Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie - eine Bestandsaufnahme, Brüssel (17.7.2002, KOM (2002) 416 endgültig)
- EU-Kommission (2003): Employment in Europe, Luxemburg.
- EU-Kommission (2003a): Die Zielvorgaben von Stockholm und Barcelona: Die Beschäftigungsquote der älteren Arbeitskräfte und das Erwerbsaustrittsalter anheben. Arbeitsdokument der Kommission vom 2.4.2003 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/exit_de.pdf)
- EU-Kommission (2004): Employment in Europe. Luxemburg
- EU-Kommission (2005): Employment in Europe. Luxemburg
- EU-Kommission (2005a): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung, Brüssel (12.4.2005, KOM (2005) 141 endgültig)

- Foden, David/Jepsen, Maria (2002): Active strategies for older workers in the European Union: A comparative analysis of recent experiences, in: Jepsen, Maria/Foden, David/Hutsebaut, Martin (Hrsg.): Active Strategies for older Workers, Brussels, 437-460
- Fuchs, Johann/Dörfler, Katrin (2005): Demografische Effekte sind nicht mehr zu bremsen, IAB-Kurzbericht Nr. 11/2006
- Funk, Lothar (2004): Mehr Beschäftigung für Ältere: Lehren aus dem Ausland, Köln (Beiträge zur Ordnungspolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 8)
- Gemeinsame Beschäftigungsberichte 1998 bis 2004/2005: zugänglich über http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/employment_de.htm
- Héritier, Adrienne (2005): Die Europäische Beschäftigungsstrategie – Ihre Auswirkungen auf Politikergebnisse, politische Strukturen und Prozesse. Arbeitspapier 95 der Hans-Böckler-Stiftung
- ILO (2000): Auer, Peter / Fortuny, Mariàngels: Ageing of the Labour Force in OECD Countries: Economic and Social Consequences, Geneva (Employment Paper 2000/2)
- Maltby, Tony/de Vroom, Bert/Mirabile, Maria L./Overbye, Einar, Eds. (2004): Ageing and the Transition to Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States, Aldershot
- OECD (2001): OECD – Ageing and Employment Policies (www.oecd.org)
- Rhein, Thomas (1999): Zwischenbilanz – Die Rolle der Europäischen Union in der Beschäftigungspolitik. IAB-Kurzbericht Nr. 13/1999
- Schmid, Günther/Kull, Silke (2004): Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur "Methode der offenen Koordinierung". WZB discussion paper SP 1 2004-103
- Schmitt, Volker (2005): Gestaltung der europäischen Alterssicherungssysteme mit Hilfe von Benchmarkingprozessen und Indikatoren, in: Sozialer Fortschritt 5-6/2005, S. 121-126
- Spross, Cornelia (2005): Die Beschäftigungspotenziale älterer Arbeitnehmer – Beispiele und Strategien anderer Länder (Teil 1), in: arbeit und beruf (10/2005), S. 260-264
- Spross, Cornelia/Kraatz, Susanne (2006): Die Beschäftigungspotenziale älterer Arbeitnehmer – Beispiele und Strategien anderer Länder (Teil 2), in: arbeit und beruf (1/2005), S. 1-5

Task Force (2004): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigen-Gruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Brüssel, November 2004

De Vroom, Bert (2004): Age-arrangements, Age-culture and Social Citizenship: A Conceptual Framework for an Institutional and Social Analysis, in: Maltby, Tony/de Vroom, Bert/Mirabile, Maria L./Overbye, Einar (Eds.): Ageing and the Transition to Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States, Aldershot, 6-17.

Chancen, Risiken und Nebenwirkungen bei der Privatisierung von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen

Wie verhindert man Creaming- und Parking-Effekte bei der Betreuung von Langzeitarbeitslosen?

Wie optimiert man die Vergabe von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen?

Eine Analyse am Beispiel Australiens

Heinz Willi Bach⁵⁸

Australien war nicht nur der erste OECD-Mitgliedstaat, der eine grundlegende Sozial- und Arbeitsmarktreform und eine solche des (Public-)Employment-Service durchführte. Das Land wurde richtiggehend berühmt bzw. berüchtigt durch die Radikalität, mit der dort die Arbeitsvermittlung privatisiert, besser gesagt entstaatlicht wurde. Darüber wurde vom Verfasser ausführlich bereits an anderer Stelle berichtet, z. B. in den Ausgaben 9/2003, 12/2003 und 1/2004 des Bundesarbeitsblattes. Der vorliegende Beitrag legt den Focus auf die Reform der Arbeitsmarktreform, die im Jahr 2003 im Rahmen des Employment-Service-Contract Nr. 3 (ESC III) stattfand. Die Ursache waren äußerst ernste Mängel des bisherigen Systems der Vermittlung und Betreuung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen, die um so schwerer wogen, je größer und/oder vielfältiger sich diese Vermittlungshemmnisse der arbeitssuchenden Personen gestalteten. Diese Mängel erschienen so gravierend, dass die Effektivität des gesamten Systems für schwieriger vermittelbare Personenkreise in Frage gestellt werden musste. Dabei muss problemverschärfend in Rechnung gestellt werden, dass sich die australische Wirtschaft und der Arbeitsmarkt fortdauernd im Zustand einer Hochkonjunktur befinden, dass die Situation auf den Arbeitsmärkten durch Mangel an Arbeitskräften gekennzeichnet ist. Daher sind von seiten der Arbeitskräfte-Nachfrage derzeit die besten Voraussetzungen gegeben, um „Problemgruppen des Arbeitsmarktes“ in Beschäftigung zu integrieren. Ein Vermittlungssystem, das in dieser konjunkturellen Lage bereits ernste Funktionsmängel aufweist, erscheint kaum vorbereitet zu sein für den Fall einer Rezession.

Lernprozesse mit und Modifikationen der öffentlichen Ausschreibung und Vergabe von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen im Sinne der intensiven kontinuierlichen Betreuung von arbeitslosen Personen und ihrer Integration in Arbeit und

⁵⁸ Der Autor ist Diplom-Volkswirt und Wissenschaftlicher Oberrat. Er lehrt u. a. Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik, Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik an der Fachhochschule. www.fh-arbeit/3/3/bach.htm - Kontakt: bach@staff.uni-marburg.de

Beruf (Case-Management) bilden einen weiteren Schwerpunkt der folgenden Ausführungen.

Dieser Beitrag soll den Anstoß zu Überlegungen liefern, was wir in Deutschland und Kontinental-Europa von den Erfahrungen profitieren können, die Australien gemacht hat und weiterhin macht – trotz aller Unterschiedlichkeiten in Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsentwicklung – insbesondere der Entwicklung und dem Auslastungsgrad des Produktionspotentials. Wenn diese Zeilen dazu beitragen, solche Überlegungen und Diskussionen zu initiieren oder zu intensivieren, hat sich die Mühe gelohnt.

Australien hat niemals eine Arbeitslosenversicherung in öffentlicher oder privater Trägerschaft ausgeprägt. Arbeitslosenunterstützung (Job Seeker Allowance, neuerdings als Newstart Allowance bezeichnet und Youth-Allowance) war seit der Einführung 1945 eine Sozialunterstützung aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes und ist es bis zum heutigen Tag, einkommens- und vermögensabhängig. Bemerkenswert ist dabei, dass die Einkommensersatzrate mit 37 Prozent vergleichsweise sehr niedrig und auch unter denjenigen Großbritanniens und der Vereinigten Staaten von Amerika liegt. Allerdings scheint sich an den Tatbestand der registrierten Arbeitslosigkeit eine Reihe sozialpolitischer Erleichterungen der verschiedenen Gebietskörperschaften und privater Einrichtungen zu knüpfen, die die „reale Kaufkraft“, also die Lebenslage (nach Gerhard Weisser) der arbeitslosen Personen signifikant verbessert. Von 1945 bis 1988 verfügte Australien über eine öffentliche und gemeinnützige Arbeitsvermittlung (Commonwealth Employment Service, CES), der Mitte der neunziger Jahre begann, nichtstaatliches Case-Management für schwieriger auf dem Arbeitsmarkt zu integrierende Personen gegen Entgelt zu beauftragen. Abgesehen davon gab und gibt es dort - wie auch in Großbritannien - eine lange Tradition privater Arbeitsvermittlungsagenturen, die jedoch nicht in erster Linie die Vermittlung von arbeitslosen Arbeitssuchenden als ihre Aufgabe betrachten, vielmehr spezialisiert auf Regionen und Teilarbeitsmärkte die Fluktuation von Arbeitskräften unterstützen. Wie in Großbritannien war die öffentliche Arbeitsvermittlung vorrangig mit der Vermittlung gering qualifizierter (ungelernter und angelernter) Personen im Niedriglohnbereich beschäftigt. Für eine qualifizierte Fach- oder Führungskraft gilt es hier wie dort oft regelrecht als rufschädigend, die Hilfe des Commonwealth Employment Service (oder Job Center plus im Vereinigten Königreich) in Anspruch zu nehmen. Komplementär hierzu sind die Companies durchaus bereit, für kompetente Recruitmentleistungen für qualifiziertes Personal einige Monatsgehälter zu investieren – gewissermaßen eine Investition in das betriebliche Humankapital.

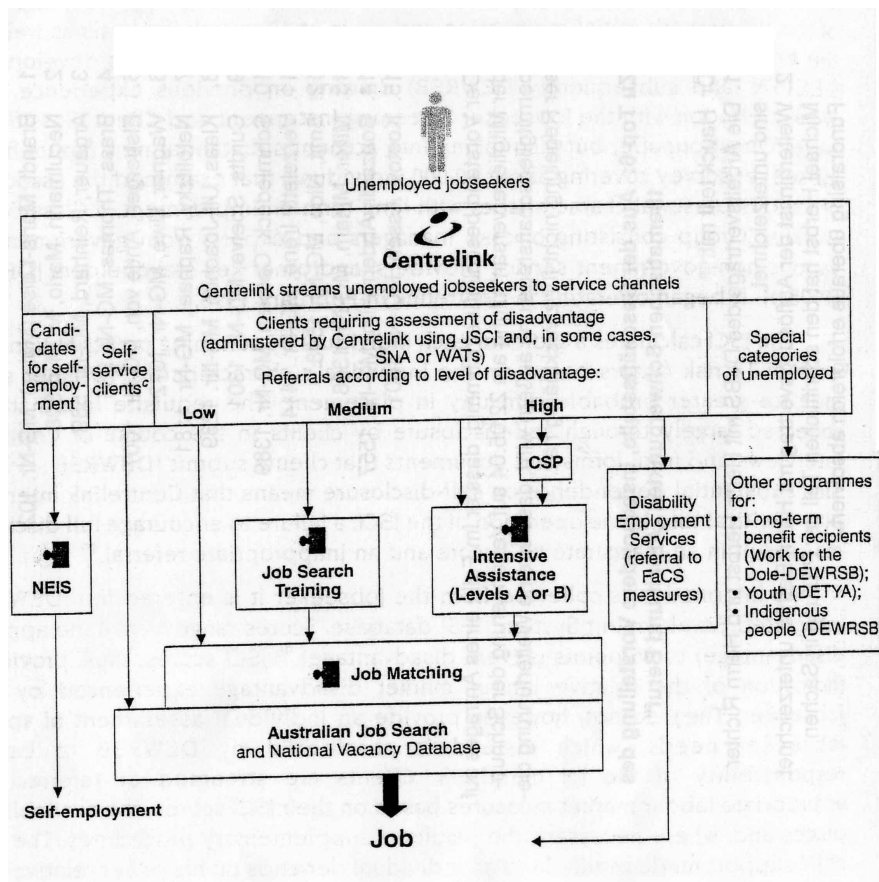
Die Koalitionsregierung unter Premierminister Howard, die 1996 die Labour Regierung unter Keating ablöste, schaffte 1998 das in der Labour-Ära eingeführte Programm der Working Nation einschließlich des Commonwealth Employment Service schlichtweg ab. Die einzige Einrichtung des CES, die beibehalten wurde, war und ist die National Vacancy Database im Rahmen des Australian Job Search, im Volksmund „Touchscreens“ genannt, eine landesweite Datenbank

Offener Stellen, mit deren Hilfe neuerdings Matchingprozesse durchgeführt werden.

Staatliche Beschäftigungsprogramme sowie staatliche berufliche Qualifizierungsmaßnahmen wurden weitestgehend - bis auf solche für Zielgruppen - aufgegeben. Aufgebaut wurde einerseits Centrelink, zuständig für Profiling und Assessment der Arbeitssuchenden und Weiterleitung an geeignete Job-Network-Agenturen sowie die Arbeitslosenunterstützung, Einkommens- und Vermögens-tests, Aktivitätstests und ggf. Sanktionen. Andererseits wurde das Job Network geschaffen, dem nichtstaatliche befristet beauftragte Kontraktpartner zur Betreuung und Vermittlung arbeitsloser Personen angehören. Darüber hinaus wurde das System der Mutual Obligation eingeführt, Arbeitslose werden unter der Howard Regierung hart angefasst. Wer Arbeitslosenunterstützung bezieht, hat spätestens nach sechs Monaten Dauer der Arbeitslosigkeit die Verpflichtung, an einer Maßnahme der Einrichtungen der Mutual Obligation teilzunehmen – im Gegenzug zur Unterstützung aus Steuermitteln. Als bedeutsame Säule der Mutual Obligation wurde 1998 Work for the Dole eingeführt, eine Art Arbeitsbeschaffungsmaßnahme im Umfang von mindestens 15 Arbeitsstunden pro Woche – nach wie vor stark umstritten in Australien. Es handelt sich dabei um gemeinnützige Tätigkeiten in Kommunen, Sozial- und Wohlfahrtsorganisationen, die lediglich mit einem geringfügigen Zuschlag von ca. 6 € pro Woche zur Arbeitslosenunterstützung honoriert werden.

Andererseits ist das System der Arbeitslosenunterstützung (Newstart Allowance oder Youth Allowance) so ausgestaltet, dass die ersten ca. 20 € eines Nebenverdienstes anrechnungsfrei bleiben, die nächsten 24 € Wochenverdienst lediglich zu 50 %, darüber hinausgehender Verdienst zu 70 % auf die Arbeitslosenunterstützung angerechnet werden. Dies kreiert ein System, das negative Einkommenssteuer oder Bürgergeld genannt werden kann und durch Interesse an Teilzeit- und Niedriglohnjobs die hierzulande bekannte sogenannte Armutsfalle vermeidet. So erhalten auch Personen Newstart-Allowance, die durch den zeitlichen Umfang ihrer Niedriglohnjobs nicht (mehr) arbeitslos sind.

Abbildung 15: Das australische Vermittlungssystem 1998 -2003



Quelle: OECD 2001

Die halbstaatliche Einrichtung Centrelink (Business Partnership Organization) wird seit 1997 als umfassende Sozialverwaltung, Jugendhilfeeinrichtung, Basis-Krankenhilfe, Altenhilfe und anderes mehr im Auftrage der Bundesregierung und ggf. der Landesregierungen aufgebaut. Im Unterschied etwa zur Bundesrepublik Deutschland werden diese Aufgaben als Bundesangelegenheiten angesehen, administriert und finanziert. Centrelink ist auch Studentenwerk und Stipendienanstalt sowie Betreuungs- und Unterstützungseinrichtung für die Ureinwohner Australiens (Aboriginal und Torres Strait People).

Fördern und fordern von arbeitslos gewordenen Menschen (Job Seekers) stellt somit nur einen - und zwar nicht den größten - Teilbereich der Centrelink-Aufgaben dar. Centrelink übernimmt in diesem Bereich die Aufgaben,

- die Arbeitslosmeldung entgegenzunehmen,
- arbeitslose Personen über ihre Rechte und Pflichten zu informieren,
- ein Assesment in Form eines computerunterstützten Profilings durchzuführen, Job-Seekers-Classification-Instrument genannt (JSCI),

- mit dem Klienten einen Eingliederungsplan (Preparing for Work Agreement) abzuschließen.
- (bis 2003), also während der ersten beiden jeweils dreijährigen Kontraktperioden (ESC I und ESC II) - basierend auf den Ergebnissen des Job-Seekers Classification Instruments - eine Zuordnung zu den verschiedenen Einrichtungen des Job Networks (s. Abb. 15) zu machen,
- bei längerer Dauer der Arbeitslosigkeit den Job Seeker einem Community Work Coordinator zuzuleiten, der die Gegenleistung im Rahmen der Mutual Obligation durchführt, u. a. Work for the Dole.
- andere Dimensionen der Mutual Obligation zu überwachen (Eigeninitiative, Arbeitsuche, ein Verhalten, das der Arbeitsaufnahme förderlich ist),
- Activity-Tests durchzuführen,
- ggf. Activity-Test Penalties zu verhängen, finanzielle Restriktionen, um kontraktwidriges Verhalten der arbeitssuchenden Personen zu sanktionieren und zukünftig vertragsgetreues Verhalten zu bewirken,
- schließlich die Berechtigung (der Höhe) der Arbeitslosenunterstützung (Newstart Allowance oder Youth-Allowance) durch Einkommenstests und Vermögenstests zu prüfen. Nach eigenen Aussagen hat Centrelink große Probleme mit fraud, dem betrügerischen Verschweigen von Änderungen in den Einkommens- und Vermögensverhältnissen, etwa durch Schwarzarbeit. Um hier einzudämmen, wurde sogar eine fraud-Telefon-Hotline, eine Denunziationseinrichtung geschaltet.

Centrelink unterliegt ebenfalls dem Kontraktmanagement, hat diese Aufgaben also formal zeitlich befristet übertragen bekommen. Allerdings erscheint hier ein Wechsel äußerst schwierig, da kürzerfristig kaum eine konkurrierende Organisation zur Verfügung stehen könnte.

In den ersten beiden Kontraktperioden des Job Network 1998 bis 2000 sowie 2001 bis 2003 wurde ein differenziertes Beratungs-, Betreuungs- und Vermittlungssystem gestaltet, zu dessen Einrichtungen die Arbeitssuchenden jeweils nach Einschätzung ihrer Vermittlungsfähigkeit aufgrund des Job-Seeker-Classification-Instrument-Ergebnisses (Referrals according to level of disadvantage) zugeordnet wurden.

Die National Vacancy Database des Australien Job-Search stand und steht weiterhin allen Arbeitssuchenden sowie allen Vermittlungseinrichtungen und der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung.

Personen ohne oder mit lediglich geringen Vermittlungshemmnissen wurden Job-Matching Agenturen überantwortet, die lediglich den Vermittlungsprozess anregen und beschleunigen sollten.

Wurden die Vermittlungshemmnisse aufgrund des JSCI als schwerwiegender eingeschätzt, wurde (zuvor) ein Job-Search Training angeordnet, ein bis zu drei Wochen dauernder Kurs, in dem berufliche Stärken und Schwächen, Kompetenzen und Erfahrungen herausgearbeitet werden, die Motivation gestärkt und

Techniken der Arbeitssuche, Bewerbungsstrategien, Verhalten bei Vorstellungsgesprächen und Assessments usw. vermittelt werden. Die Job-Search-Training-Einrichtungen konnten die Klienten anschließend an Job-Matching-Einrichtungen weiterleiten oder aber selbst die Vermittlung vornehmen, somit zusätzlich die Job-Matching Honorare beanspruchen.

Wurden aufgrund des Profiling die Barrieren gegenüber einer Arbeitsaufnahme als hoch eingeschätzt, wurden die Personen an Einrichtungen der Intensive-Assistance übergeleitet, die in Halbjahres- oder Jahresbetreuung ohne detaillierte Vorgaben für die Art oder Intensität ihrer Tätigkeiten ihre Klienten auf dem Ersten Arbeitsmarkt unterzubringen versuchten.

Zusätzlich zu den beschriebenen Vermittlungssystemen in Arbeitnehmertätigkeiten existiert das Programm New Enterprise Incentive Scheme (NEIS), ein Beratungs- und Betreuungsprogramm für Personen, die aus der Arbeitslosigkeit heraus eine selbständige Existenz gründen woll(t)en.

Spezielle Programme existieren für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen, für Menschen, die seit langem bereits von öffentlicher Unterstützung lebten und in Stufen an den Arbeitsmarkt wieder herangeführt werden sollten (Work for the Dole), für junge Menschen, die ein berufliches Basistraining erhalten sollten sowie für Ureinwohner (Programs for indigenous people).

Im Beitrag zum Bundesarbeitsblatt Nr. 1/2004 sind vom Verfasser detailliert Evaluationsergebnisse dieser ersten beiden Kontraktperioden beschrieben. Positiv herausgestellt wurde vor allem die hohe Flexibilität dieses Systems privater bzw. nichtstaatlicher Vermittlungsagenturen auf dem Arbeitsmarkt für arbeitssuchende Arbeitslose sowie die Vermittlungserfolge im Job-Matching und auch im Job-Search-Training-Bereich.

Wenngleich auch die Intensive-Assistance-Einrichtungen signifikante Vermittlungserfolge nachweisen konnten, so wurde doch deutlich, dass im Laufe der Zeit dieser Vermittlungsvorsprung stark zusammenschmolz.⁵⁹

⁵⁹ s. die detaillierten Ausführungen und Abb. 6 im Beitrag des Autors in BUNDESARBEITSBLATT 1/04

Abbildung 16: Intensive Assistance Performanz Trends – Mai 1998 – März 2002

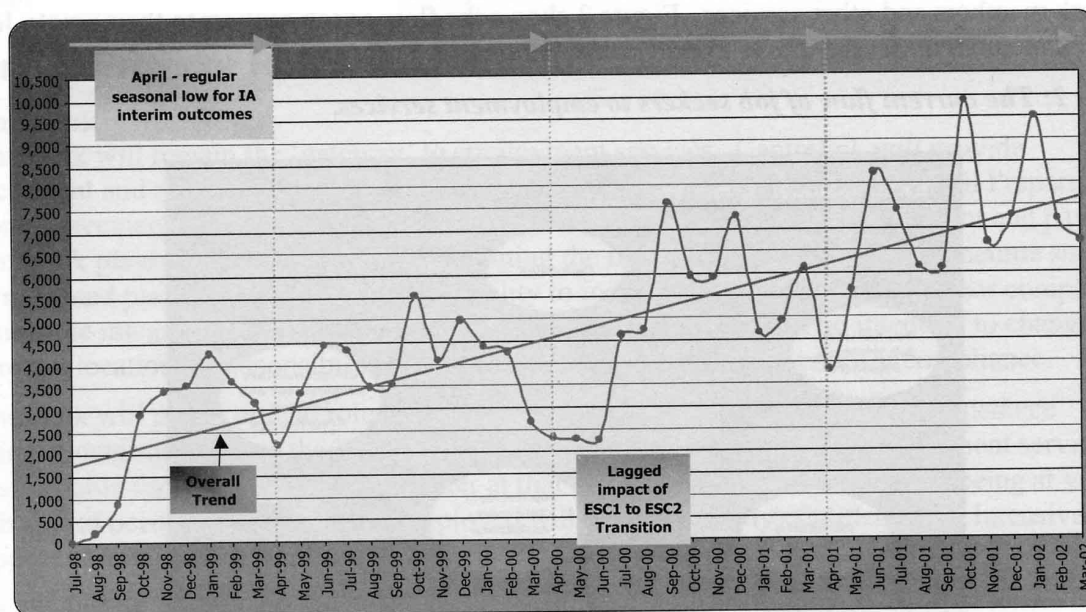


Tabelle 3: Intensive Assistance Ergebnisse

Anteil der Beschäftigten an allen Programmteilnehmern drei Monate nach Ende des Programms						
	IA 0-6	IA 6-12	IA 12-24	IA 24-36	IA 36+	IA gesamt
2000	41,2%	37,7%	36,0%	33,1%	28,4%	35,0%
2001	45,3%	40,6%	39,5%	37,4%	31,2%	38,5%
2002	49,0%	44,1%	42,8%	39,1%	33,6%	42,0%
2003	51,1%	50,2%	48,6%	44,6%	37,2%	46,2%

Anmerkung: Die Zusätze (0-6), (6-12) etc. beschreiben die Dauer der Arbeitslosigkeit der Teilnehmer in Monaten bei Programmeintritt.

Quelle: Bruttel, O.: Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung

Sowohl Abb. 16 als auch Tab. 3 vermitteln auf den ersten Blick den Eindruck eines großen und im Trend beständig steigenden Vermittlungserfolges der Intensive-Assistance-Agenturen. Befremdend wirken in Abb. 16 lediglich die starken Schwankungen, die sich weder mit jahreszeitlichen noch mit konjunkturellen Einflüssen hinreichend erklären lassen. Leider nicht bekannt ist die Entwicklung der Zugänge zu Intensive-Assistance-Agenturen.

Tab. 3 zeigt, dass der Vermittlungserfolg zwar mit der Dauer der bisherigen Arbeitslosigkeit abnimmt, dass jedoch bei allen Teilgruppen (Langzeit-) Arbeitsloser der Vermittlungserfolg von Jahr zu Jahr kontinuierlich ansteigt.

Klarer wird das Bild, wenn man berücksichtigt, welche Statusveränderungen als Erfolg gelten. Erfolg ist zum Einen, wenn durch Integration ins Beschäftigungssystem für die Dauer von dreizehn Wochen die Abhängigkeit des Klienten von Newstart Allowance „signifikant sinkt“. Da die Höhe der Newstart Allowance 1000 A\$ monatlich kaum übersteigen dürfte, würde bereits ein „Netto-Arbeitsentgelt“⁶⁰ von umgerechnet etwa 250 € den Leistungsbezug um die Hälfte sinken lassen.

Als Integrationserfolg gilt darüber hinaus, wenn der Intensive-Assistance-Klient an einem einsemestrigen Qualifizierungskurs oder Training teilnimmt.⁶¹

Schließlich ist festzustellen, dass offenbar die Zielgenauigkeit des Profiling-Instruments (JSCI) bei der Zuordnung zu Intensive Assistance zu wünschen übrig lässt, da Personen zu Intensive Assistance übergeleitet wurden, die auch ohne diese auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich gewesen wären.

Im Ergebnis, so führte Prof. Dan Finn aus Plymouth auf Basis der Evaluationsergebnisse der Productivity Commission aus, seien wohl nur etwa 20 Prozent der Intensive-Assistance-Klienten tatsächlich nachhaltig auf dem Ersten Arbeitsmarkt integriert worden. Die übrigen seien mehr oder weniger einem moral hazard zum Opfer gefallen. Denn das Honorarsystem, das zum deutlich kleineren Teil auf Betreuungs-, zum größeren Teil auf Erfolgshonorar beruhte, verführte die Intensive-Assistance-Agenturen zu Creaming-Effekten zu Ungunsten der größeren Risiken, also der Personen mit schwerer wiegenden Vermittlungshemmnissen. Viele Intensive-Assistance-Einrichtungen tätigten ihr Vermittlungsgeschäft lediglich mit den leichteren Risiken, während die übrigen Klienten nach einem Eingangsinterview nicht weiter intensiv in Richtung Integration in Arbeit betreut worden seien.

Als weiterer Nachteil des Systems der Arbeitsvermittlung durch nichtstaatliche Kontrakteinrichtungen wurde angesehen, dass trotz der Einrichtung der National Vacancies Database im Unterschied zur Ära des Commonwealth Employment Service die Transparenz auf dem Arbeitsmarkt abnahm, da die Job-Network Mitglieder Interesse daran hatten, die von ihnen akquirierten Vakanzen

⁶⁰ nach Berücksichtigung der Anrechnungen auf die Höhe der Newstart Allowance

⁶¹ vgl. DEWR 2002, S 4

nicht oder, da hierzu verpflichtet, so spät⁶² wie möglich in die National Database einzuspeisen. Lediglich etwa sechs Prozent der offenen Stellen wurden von den Unternehmen, die sie anboten, selbst online in die National Vacancies Database eingegeben.

Schließlich wurde vermutet, dass der hohe Freiheitsgrad des Matching-Gebarens der Job-Network Vermittlungsagenturen zwar hohe Flexibilitätsgrade bewirkte, aber sich die Kenntnis über Best Practices nur unzureichend verbreiten konnte, da die Job-Network-Agenturen ihr Geschäftsgebaren als Betriebsgeheimnisse betrachteten und bewahrten.

Diese durch die OECD, die drei Evaluationsschritte des Departement of Employment and Workplace Relations (DEWR) und die Productivity Commission offenbar gewordenen Nachteile und Mängel des Job Network führten zu umfangreichen Reformüberlegungen, die in die Kontraktbedingungen des dritten Kontraktzeitraumes 2003 bis 2006 Eingang fanden.

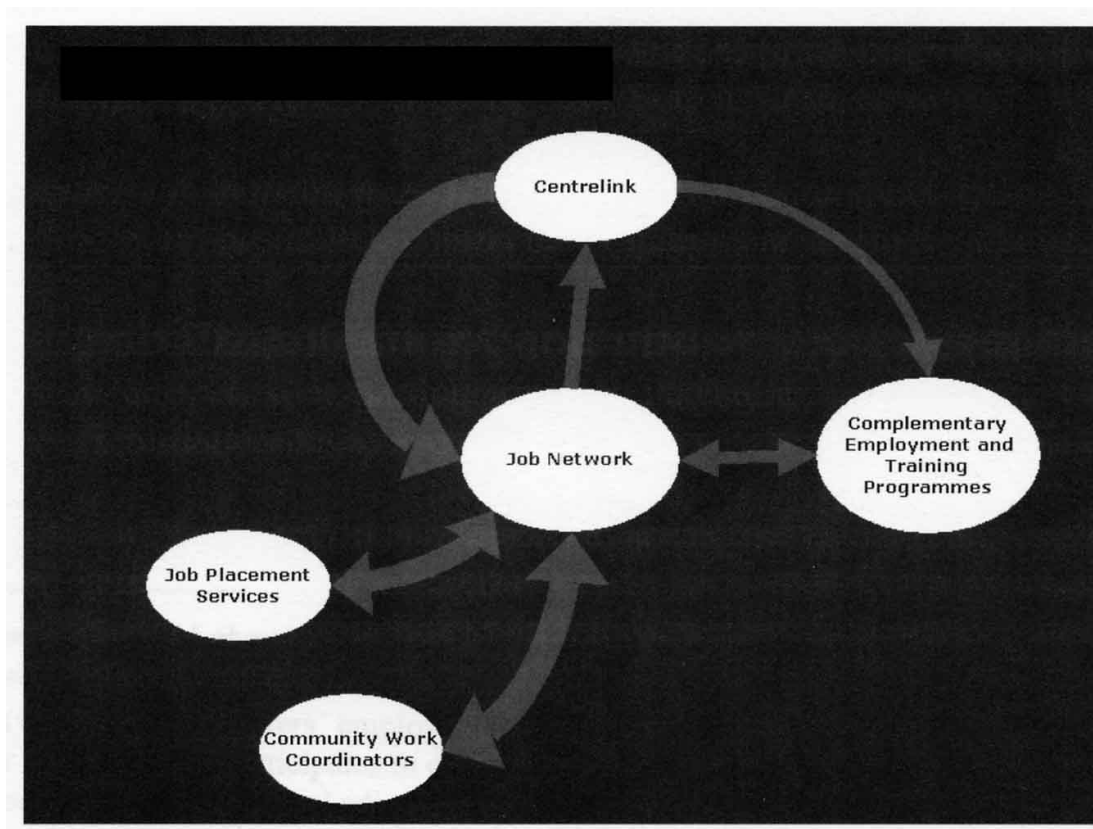
Der Employment-Service Contract III ist aufgrund der Erfahrungen der ersten beiden Kontraktperioden in vielen Aspekten erheblich verändert worden.

Die Zahl der Anbieter ist im Verlauf der Kontraktperioden von ca. 300 auf reichlich 100 reduziert worden. Dabei umfasst der Marktanteil der fünf größten Anbieter knapp 40 Prozent derjenige der 10 größten Anbieter knapp 55 Prozent, der durchschnittliche Marktanteil der verbleibenden ca. ein halbes Prozent.

Die Auswahl der Anbieter hat sich gegenüber den bisherigen Vergabeverfahren nicht wesentlich geändert. Das Vergabeverfahren wird vom Departement of Employment and Workplace Relations (DEWR) durchgeführt. Die Dimension des Wettbewerbes über den Preis für Vermittlungsleistungen wurde aufgegeben, nachdem man in den vorhergehenden Verfahren die Erfahrung machen musste, dass sich die Anbieter teilweise in den Ruin konkurrenzten. Die Preise für die einzelnen Leistungen wurde vorgegeben, somit (und das ist neu) auch die Leistungsstruktur. Kompetenz und Erfahrung der Anbieter spielen die ausschlaggebende Rolle für die Vergabe. Die Grundvergütung je Interview bzw. Unterstützungsphase, die rund 40 Prozent der Gesamtvergütung umfasst, wird seitens des Ministeriums festgelegt. Die erfolgsabhängige Vergütung umfasst rund 60 Prozent. Sie ist ebenfalls staatlich festgesetzt, differiert jedoch nach Schwierigkeitsgrad und Aufwand. Die Spezialisierung der Job-Network Organisationen auf bestimmte Dienstleistungsarten wurde aufgegeben, ebenso die Zuordnung der arbeitssuchenden Klienten nach diesen Dienstleistungsarten von Seiten Centrelinks mit Ausnahme von Personen mit offenbar massiven Vermittlungshemmnissen. Jede arbeitssuchende Person durchläuft (mit Einschränkung) einen standardisierten Kanon intensiver werdender Dienstleistungen im Verlauf der Arbeitslosigkeitsperiode und Arbeitsuche.

⁶² und auch oftmals durch die Art der Darstellung so wenig nutzbar wie möglich. Es kam darüber hinaus häufig vor, dass dieselbe offene Stelle von verschiedenen Agenturen mit unterschiedlichen Beschreibungen veröffentlicht wurde.

Abbildung 17: Employment Services – An Active Participation Model seit 2003



Quelle: DEWR 2002

Abb. 17 veranschaulicht die institutionelle Struktur der Employment Services – An Active Participation Model und die Übergänge der arbeitssuchenden Klienten zwischen den Geschäftsträgern des Agentursystems, die sich als deutlich überschaubarer darstellt, als dies unter Employment-Service-Contract I und II der Fall war. Einige Aussagen zu den Aufgaben der einzelnen Geschäftsträger:

Centrelink nimmt weiterhin die Rolle des Eingangs (gateway) in das Vermittlungs- und Betreuungssystem hinein wahr. Lediglich hinsichtlich zweier Aspekte haben die Aufgaben einen anderen Zuschnitt erhalten:

Erstens ist das Job-Seeker-Classification-Instrument nicht mehr die Grundlage für die Zuordnung der Klienten zu verschiedenartigen Job-Network-Agenturen. Lediglich in Fällen, in denen die Gefahr des Eintretens von Langzeitarbeitslosigkeit als sehr hoch eingeschätzt wird, überspringen die Klienten die ersten Stufen des Job Network und werden unmittelbar der Intensive Support (s. u.) zugeleitet.

Zweitens kann Centrelink bei entsprechender Bedarfslage die Arbeitssuchenden anderen für diese kostenlosen Programmen zuführen, z. B.

- Job Placement, Employment and Training (JPET)
- Englischkurse, Alphabetisierungs- und Rechenkurse.

Job-Placement-Organisationen haben an Bedeutung gewonnen. Sie sind streng arbeitgeberorientiert. Sie haben die Aufgaben, die Zahl der offenen Stellen in der National Vacancy Database zu erhöhen. Alle Job-Network-Agenturen zählen zu den Job-Placement-Organisationen, denn die Honorierung einer Vermittlung setzt die Veröffentlichung der offenen Stelle voraus. Da nunmehr die Stellenakquisition separat honoriert wird, wird erwartet, dass auch andere Organisationen, wie die traditionellen Vermittlungseinrichtungen (recruitment agencies) und die Koordinatoren der Einrichtungen zur Realisierung der Mutual Obligation (Community Work Coordinators) sowie andere geeignete Organisationen sich an der Stellenakquisition beteiligen.

Der Charakter der **Job-Network-Agentur** hat sich tiefgreifend geändert. Sie ist der Ansprechpartner und der Case-Manager für den übernommenen Arbeitssuchenden während der gesamten Dauer seiner Arbeitslosigkeit⁶³. Job-Network-Agenturen können sich regional und/oder auf spezielle Kundenkreise konzentrieren. Sie können ebenfalls einzelne Dienstleistungen zukaufen. Sie tragen jedoch die volle Verantwortung für den Vermittlungserfolg jedes übernommenen Klienten. (Übrigens haben sie im Rahmen der Kontrakte die Verpflichtung, jeden Klienten zu übernehmen ohne Ansehen der Person.)

Statt eine Kundensegmentierung nach durch Test ermittelten Vermittlungshemmnissen durchzuführen, ist die Dauer der bisherigen Arbeitslosigkeit das Kriterium für die Steuerung von Art und Intensität der Dienstleistungen.

Job Search Support, die erste Stufe des Einsatzes der Job-Network-Agenturen für (Kurzzeit-)Arbeitslose, umfasst folgende Dienstleistungen: Einrichtungen der Agenturen zur Arbeitsuche, etwa Zeitungen und Zeitschriften mit Stellenanzeigen, Computer- und Internetdienste, Touch Screens der National Vacancies Database, Telefone, Fax- und Fotokopiergeräte, schließlich berufs- und betriebskundliches Material. Der Klient wird in das Australian Job Search-System aufgenommen. Ein automatisierter Matching-Service (Job Roboter) liefert auf elektronischem Wege täglich geeignete Vakanzen an die Arbeitssuchenden. Die Dienstleistungen umfassen auch Unterweisung in die Arbeitsuch- und Vermittlungsverfahren und –techniken einschließlich der Erstellung differenzierter Bewerbungsunterlagen, wo erforderlich.

Für den Großteil der Arbeitssuchenden ist diese Art von Unterstützung hinreichend, um wieder in Beschäftigung zu gelangen. Zur Erinnerung: Angesichts der hohen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts, der Dynamik der

⁶³ Für Umzüge und Unvereinbarkeiten gelten Sonderbedingungen.

Volkswirtschaft und des liberalen Arbeitsrechts steht grundsätzlich fast jedem Arbeitssuchenden eine Arbeitsmöglichkeit gegenüber.⁶⁴

Übersteigt die Dauer der Arbeitslosigkeit drei Monate, setzt Intensive Support ein, Hilfe und Unterstützung bei der Arbeitssuche verschiedener Art und steigender Intensität. Die Dienstleistungen umfassen Job Search Training, Interviews von verschiedener Frequenz und Dauer mit Feed-back-Funktion u.a.m. (vgl. Abb. 18).

Nach zwölf Monaten, sobald also der/die Betroffene langzeitarbeitslos geworden ist, setzt am subjektiven Bedarf und an den (vermittlungshemmenden) Merkmalen des Individuums Unterstützung (Customised Assistance) und anschließend Überprüfung und Evaluation der Arbeitssuch- und Vermittlungsbemühungen (Job Search Reviews) ein. Diese Dienstleistungsarten wechseln einander mehrfach ab.

Customised Assistance und Job Search Reviews sollen hohe Intensität aufweisen, substantiell sein und maßgeschneidert auf die Bedürfnisse des individuellen Arbeitssuchenden und die für ihn in Frage kommenden Arbeitsmöglichkeiten.

Personen mit (mehreren) schwer wiegenden Vermittlungshemmnissen, dadurch hoher Wahrscheinlichkeit, langzeitarbeitslos zu werden, werden unmittelbar nach der Arbeitslosmeldung der Customised Assistance und den Job Search Reviews zugeleitet. Abb. 18 gestattet den Überblick über die Abfolge der Dienstleistungen der Job-Network-Agenturen entsprechend der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit.

⁶⁴ Fragen der Qualität der Beschäftigungsstruktur und der Nachhaltigkeit bedürften jedoch weiterer Untersuchungen.

Abb. 18: Employment Services Contract III – Die Dienstleistungen der Job-Network-Agenturen

Art der Dienstleistung	Arbeitslosigkeit (Monate)	Dienstleistungsumfang	Honorar
Job Search Support	0-3	Eingangsgespräch (45 Min.), Anfertigung eines Bewerberprofils, Einführung in die Selbstbedienungsterminals, Wiederholungsgespräch (20 Min.) mit Aktualisierung der Angaben	A\$ 60 (erstes Interview), A\$ 20 (zweites Interview)
Intensive Support: Job Search Training	4-6	Erstellung eines individuellen Job Search Plan, Training 100 Std. zu Methoden der Arbeitssuche, Unterstützung bei Arbeitssuche, angeleitete Nutzung von Selbstbedienungs-Infrastruktur wie Telefon, Computer, etc.	Job Search Training: A\$ 660
Intensive Support Reviews	7-12	Nach 7 und 10 Monaten jeweils ein Interview (30 bzw. 40 Min.), u.a. weitere Hilfestellung zur Arbeitssuche, ggf. Hinweis auf ergänzendes Programm, Kontakt mit Koordinator für Mutual Obligation herstellen bzw. die Erfüllung dieser Verpflichtung prüfen	A\$ 90 (insgesamt für beide Interviews)
Intensive Support: Customised Assistance (1. Phase)	13-18 (oder sofort falls besonders benachteiligt).	Insgesamt zwölf Kontakte im zweiwöchigen Kontakt (insgesamt 10,5 Std.), Klärung des Umfangs der möglichen Unterstützung, Job Search Plan nachverhandeln, Sicherstellung, dass Arbeitssuchender sich in intensiver Arbeitsvorbereitung befindet, Training und/oder Arbeitserfahrung organisieren, Rückgriff auf Job Seeker Account	A\$ 800 (für alle Kontakte)
Intensive Support: Job Search Reviews	19-24	Nach 20 und 22 Monaten jeweils ein Interview (30 Min.), vgl. oben: Intensive Support Reviews, Mutual Obligation	A\$ 70 (für beide Interviews)
Intensive Support: Customised Assistance (2. Phase)	25-30	Vgl. Intensive Support: Customised Assistance (1. Phase), allerdings weniger Kontakte (durchschnittlich insgesamt 6,25 Std.)	A\$ 475 (für alle Kontakte)
Intensive Support: Job Search Reviews	31-42	Alle zwei Monate ein Interview (30 Min.), Inhalt vgl. oben	A\$ 100 (für drei Interviews)

Quelle: Bruttel, O.: Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung

Das Honorarsystem für die Job-Network-Agenturen setzt sich aus drei Elementen zusammen.

Zum Einen erhalten sie sehr differenzierte Honorare für jeweils einzelne (Arten von) Betreuungs-, Councelling- und Consultingleistungen, die in der rechten Spalte der Abb. 18 sowie als Gruppe 2 in Abb. 19 ausgewiesen sind.

Zum Zweiten erhalten sie ein Vermittlungshonorar (placement fee), wenn die Platzierung einer arbeitslosen Person gelungen ist. Dies ist die Kategorie 1 in Abb. 19.

Zum Dritten wird ein sog. Outcome-Honorar gezahlt, wenn das begonnene Beschäftigungsverhältnis dreizehn Wochen ununterbrochen bestanden hat. Dieses Outcome-Honorar wird nochmals kräftig erhöht, wenn der Job 26 Wochen stabil geblieben ist. Es kann die Höhe von 6600 A\$ (1 A\$ = ca 0,60 €) erreichen (siehe Kategorie 3 in Abb. 19).

Abb 19: Das Honorarsystem des Job Network im Employment Service Contract III

Fee Schedule

(subject to Industry and stakeholder consultation)

Job Placement Fees

Job Seeker	Placement*	Fee (GST inclusive)
1. Unemployed job seekers, not eligible for Government income support and not otherwise eligible for Job Network services (see Eligibility section)	15 hours over 5 days	\$ 165
2. Eligible short-term unemployed job seeker (less than 12 months unemployed)	15 hours over 5 days	\$ 275
3. Eligible long-term unemployed job seeker, (more than 12months unemployed) or at high risk of long-term unemployment	15 hours over 5 days	\$ 385
For job seekers in Category 2 and 3 above, a bonus payment will apply if a placement lasts for at least 50 hours over 2 weeks	50 hours over 2 weeks	\$ 165

*Note: Special arrangements will apply for job seekers with restricted work capacity.

Description of Services for which Service Fee applies

(The Service Fee to be finalised through consultation but expected to be around \$ 70 per hour GST inclusive)

Type of Assistance (estimated average time)	Description of service
New referral interview (45 minute interview)	<ul style="list-style-type: none"> • Registration of Job Network Eligible and Job Search Support Only job seekers for Job Network services. • Lodgment of a vocational profile into JobSearch to enable daily auto-matching against new vacancies; • Provide access to job search facilities including: touch screen kiosks, internet computers, printers, photocopiers, faxes, newspapers and telephones, and • Provide access to an interpreter, where required.
Re-referral interview (20 minute interview)	<ul style="list-style-type: none"> • Update of registration as required; and • Update of vocational profile an Job Search to enable daily auto-matching against new vacancies.
All contacts	Access to job search facilities including touch screens units (A Service fee will meet full costs of lease and maintenance of touch screen unit)
Job search training activities (100 hours, service fee \$ 660 GST inclusive applies)	<ul style="list-style-type: none"> • Revise PFWA and develop an individually tailored Job Search Plan; • Formal and informal training in job search skills and techniques; • Practical job search, including, for example assisted cold canvassing; and • Supervised access to resources such as telephones, computers, stationery, vacancy listings.
5 Month Review (70 minute interview)	<ul style="list-style-type: none"> • Review of the job seeker's job search progress; • Record any changes in the job seeker's circumstances; • If necessary, refer the job seeker to other appropriate or complementary assistance; • Discuss Mutual Obligation activities and programmes with the job seeker; and • If job seeker has nominated Work for the Dole or Community Work in their PFWA, link the job seeker directly with a Community Work Coordinator.

7 Month Review (25 minute interview)	<ul style="list-style-type: none"> Review of the job seeker's job search progress; If job seeker has not commenced Mutual Obligation activity (where appropriate), link the job seeker directly with a Community Work Coordinator for Work for the Dole or Community Work.
9 and 11 Month Reviews (2 x 25 minute Interviews)	<ul style="list-style-type: none"> Regular (two-monthly) contact with the job seeker to discuss their job search progress and provide any necessary assistance.
Customised Assistance Month 1 3 hours Month 2 2 hours Month 3 2 hours Month 4 1.5 hours Month 5 1 hour Month 6 1 hour 40 minutes	<ul style="list-style-type: none"> Discuss the range of assistance to be provided during customised assistance; Negotiate the job seeker's Job Search Plan and PfWA; Ensure that the job seeker is engaged in intensive work preparation, organise training and/or work experience; And intensive assistance Access the Job Seeker Account to provide appropriate And individualised assistance to the job seeker.
12 Months + Job Search Reviews (vary between approx 20 -30 minutes. Conducted monthly or every two months)	<ul style="list-style-type: none"> Review the job seeker's attempts to find employment; Look at the results of job matches made by JobSearch and provide feedback to the job seeker; and If necessary, provide job search advice, faresassistance or referral to complementary programme.

Outcome Fees

Outcome Type	Outcome Duration	Fee (GST inclusive)
Intensive Support (job seekers unemployed 3-12 months)	13 weeks	\$ 550
Customised Assistance (job seekers unemployed 13-24 months) Primary Interim	13 weeks	\$ 1.650
Customised Assistance (job seekers unemployed 13-24 months) Primary Final	26 weeks	\$ 825
Customised Assistance (job seekers unemployed 13-24 months) Secondary Interim	13 weeks	\$ 550
Customised Assistance (job seekers unemployed 13-24 months) Secondary Final	26 weeks	\$ 550
Customised Assistance (job seekers unemployed 25-36months or at very high risk of LTU*) Primary Interim	13 weeks	\$ 3.300
Customised Assistance (job seekers unemployed 25-36 months or at very high risk of LTU*) Primary Final	26 weeks	\$ 1.650
Customised Assistance (job seekers unemployed 25-36 months or at very high risk of LTU*) Secondary Interim	13 weeks	\$ 550

Customised Assistance (job seekers unemployed 25-36 months or at very high risk of LTU*) Secondary Final	26 weeks	\$ 550
Intensive Support VLTU** Interim (for job seekers unemployed 3 years or longer)	13 weeks	\$ 4.400
Intensive Support VLTU** Final (for job seekers unemployed 3 years or longer)	26 weeks	\$ 2.200

*Long-term Unemployment (LTU)

**Very Long-term Unemployment (VLTU)

Job Seeker Account

(A nominal account to be used for purchase of services for job seekers - not a service fee. In addition to Training Account and Training Credit for eligible job seekers)

\$ 11 (GST inclusive) deposited for each Job seeker commencing Intensive Support
\$ 935 (GST inclusive) deposited for each job seeker commencing Intensive Support customised assistance
\$ 935 (GST inclusive) deposited for each job seeker commencing Intensive Support customised assistance for a second time

Quelle: DEWR 2002, S. 44 - 46

Neu eingeführt wurde ebenfalls ein persönliches Guthaben für den Arbeitslosen (Job Seeker Account), das es der betreuenden Job-Network-Agentur erlaubt, Dinge zur Verfügung zu stellen, die die Vermittlungsaussichten erhöhen. Dies weist Kategorie 4 in Abb. 19 aus. Dies umfasst in den meisten Fällen (Arbeits-)Bekleidung, Arbeitsgerät, ein mobiles Telefon, ein Kraftfahrzeug und/oder eine Fahrerlaubnis, Kostenersatz für Reisen zu Vorstellungsgesprächen oder auch die Kostenübernahme für die Übersetzung von Zeugnissen u.a.m. Allerdings sind die Beträge eher bescheiden. Während der ersten zwölf Monate stehen 11 A\$ pro Person zur Verfügung, nach Eintritt der Langzeigarbeitslosigkeit 935 A\$, ab dem 25. Monat einer Arbeitslosigkeitsperiode erneut 935 A\$. Diese Beträge sind ausschließlich für Dienste und Leistungen für die betreffenden Arbeitssuchenden bestimmt. Sie können für den Personenkreis zwar gepoolt werden, stehen im Übrigen aber nicht der Job-Network-Agentur zur Verfügung.

Die Rolle der **Community Work Coordinators** ist weiterhin, die Verpflichtung der Arbeitssuchenden, die finanzielle Unterstützung erhalten (Mutual Obligation) zu realisieren und sicherzustellen.

Gratisprogramme für Beschäftigung und Training (Complementary Employment and Training Programmes) für Langzeitarbeitslose werden von der Bundesregierung, den Landesregierungen und den Kommunen angeboten. Sie sollen die Vermittlungsaussichten der Arbeitslosen verbessern, indem sie vermittlungshemmende Merkmale mildern oder beseitigen und an das Arbeitsleben (wieder) heranführen. Beispiele für diese Gratisprogramme umfassen

- New Enterprise Incentive Scheme (NEIS)
- Work for the Dole
- Community Work Placement
- Rehabilitation and Disability Employment Services⁶⁵
- Job Placement, Employment and Training (JPET)
- Language, Literacy and Numeracy Programmes
- English for Migrants Programmes
- Transition to Work
- New Apprenticeship Access Programmes
- Green Corps
- Job Pathways Program
- Career Councelling
- Other Commonwealth, State and Territory Employment and Training Programmes.

Deutlich wird u. a., dass Einrichtungen der Mutual Obligation nunmehr als staatlich finanzierte Förderprogramme ausgewiesen werden. Nach wie vor handelt es sich – wenn überhaupt – um Qualifizierung auf niedrigem Niveau, das zu meist lediglich Zielgruppenangehörigen zur Verfügung steht. „Work first“ war und bleibt die Doktrin der Koalitionsregierung auch gegenüber jungen Menschen, die auf ein langes Arbeitsleben mit steigenden Anforderungen und zunehmender Spezialisierung zugehen. Insbesondere Work for the Dole, aber auch andere „Beschäftigungsprogramme“ werden auch unter dem Nebeneffekt betrachtet, auf diese Weise Schwarzarbeit zu verringern, Darüber hinaus wird betont, dass Centrelink und das Job Network über ein weitaus engmaschigeres Netz von Einrichtungen verfügt als das Working-Nation-Programm der vorhergehenden Labour-Bundesregierung unter Premierminister Keating.

Deutlich wird durch die Ausführungen zu den Aufgaben der Job-Network-Agenturen und durch Abb. 18, dass die Verantwortlichkeit der Agenturen für die Durchführung und den Erfolg vermittlungsorientierter Maßnahmen drastisch verstärkt worden ist. Aktivitäten und Unterstützung für Langzeitarbeitslose werden in weitaus größerem Umfang festgeschrieben; ebenfalls ist das Honorarsystem sehr viel differenzierter geworden, wie in und zu Abb. 19 dargestellt.

⁶⁵ Seit 2002 werden Menschen, die aufgrund von Behinderung(en) verrentet gewesen sind, genötigt, ihre Arbeitskraft anzubieten, um weiterhin finanzielle Unterstützung zu erhalten. Es handelt sich um die Größenordnung von etwa 37.000 Personen, vgl. DEWR 2002

Australien hat auch mit der Vergabepaxis für die oben beschriebenen Arbeitsmarkt-Dienstleistungen im Verlauf der drei Ausschreibungs- und Vergaberunden (Employment-Service-Contract I – III) für das Job-Network-Vermittlungssystem einige Erfahrungen gemacht. Einige Hauptergebnisse seien hier referiert:

1. Im Verlauf der drei Ausschreibungen ist die Zahl der Kontraktpartner deutlich gesunken von 300 in ESC I auf ca. 100 in ESC III; demgegenüber ist die Größe der Gesellschaften und die Zahl ihrer Niederlassungen deutlich angestiegen. Es hat sich seit 1998 eine deutlich spürbare Konzentration und Professionalisierung in diesem Marktsegment zugetragen.

2. In der ersten Vergabephase spielten der Preis der anbietenden Einrichtungen eine gewisse Rolle. Dies führte jedoch nach 1998 dazu, dass sich die Vermittlungsträger zum Teil gegenseitig in den Ruin zu konkurrieren drohten. Der Aufwand, die Dauer und die Qualität des Matchings, sowie des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Mittel für die Zielpersonenkreise waren deutlich unterschätzt worden. Die Regierung entschloss sich noch während der ersten Ausschreibungsperiode, ihrerseits Mindestpreise auf erhöhtem Niveau für die Arbeitsmarktleistungen festzulegen, um Konkursen in großem Umfang entgegenzuwirken. Seit dem ESC II wird der Preis für Arbeitsmarktleistungen regierungsseitig festgelegt, bei der Auswahl der Agenturen finden lediglich Gesichtspunkte von Integrationsgeschwindigkeit, der Vermittlungsprobleme der übernommenen Personenkreise, der Integrationsdauer (13 bzw. 26 Wochen unabhängig von sozialer Unterstützung) und der Ergebnisse von Befragungen der Arbeitgeber und Arbeitsuchenden statt.

Wie oben bereits ausgeführt weist Australien, ähnlich wie Großbritannien, traditionell einen großen Markt privatwirtschaftlicher Vermittlungsleistungen in Beschäftigung auf, der zumeist berufsfachlich organisiert ist und in erster Linie im Interesse der beauftragenden Arbeitgeber tätig wird, denn sie und nur sie zahlen die Vermittlungshonorare. Allerdings bedienen diese Agenturen die Märkte für (hoch-)qualifiziertes Personal, während Job Network eher im Bereich gering qualifizierter Arbeitskräfte operiert.

Wenn sich zum gesetzten Preis keine Agentur bereit findet in einer bestimmten Region ihre Dienstleistungen anzubieten, macht die Regierung ihrerseits Preiszugeständnisse, bis die gewünschte Anzahl von Agenturen für die Region (Employment service area) zur Verfügung steht, die dort Wettbewerb sicherstellt.

3. Mit der Ausschreibung für 2003-2006 (ESC III) finden gravierende Neuerungen in der Philosophie, der Organisation und der Steuerung des Integrationsprozesses arbeitsloser Menschen statt. Diese Änderungen waren – wie oben bereits ausführlich dargelegt - notwendig geworden, weil man Creaming- und Parking-Prozesse von Langzeitarbeitslosen in einem Umfang feststellen musste, der die Wirksamkeit und Reputation des gesamten Systems bezüglich der Menschen mit Vermittlungshemmnissen in Frage stellte. Nunmehr muss die

Agentur, die einen arbeitslosen Unterstützungsempfänger zur Integration übernommen hat, diesen so lange betreuen, bis er das Arbeitslosenregister wieder verlässt. Durch ein ausgeklügeltes System von Honoraren für Betreuung, für Vermittlung sowie für Outcome soll nunmehr gewährleistet werden, dass die Interessenlage der Einrichtungen darauf gerichtet wird, den Personen die größte Aufmerksamkeit und die stärkste Unterstützung zuteil werden zu lassen, die auf dem Arbeitsmarkt die größten Reintegrationsschwierigkeiten aufweisen. (Näheres hierzu in meinen Ausführungen in arbeit und beruf Nr. 11 / 2004). Erwähnenswert ist an dieser Stelle, dass das Honorarsystem geradezu reziprok zu dem so genannten Vermittlungsgutschein nach SGB III gestaltet ist.

Man sollte an dieser Stelle jedoch unbedingt in Erwähnung bringen, dass Australien im Unterschied zur Bundesrepublik kein "globales" Arbeitsplatzdefizit aufweist. Wir haben es hier prinzipiell mit offenen Arbeitsmärkten und lediglich mit Regionsproblemen sowie mit Zielgruppenproblemen zu tun. Die Situation in Australien ist eher derjenigen der Bundesrepublik in den sechziger und ersten siebziger Jahren des 20. Jh. - abgesehen von der Rezession von 1967 - vergleichbar. Allerdings wies Australien Anfang der neunziger Jahre noch eine Arbeitslosenquote von ca. 11 % auf.

4. Das Kontraktmanagement und Vergabewesen weist eine weitere interessante Variante auf. Im Prinzip kann dem Vermittlungspersonal einer nichtstaatlichen Agentur in Australien der Arbeitsplatz lediglich für die Vergabeperiode von drei Jahren zugesichert werden. Durch ein sehr differenziertes automatisiertes statistisches Berichtssystem ist das dortige Arbeitsministerium in der Lage, den Erfolg jeder der Agenturen bei jedem einzelnen übernommenen Vermittlungsfall nachzuvollziehen. Aus diesen Ergebnissen wird ein Ranking für jede einzelne Niederlassung einer Vermittlungsagentur unter Berücksichtigung der regionalen Arbeitsmarktverhältnisse durchgeführt.

Die Ranking-Ergebnisse dienen in erster Linie den Arbeit suchenden Kunden zur Orientierung, denn sie haben das Recht, eine Agentur zu wählen. Demgegenüber besitzt die Agentur kein Wahlrecht bezüglich der zu übernehmenden Klienten.

Ein weiteres wichtiges Steuerungselement liegt darin, dass die Agentur, die zu einem bestimmten Stichtag 3,5 oder mehr von fünf möglichen Rangpunkten erreicht hat, ohne Ausschreibung in die nächste Vergabeperiode übernommen wird (Roll over). Dies setzt zum einen intensive Vermittlungsbemühungen seitens des Personals frei, denn damit sichert dieses für (zumindest) drei weitere Jahre seinen Arbeitsplatz. Zum zweiten wird eine typisch Delle in der Vermittlungsarbeit vermieden, die zuvor entstand, da sich die Agenturen während eines bestimmten Zeitraumes in erster Linie um die Ausschreibung bemühten. Wer die 3,5 Rangpunkte nicht erreicht, muss sich dem Ausschreibungsverfahren stellen. Dies müssen ebenfalls Neueinsteiger in diesen Markt tun, bei denen andere Kriterien herangezogen werden zur Beurteilung von Qualität, Schnelligkeit und Nachhaltigkeit der zu erwartenden Vermittlungsarbeit.

Es muss abschließend erwähnt werden, dass das australische Job Network bisher noch keine "Schlechtwetter-Periode" erlebt hat. Allgemein bekannt ist, dass ein Vermittlungssystem seinen Erfolg erst dann gezeigt hat, wenn es sich zumindest über eine ganze Konjunkturperiode bewährt hat. (Diese Unvollkommenheit betrifft bekanntlich auch "Wisconsin Works".)

Literatur

Bach, H. W.: Arbeitsmarkt- und Sozialreform in Australien, Bundesarbeitsblatt Nr. 9/2003, S. 10-13

Ders.: Australien hat das Arbeitsamt abgeschafft - Betrachtungen zur Wirtschaft und Arbeitsmarktreform in Australien

Teil I Bundesarbeitsblatt Nr. 12/2003, S. 10-19

Teil II Bundesarbeitsblatt Nr. 1/2004, S. 14 -21

Bruttel,O.: Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens, discussion papers, wzberlin 2002

Ders.: Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung, unveröff. Manuskri.

DEWR: Employment Services – An Active Participation Model, Discussion Paper, Canberra 2002

DEWR: Job Network Evaluation – Stage Three: Effectiveness Report, Canberra 2002 (a)

Kohnle-Seidel, R.: Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung, IAB-Werkstattbericht 15, Nürnberg 2002

OECD: Innovations in Labour Market Policies – the Australian Way, Paris 2001

Productivity Commission: Independent Review of the of Job Network Draft Report, Canberra March 2002

Werner, H. u. W. Winkler: Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit, ein zwischenstaatlicher Vergleich, IAB-Werkstatt-bericht 4, Nürnberg 2003

Aktuelle Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik in Ungarn und deren Umsetzung im Komitat Csongrád (Südungarn)

Andras Vladiszavlyev

1. Einleitung

Ungarn richtet in der Arbeitsmarktpolitik seit dem Beitritt zur Europäischen Union besonderes Augenmerk auf die Erfüllung der Empfehlungen und Anforderungen, die für die Mitgliedsstaaten formuliert wurden.

Im Folgenden möchten wir durch die Erläuterung der wichtigsten Dokumente der vergangenen Jahre aufzeigen, welche Maßnahmen die Vorgänge auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen. Dazu gehören die Ergebnisse, die einerseits durch die Umsetzung des Modernisierungsprogramms des Staatlichen Arbeitsamtes und andererseits durch Maßnahmen der Regierung verwirklicht wurden oder in der kommenden Zeit zu erwarten sind.

Während der vergangenen Jahre war die wichtigste Aufgabe des Staatlichen Beschäftigungsdienstes, das im Rahmen des PHARE Projektes verwirklichte neue Dienstleistungsmodell umzusetzen. Danach erfolgte im Rahmen des HEFOP Projektes die Weiterentwicklung und Anwendung des Modernisierungsvorgangs, der fast die Hälfte der Filialen berührte. Im Rahmen des Programms wird die vollständige Neuorganisation des Informatiksektors und die einheitliche Softwarebasis des Staatlichen Beschäftigungsdienstes verwirklicht, sowie zahlreiche Maßnahmen eingeführt, die eine gleichbleibende Dienstleistung für die Bürger in sämtlichen Filialen des Landes gewährleisten.

Unter den aktuellen Maßnahmen der Regierung stellen wir diejenigen vor, die mit den Vorschriften der EU bzw. den Zielsetzungen im Einklang stehen, die der Steigerung des Beschäftigungsniveaus, der Förderung der aktiven Stellensuche, der Beendigung der Schwarzarbeit und der Rückkehr der inaktiven, aus dem Arbeitsmarkt verdrängten Gruppen dienen.

Durch die Vorstellung der Filiale Makó des Komitatsarbeitsamtes Csongrád möchten wir veranschaulichen, welche Wirkung die Modernisierungsbemühungen auf die Arbeitsorganisation, die Dienstleistungen und die Arbeit der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen haben. Über das Wesentliche der Regierungsmaßnahmen und deren zu erwartenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt berichten wir ebenfalls auf Grund der bisherigen Erfahrungen.

2. Die Beschäftigungsstrategie der Europäischen Union und Ungarn

Im Einklang mit dem im Lissabonner Protokoll formulierten Zielen der Europäischen Union muss die Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten zur Erfüllung der Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie sowie zur Schaffung der Einheit von Vollbeschäftigung, qualitativer und produktiver Arbeitsleistung sowie der umfassenderen gesellschaftlichen Kohäsion und Akzeptanz beitragen.

Die Aufgaben der Zukunft müssen mit den in Stockholm festgelegten Zielen des Beschäftigungszuwachses, der Verbesserung der Arbeitsplatzqualität und der Forderung nach Schaffung von mehr und besseren Stellen in vollständigem Einklang stehen.

In der ungarischen Beschäftigungsstrategie können die in den nächsten Jahren zu erfüllenden Aufgaben den folgenden fünf Zielsetzungen zugeordnet werden:

- Steigerung des Beschäftigungsverhältnisses
- Senkung der Arbeitslosigkeit
- Schaffung eines flexibleren Arbeitsmarktes
- Entwicklung der Human Ressourcen
- Stärkung des institutionellen und rechtlichen Rahmens

Die Europäische Kommission und die Regierung der Republik Ungarn möchten die bei der Verwirklichung der genannten Ziele gemachten Fortschritte gemeinsam verfolgen, wobei der Modernisierung des Staatlichen Arbeitsamtes eine Schlüsselrolle zukommt, da das Wachstum der ungarischen Wirtschaft und der Wettbewerbsfähigkeit eine weitaus größere Teilnahme der Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt voraussetzt.

Die strategischen Ziele des Staatlichen Beschäftigungsdienstes

1. Der Anteil des Beschäftigungsdienstes am Arbeitsmarkt und die Beschäftigungsfähigkeit müssen verbessert werden;
2. den Klienten müssen einheitliche und hochwertige Dienstleistungen geboten werden;
3. die Wirksamkeit der Arbeitsmarktinstrumente muss verbessert werden;
4. das Informatik- und Informationssystem des Staatlichen Arbeitsamtes muss modernisiert und ausgebaut und der Ausbau des Selbstinformationssystems muss fortgesetzt werden;
5. die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und den Einrichtungen der Regionalentwicklung muss gestärkt werden;
6. die Verwirklichung der Chancengleichheit am Arbeitsmarkt muss gefördert werden;
7. zur Bewältigung und Vorbeugung der Langzeitarbeitslosigkeit muss man sich auf die benachteiligten Gruppen konzentrieren;
8. durch kontinuierliche interne Weiterbildung ist die Entwicklung der Human Ressourcen des Staatlichen Beschäftigungsdienstes sicherzustellen;

9. die Ausrüstungssituation der Arbeitsamtsdienststellen ist zu verbessern, eine den Dienstleistungsfunktionen entsprechende moderne Bürogestaltung ist zu schaffen und die Außenkommunikation des Arbeitsamtes ist zu verbessern.

3. Die Modernisierung des Staatlichen Beschäftigungsdienstes

Die Entwicklung und Modernisierung des Staatlichen Beschäftigungsdienstes wird in mehreren Phasen verwirklicht:

1. Projekt zur Dienstleistungsentwicklung im Rahmen des PHARE Twinning Projekts.
2. Modernisierung im Rahmen der HEFOP 1.2 Maßnahme.

Als erster Schritt der Modernisierung des Staatlichen Beschäftigungsdienstes wird das PHARE Twinning Projekt verwirklicht.

Dieses Projekt wurde 2002 begonnen und über ungarische Fachleute hinaus unter Mitwirkung von schwedischen, dänischen und irischen Sachverständigen realisiert.

Das Ziel ist die Umgestaltung der Organisation des Staatlichen Arbeitsamtes in einer Weise, die die Bestimmungen der Beschäftigungsrichtlinien der Europäischen Union erfüllt.

Weitere Ziele sind

- Verbesserung des Wirkungsgrades der Dienstleistungen für Arbeitssuchende und Arbeitgeber und
- Ausarbeitung eines neuen Dienstleistungsmodells und die versuchsweise Einführung bei 21 Dienststellen des Arbeitsamtes.

Das Projekt wurde unter Einbeziehung von 21 ausgewählten Arbeitsamtsdienststellen (je eine Dienststelle pro Komitat + Hauptstadt + das Beschäftigungsamt) verwirklicht. Das Projekt bestand aus vier Hauptkomponenten.

- Hilfestellung internationaler Sachverständiger
- Ausbau der Infrastruktur des Informatiksektors
- Gestaltung einer neuen Büroorganisation
- Entwicklung von Software und Lehrmaterial

Im Rahmen des Twinning Projekts wurde die fachlich-inhaltliche Gestaltung des Modells unter Einbeziehung internationaler und ungarischer Sachverständiger im Rahmen von sechs fachlichen Arbeitsgruppen vorbereitet. Die Arbeitsgruppen waren für die Realisierung einer Teilaufgabe im Zusammenhang mit der Ausarbeitung und Einführung des Dienstleistungsmodells verantwortlich.

1. Ausarbeitung der fachlichen Konzeption des neuen Dienstleistungsmodells
2. Weiterentwicklung des Arbeitsmarktinformationssystems
3. Gestaltung einer neuen Büroorganisation
4. Ausbildung
5. Qualitätssicherung
6. Entwicklung des EDV-Systems.

An der Arbeit der einzelnen Arbeitsgruppen haben neben den Mitarbeitern des Arbeitsamtes auch berufene Fachleute mehrerer Komitee mitgewirkt.

In den Bezirken der Versuchsdienststellen wurden Meinungsumfragen bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern durchgeführt, die die Entwicklungsrichtung bestimmt haben.

Folgende Ergebnisse wurden erzielt:

- Ein didaktisches Handbuch über die Elemente des neuen Dienstleistungsmodells wurde erstellt.
 - Internet-Lebenslauf
 - Internet-Stellenmeldung
 - Feststellung der kurzfristigen Human Resource-Pläne der Arbeitgeber
 - Vierteljährliche Arbeitsmarktberichte
 - Profiling Methode
 - Vereinbarung der Zusammenarbeit mit den Stellensuchenden
 - Dienstleistungsvereinbarung mit den Arbeitgebern
 - Erneuerung der Kontaktpflege mit den Arbeitgebern
- Ein Indikationssystem wurde ausgearbeitet und eingeführt. Die ausgearbeiteten Indikatoren ermöglichen die Verfolgung der wichtigsten Indikatoren der Komitatsarbeitsämter und deren Dienststellen und dienen als Grundlage für die Leistungskontrolle.
- Die Einrichtung der 21 ausgewählten Versuchsdienststellen wurde abgeschlossen. In den Dienststellen wurden mit einheitlichem Mobiliar und einheitlicher Farbwelt großzügige Informationsräume geschaffen, in denen den Klienten Stand- und Sitzkioske zur Verfügung stehen.
- Vorbereitung der Mitarbeiter der 20 Versuchsdienststellen zur Annahme des neuen Dienstleistungsmodells. Die Mitarbeiter der Dienststellen haben die Elemente des neuen Dienstleistungsmodells kennengelernt und sind auf die Ausübung der sich aus den veränderten Aufgaben ergebenden Tätigkeiten vorbereitet.
- Das Qualitätssicherungshandbuch wurde fertiggestellt. In sieben Filialen und dem Komitat Veszprém wurde das Qualitätssicherungssystem eingeführt.
- In den Versuchsdienststellen wurde die Informatikinfrastruktur des neuen Filialmodells ausgebaut.

In sämtlichen Filialen wurde Breitbandinternet und neue Computertechnik eingeführt, die bereits für den Betrieb mit der neuen Software geeignet sind.

Der zweite Schritt der Modernisierung des Staatlichen Beschäftigungsdienstes wird im Rahmen der **Maßnahme HEFOP 1.2** verwirklicht.

Grundlegendes Ziel der Maßnahme HEFOP 1.2 ist die Weiterentwicklung der Maßgaben des PHARE Projektes und der weitere Ausbau unter Einbeziehung von 60 Dienststellen des Amtes.

Die Tätigkeiten im Programmplan stehen mit der allgemeinen Strategie und den in den einzelnen Fachbereichen formulierten fachlichen Zielen und Prioritäten des Staatlichen Beschäftigungsdienstes im Einklang. Das Programm umfasst im Rahmen der Maßnahme HEFOP 1.2 mehrere Fachbereiche und kann dementsprechend in sechs getrennte Komponenten aufgeteilt werden.

1. Entwicklung des Arbeitsvermittlungssystems über die Ausdehnung der Beratung und des neuen Dienstleistungsmodells. Erstellung von mittel- und langfristigen, landesweiten, regionalen und kommunalen Arbeitsmarkt- und Unternehmensprognosen, Ausführung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktforschungsprojekten
2. Einführung des Qualitätssicherungssystems des Staatlichen Beschäftigungsdienstes
3. Ausbildung und HR-Entwicklung
4. Infrastrukturentwicklung
5. Management
6. Informatikentwicklungen

Die Verwirklichung dieser Maßnahmen wurde 2004 begonnen und wird bis Ende des Jahres 2006 abgeschlossen. Die Maßnahme umfasst mehr als 60 Projekte, Davon wurde ein Teil bereits realisiert.

Zu erwartende Ergebnisse:

- 60 Dienststellen des Landes werden den Erwartungen des neuen Dienstleistungsmodells entsprechend gestaltet. Mit einheitlicher Einrichtung und gleicher Farbgestaltung. Wir nehmen Kioske für die Selbstinformation in Betrieb
- In sämtlichen Dienststellen des Staatlichen Beschäftigungsdienstes verwenden wir zeitgemäße EDV-Systeme
- Wir bauen eine landesweite Arbeitgeberdatenbank aus
- Im Rahmen einer landesweiten Kampagne machen wir die Arbeitssuchenden auf die Bedeutung einer erhöhten Selbsttätigkeit und individuellen Verantwortung sowie die neuen Dienstleistungen aufmerksam
- Wir korrigieren die Dienstleistungen entsprechend der Erwartungen unserer Klienten
- Wir machen Stellenangebote über Mobiltelefon verfügbar
- Für sämtliche Versorgungs- und Verwaltungstätigkeiten schaffen wir neue einheitliche Verfahrensordnungen, damit gleiche Bedingungen in allen Dienststellen des Landes bestehen

- Die Mitarbeiter von Partnerorganisationen werden über die einzelnen Elemente der Modernisierung unterrichtet
- Wir überprüfen und erweitern unsere Berufsinformationssysteme und machen diese auch über das Internet zugänglich
- Wir modernisieren und dokumentieren unseren Informatik-Background in Verbindung mit der Vermittlung
- Wir entwickeln das Profilingssystem weiter, um die frühzeitige Erkennung unserer von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Klienten zu fördern und beugen so der Entstehung der Langzeitarbeitslosigkeit vor
- Wir bauen ein modernes Beschäftigungsberatungsnetzwerk aus damit wir den Eintritt unserer Klienten in die Arbeitslosigkeit vermeiden
- Wir arbeiten das Arbeitskräftebilanzsystem für die Komitate und das ganze Land aus
- Wir beginnen den Ausbau eines auf den Kompetenzen des Individuums beruhenden Vermittlungssystems
- Wir erweitern unsere Statistiksysteme und vereinfachen deren Nutzung
- In den Dienststellen neuen Typs führen wir ein Qualitätsmanagementsystem ein
- Im Rahmen interner Schulungen bereiten wir unsere Mitarbeiter auf die Verwendung des neuen Dienstleistungsmodells vor
- Wir arbeiten ein einheitliches Softwaresystem für die eingesetzten Instrumente aus
- Vierteljährlich überprüfen wir den zu erwartenden Arbeitskräftebedarf der Arbeitgeber.

4. Die Regierungsmaßnahmen und deren Zusammenhang mit den gesteckten Zielen

Im Folgenden werden wir einige Maßnahmen aus dem Regierungsprogramm herausstellen, die die Anstrengungen widerspiegeln, die zur Ausweitung der legalen Beschäftigung, der Verdrängung der Schwarzarbeit, der Integration benachteiligter Gruppen und der Steigerung des Beschäftigungsniveaus unternommen wurden.

4.1 Umgestaltung des Versorgungssystems für Arbeitlose

Anstelle des Arbeitslosengeldes wird die Förderung für Arbeitssuchende eingeführt. Im Hintergrund dieser Regierungsentscheidung steht, dass die Arbeitssuchenden auch selber Stellen suchen und alles dafür tun sollen, dass sie eine Stelle finden.

Die statt des derzeit für 9 Monate gezahlten Arbeitslosengeldes in Höhe von max. 44.000 Forint pro Monat eingeführte Förderung der Arbeitssuchenden wird sich in den ersten drei Monaten besser am Einkommen orientieren; die Obergrenze wird auf 120 % des Mindestlohns gesteigert (auf 68.400 Forint im Jahr 2005). Der Betrag der für die folgenden sechs Monate gezahlten Versorgungs-

leistung wird einheitlich auf 60 % des Mindestlohns festgelegt (34.200 Forint im Jahr 2005). Diejenigen, die in der zweiten Förderungsphase vor Ablauf des Förderungszeitraumes eine Stelle antreten, erhalten als Prämie die Hälfte des ihnen für den nicht in Anspruch genommenen Förderungszeitraum zustehenden Betrages. Für diejenigen, die sich in einer sehr ernsten Arbeitsmarktsituation befinden, kann die Versorgung um weitere drei Monate verlängert werden (bei den über 50-jährigen um sechs Monate, bei den vor der Verrentung stehenden um bis zu fünf Jahre). Sie erhalten einen Festbetrag als Beihilfe für Stellensuchende in Höhe von 40 % des Mindestlohns (22.800 Forint im Jahr 2005).

Bedingung für die Auszahlung der Versorgungsleistung ist die aktive Stellensuche und eine enge Kooperation, für die das Arbeitsamt eine im Vergleich zu heute umfassendere und weitreichendere Dienstleistung sicherstellt.

Die Maßnahmen stehen also mit der entsprechenden Richtlinie der Europäischen Union im Einklang, gleichzeitig bauen sie auf dem Modernisierungsprogramm auf, das die Bemühungen zur Selbstinformation fördert, und breit gefächerte Informationsmöglichkeiten über das traditioneller Angebote hinaus für die individuelle aktive Stellensuche sicherstellt.

4.2 Änderung und Erweiterung der vereinfachten Gelegenheitsbeschäftigung

In mehreren Schritten erfolgte die Einführung von Maßnahmen, damit auch für Gelegenheitsbeschäftigte die Voraussetzungen für eine minimale Absicherung gegeben sind und ihr Interesse an einer angemeldeten Arbeit wächst. Als erster Schritt wurde die Bedeutung des für die Entrichtung der Steuern für Gelegenheitsarbeiten notwendigen Abgabenscheins reduziert. Ab 2005 folgten weitere bedeutende Vergünstigungen und der Kreis der Berechtigten wurde ausgeweitet.

Bei Privatpersonen und besonders bei gemeinnützigen Organisationen kann statt der derzeit 120 Tage jährlich 200 Tage mit dem blauen Buch der Gelegenheitsbeschäftigten gearbeitet werden. Dadurch erreichen die „Blauarbeit“ ausführenden Personen mehr Dienstzeiten und können so den Anspruch auf Rente und Gesundheitsversorgung begründen. Für das Einkommen aus Gelegenheitsarbeit sind nach den neuen Regelungen weniger Abgaben zu bezahlen, da die Einkommensgrenzen angehoben und der Wert des einzuzahlenden Abgabenscheins reduziert wurden. Dadurch kann die gesonderte Tariftabelle für registrierte Arbeitslose ab dem 1. Januar 2006 abgeschafft werden. Die neuen Werte sind so angelegt, dass ein im Vergleich zu heute größerer Anreiz zur Anmeldung der Arbeit gegeben ist, aber kein Zwang geschaffen wird, dass derjenige der arbeitet, sich als Arbeitsloser registrieren lässt. Privatpersonen als Arbeitgeber sind zu dem Abgabenschein zur Inanspruchnahme von Steuervergünstigungen berechtigt, 75 % des Wertes lassen sich aus der Einkommenssteuer abschreiben. Die Tätigkeit mit dem Gelegenheitsbeschäftigtenbuch während der Saisonarbeit in der Landwirtschaft wurde flexibler (die Beschränkung

von 15 Tagen/Monat wurde aufgehoben). Auch Ausländer aus „Drittländern“ können in Ungarn landwirtschaftliche Saisonarbeit mit dem Gelegenheitsbeschäftigtenbuch bis zu 60 Tage innerhalb eines Jahres leisten. Diese 60 Tage können sie bei einem oder mehreren Arbeitgebern „abarbeiten“, so dass auch hier die Beschränkung auf einen Arbeitgeber von 15 Tagen pro Monat nicht mehr gilt.

Sämtliche Elemente dieser Maßnahme dienen der Stärkung der legalen Arbeit und der Eindämmung der illegalen Beschäftigung. Parallel dazu zielt sie auch auf die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus ab, stimmt also mit den gesteckten Zielen der EU und des Landes überein.

4.3 Verschärfung der Kontrollen durch das Arbeitsamt

Der Personalstand der Arbeitsamtkontrolleure ist um 100 Personen gewachsen, der erste Abschnitt (50 Personen) wurde bereits am 1. August verwirklicht und der zweite mit ebenfalls 50 Personen am 1. Oktober. Auf Grund vorläufiger Schätzung der Zentralaufsicht für Arbeit und Arbeitssicherheit (OMMF) ermöglicht diese Personalerweiterung die Erfassung von 35.000 unangemeldeten Arbeitsverhältnissen jährlich, was auf Grundlage des derzeitigen Mindestlohnes (57.000 HUF) berechnet und ein Arbeitsverhältnis von 5 Monaten vorausgesetzt Abgabemehreinnahmen von 5,2 Milliarden Forint für den Staat bedeuten kann.

Die Wirkung der bisherigen Personalaufstockung ist in der Bezirksarbeit bereits feststellbar, die neuen Kontrolleure wurden erfolgreich in die landesweiten Kontrollen für die Aufdeckung und Zurückdrängung der Schwarzarbeit integriert. Parallel dazu geht die Anpassung der Organisationsstruktur der OMMF an die geänderten Aufgaben und Anforderungen vonstatten. Die auf die Aufdeckung der Schwarzarbeit abzielende Arbeit wird in großem Umfang durch die Zusammenarbeit zwischen den Partnerorganisationen gefördert: im Rahmen der Migrationskooperation erfolgen durch die zuständigen Organe (OMMF, Grenz-wache, Polizei, Zollorgane) regelmäßig gemeinsame Kontrollen. Im Rahmen der zwischen der OMMF und dem Finanzamt zustande gekommenen Zusammenarbeit hat das OMMF sämtliche in diesen Bereich gehörende, aufgedeckte Rechtsbrüche an die Finanzbehörden gemeldet. Die OMMF hat seit dem 1. Juni 2005 eine landesweite Zielkontrolle zur Aufdeckung und Eindämmung der Schwarzarbeit aufgenommen.

Im Interesse der Überführung der Schwarz- und Grauarbeit in ordentliche Arbeitsverhältnisse möchte die Regierung mit der Verschärfung der Beschäftigungskontrollen (durch Steigerung der Anzahl an Kontrolleuren), mit der Abstimmung der Kontrolltätigkeit der verschiedenen Behörden Druck auf die Arbeitgeber ausüben, damit die legale Arbeitsleistung auch auf gesamtgesellschaftlicher Ebene akzeptiert wird.

4.4 Besondere Regelungen im Bau- und Gastgewerbe

Auch in der Bauindustrie sind im Jahr 2005 strengere Regelungen zur Einschränkung der Schwarzarbeit in Kraft getreten. Bauarbeiten mit einem Wert von mehr als 10 Millionen Forint oder ausschreibungspflichtige Bauarbeiten müssen mindestens 8 Tage vor Beginn an das Bauamt gemeldet werden. Im gegenteiligen Fall können die Bauarbeiten nicht aufgenommen werden. Der Bauherr hat umfassende Auskunftspflichten gegenüber den Baubehörden und dem OMMF. Davon ist zum einen eine Verbesserung der Effizienz der Kontrollen zu erwarten, zum anderen, dass vor allem diejenigen an öffentliche Gelder und Ausschreibungsmittel kommen, die keine Verbindlichkeiten gegenüber ihren Subunternehmern haben und in ihren Ausschreibungsmaterialien mit realistischen Stundenlöhnen kalkulieren. Ebenfalls um die Beschäftigungsverhältnisse in der Bauindustrie transparenter und geordneter zu gestalten, bereiten Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter jetzt den Tarifvertrag vor, der den Beschäftigten im Baugewerbe die Möglichkeit bietet, ein Lohntarifsystem auf fachlicher Basis anzuwenden.

Im Fremdenverkehr und im Gastgewerbe können ab Oktober 2005 Bedienungsentgelte angegeben werden, die zwischen den Mitarbeitern der Gaststätte aufgeteilt werden müssen.

Dieses Bedienungsentgelt ist nicht zu versteuern, der Arbeitgeber des betroffenen Mitarbeiters zahlt dafür nur 15 % Rentenversicherungsbeitrag (Krankenversicherungsbeitrag nicht). Da das legale Einkommen der Mitarbeiter im Gastgewerbe ausgesprochen niedrig ist – viele sind nur mit Mindestlohn angemeldet – und der größere Teil ihres Einkommens aus nicht angegebenem Trinkgeld stammt, können sie bislang nur Ansprüche auf eine niedrige Rentenversorgung erlangen. Die Gesetzesänderung will diesen unwürdigen Zustand ändern und die Existenzsicherheit der Beschäftigten im Gastgewerbe verbessern. Gleichzeitig leistet sie einen Beitrag zu einer gerechteren Verteilung der öffentlichen Lasten, die die Grundlage der Sozialversicherung bilden. Das Ungarische Tourismusamt hat für den Bereich Fremdenverkehr die Ausarbeitung eines Lohntarifs für die Branche und des weiteren einer Normpersonalstärke beim Dialogausschuss der Branche angestrengt, der über die dafür notwendigen Kompetenzen verfügt.

Der Branchentarifvertrag bzw. das System der Normpersonalstärke trägt zur Reduzierung der Schwarzarbeit und außerdem zum Anstieg der angemeldeten Löhne bei.

4.5 Zusammenarbeit der Sozial- und Arbeitsämter

Die Zusammenarbeit der Sozial- und Arbeitsämter schafft die Möglichkeit zur aktiven Stellensuche für die von Sozialhilfe lebenden Personen, die in den letzten Jahrzehnten in ihrer aussichtslosen und hoffnungslosen Situation die Hoffnung aufgegeben haben, dass sie irgendwann Arbeit finden könnten.

Es dient der Hilfe zur Rückkehr in den Arbeitsmarkt, dass ab September 2005 die Kooperationspflicht der Sozialhilfeempfänger gesetzlich geregelt ist (vorher war dies die Aufgabe der Selbstverwaltungen). Die Selbstverwaltungen der betreffenden sozialen Einrichtungen müssen ein Integrationsprogramm ausarbeiten, das - individuell zugeschnitten - die inhaltlichen Elemente der Kooperation der Sozialhilfeempfänger, die Mitwirkung an Gemeinschaftsarbeit, die Möglichkeit zur Inanspruchnahme der Sozialleistungen bzw. die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt festlegt.

4.6 Das „Start-Programm“ für Berufsanfänger

Durch Sicherstellung günstigerer Bedingungen erleichtern wir die Arbeitsaufnahme für Berufsanfänger: ihre Arbeitgeber müssen bis zu einem Gehalt von 90.000 Forint an Stelle der derzeitigen Abgaben von 34 % nur Abgaben von 15 % leisten, im zweiten Jahr hingegen 25 %.

Diese Vergünstigung stellt allen Arbeitnehmern unter 25 Jahren und Hochschul- und Universitätsabsolventen unter 30 Jahren in den ersten beiden Jahren ihrer Berufstätigkeit zu.

5. Die Umsetzung der zentralen Maßnahmen im Komitat Csongrád

Die Modernisierung im Rahmen des PHARE Projekts unter den Dienststellen des Komitats konzentrierte sich auf das Amt in Makó. Die Dienststelle ist in ein neues Gebäude eingezogen, weil nur so die neuen Anforderungen im Rahmen der ursprünglichen Verhältnisse sicherzustellen waren.

Der Empfangsbereich im Erdgeschoss bietet Raum für einen, auch die Selbstinformationskioske umfassenden großzügigen Informationsbereich. Der Klient trifft zuerst auf den hinter dem Informationstresen sitzenden Sachbearbeiter, der Termine vergibt, wenn ein Klient eine persönliche Beratung benötigt. Ansonsten kann er an den drei für die Selbstinformation eingerichteten Kiosken Stellen in der Breitbandinternet-Landesstellenbank suchen. Die in ausgelegten schriftlichen Informationen helfen den Klienten bei der Orientierung.

An den Selbstinformationskiosken können sich die Klienten über die derzeitigen Möglichkeiten zur Stellensuche hinaus auch über wichtige Informationen des Arbeitsmarktes, geförderte Ausbildungsprogramme, über die wichtigsten Förde-

rungsformen und die derzeitige Beschäftigungssituation informieren. Die Mitarbeiter der Dienststellen geben Hilfestellung im Selbstinformationsraum zur Benutzung der einzelnen Kioske und zur Anwendung der eingesetzten Software.

In der kommenden Zeit wird der Kundenverkehr der Dienststellen wahrscheinlich zunehmen, da nach Ansicht der Regierung die Zusammenarbeit mit den Dienststellen eine Voraussetzung für die soziale Versorgung der arbeitsfähigen Bevölkerung ist. Die Richtlinie „Arbeit statt Sozialhilfe“ bedeutet allerdings auch, dass die Selbstverwaltung vor der Vergabe der Sozialhilfe die Zusammenarbeit mit der Dienststelle einfordert. Das bedeutet für die Mitarbeiter der Dienststelle zwangsläufig höheren Kundenverkehr und höhere Belastungen. Es ist vorgesehen, dass genau die Schicht in den Fokus der Dienststellen gerät, die dem Arbeitsmarkt seit Jahren fern geblieben ist, eine geringe Schulbildung hat, eine labile berufliche Identität aufweist und deren Rückführung in den Arbeitsmarkt dementsprechend zeitaufwendig und mit bedeutenden Kosten verbunden ist. Dieser Zielgruppe ist nicht nur eine Vermittlungstätigkeit anzubieten, sondern in den meisten Fällen auch Beratung und weitere Dienstleistungen.

Die Vermittler gewähren den Stellensuchenden individuelle Hilfe. Sie schließen mit dem Klienten eine Kooperationsvereinbarung, in der die für das Finden eines Arbeitsplatzes notwendigen Schritte festgelegt werden. Die leichtere Ermittlung der von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Klienten – und damit die Vorbeugung vor Langzeitarbeitslosigkeit – wird durch ein Statistikprogramm unterstützt, das die Chancen des Klienten auf einen Arbeitsplatz mit Prozentwahrscheinlichkeit ermittelt. Unter Berücksichtigung dessen können wir die Arbeitssuchenden in Klientengruppen aufteilen, die selbständig eine Stelle suchen können oder Hilfe benötigen. (Es wird eine Software entwickelt, die die landesweit gefundenen Stellen untersucht und ermittelt, welche Person in welchem Dienststellenbezirk welche Stellenaussichten hat. Damit möchten wir insbesondere die mobile Arbeitnehmerschicht unterstützen). Die in der Kooperationsvereinbarung festgelegten Schritte werden bei den regelmäßigen Kontakten mit dem Klienten (im Allgemeinen monatlich) abgestimmt.

Die intensive Stellensuche wird in erster Linie bei solchen Klienten kontrolliert, die Chancen haben, auf dem ersten Arbeitsmarkt unterzukommen.

Für die auf Hilfe angewiesenen Klienten kommen die so genannten aktiven Förderungsarten in Betracht, die teils der Stellensuche auf dem ersten und teils der Stellensuche auf dem sekundären Arbeitsmarkt dienen.

Die Umstellung auf die neuen Aufgaben bedeutete für die Dienststellen im ganzen Land erhöhte Anstrengungen. Organisation und Bildungsmaßnahmen brachten erhebliche Zusatzaufgaben mit sich. Zuerst erfolgte die Ausbildung der Trainer realisiert, die aus den besten Fachleuten des Landes ausgewählt wurden. Die Vorbereitung der Mitarbeiter auf die neuen Aufgaben läuft seit zwei Jahren und wird auch derzeit fortgesetzt. Die erste Weiterbildung bekamen die Dienststellenleiter. Dabei wurden sämtliche Elemente des neuen Dienstleistungsmodells vorgestellt und im Rahmen einer Konsultation offene Fragen ge-

klärt. In den weiteren Phasen der Fortbildung wurden die Sachbearbeiter der Dienststellen auf die Anwendung des neuen Dienstleistungsmodells vorbereitet. Die Maßnahme wurde auch in diesem Jahr fortgeführt, da die Vorbereitung der mehr als 1000 Mitarbeiter der weiteren 60 Dienststellen das Staatliche Beschäftigungsamt vor eine bedeutende Aufgabe stellt.

Im Rahmen des PHARE Projekts erfolgte die Ausarbeitung des Qualitätssicherungssystems für das Staatliche Arbeitsamt. In der ersten Phase wurde dieses von den Dienststellen umgesetzt, die sich dazu bereit erklärt hatten.

Im zweiten Abschnitt haben sich weitere 60 Dienststellen dem System angeschlossen und wollen das Qualitätssicherungssystem bis 2006 zu realisieren.

Die Erfahrungen zeigen, dass die neuen Dienststellen die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllt haben. Immer mehr Klienten machen von der Möglichkeit zur Selbstinformation Gebrauch, was später zur Personaleinsparung in den Dienststellen führen wird. Der Rückgang der auf einen Sachbearbeiter entfallenden Arbeitslosenzahlen wird – nach unseren Erwartungen – eine Umschichtung der Kapazitäten ermöglichen, da unter den derzeitigen Personalbelastungen die Kontaktpflege zu den Arbeitgebern nur schwer im notwendigen Umfang zu realisieren ist.

Die Dienststelle Makó hat gleichzeitig mit den übrigen Versuchsdienststellen im Lande die so genannte kurzfristige Arbeitgeberbefragung eingeführt, die von den Arbeitgebern Auskunft über die in den nächsten drei Monaten zu besetzenden Arbeitsstellen sowie den in einem Jahr zu erwartenden Personalstand einholt. Das Ziel ist, die örtliche Dienststelle auf die Anforderungen vorzubereiten, mögliche Maßnahmen zu planen sowie einen Eindruck über die langfristigen Erwartungen der Arbeitgeber zu erlangen, um so ihren Marktanteil einschätzen zu können.

Wie bereits erwähnt, wird ein Großteil der Entwicklung in den nächsten Jahren realisiert. Diese Schritte werden die Aktivität des Einzelnen bei der Arbeitsuche weiter fördern. In diesem Rahmen können sie ihre Lebensläufe in Internet-Datenbanken ablegen, die für die Arbeitgeber, die mit dem Staatlichen Beschäftigungsdienst in Verbindung stehen, zugänglich sind.

Der landesweite Zugriff auf die Stellenangebote sowie die Lebenslaufdatenbank wird den Marktanteil des Staatlichen Beschäftigungsdienstes am Arbeitsmarkt wahrscheinlich steigern, wodurch im Ergebnis die Anzahl der für die Arbeitssuchenden direkt zugänglichen Stellen zunimmt. Dieses Verfahren kann die Zahl der Stellenbesetzungen erhöhen und den Besetzungszeitraum verkürzen.

Besondere Beachtung verdienen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Verbreitung der vereinfachten Form der Aufnahme von Gelegenheitsarbeit. Auf der einen Seite wird das dafür notwendige Dokument von immer mehr Arbeitnehmern beantragt, auf der anderen Seite nutzen mehr und mehr Arbeitgeber diese begünstigte Beschäftigungsform. Dies bestätigt die Regierungsmaßnahmen zur Anregung der legalen Beschäftigung. Gleichzeitig ist festzustellen,

dass ein bestimmter Kreis von Arbeitgebern diese vorübergehende Beschäftigungsform als Ersatz für bisherige dauerhafte Beschäftigungsformen einsetzt. Diese Entwicklung lässt sich unterschiedlich bewerten.

Einerseits ist vorstellbar, dass Arbeitgeber bestimmte Tätigkeiten nun mit Gelegenheitsarbeitskräften ausführen lassen; aber es kann auch als wahrscheinlich gelten, dass die Arbeitsleistung durch Rationalisierung der Beschäftigung effizienter wird und der Erhaltung oder der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dient. Die Antwort kann nur durch Analyse der Vorgänge am Arbeitsmarkt gegeben werden.

Die Modernisierung der Dienststellen und die neue Strategie des Arbeitsamtes zeigt, dass die Ära des so genannten geschlossenen Informationssystems vorbei ist. Die Zugangsmöglichkeit der Stellen für jedermann (über das Internet und die Kioske) bringt es mit sich, dass die Leistung der Vermittler nur noch schwer zu beurteilen sein wird. Gleichzeitig ist auch zu erwarten, dass die Klienten andere Hilfestellungen benötigen, als bisher. Diese beziehen sich nicht nur auf die technische Hilfestellung bei der Informationssuche, sondern in erster Linie auf die Weitergabe von Informationen über den ungarischen Arbeitsmarkt und darüber hinaus über den europäischen Arbeitsmarkt.

Im Allgemeinen müssen wir damit rechnen, dass eine Hilfestellung umso notwendiger ist, je mehr Informationen für den Einzelnen zugänglich sind, entweder um sich im Informationsangebot zurechtzufinden oder um eine Entscheidung zu fällen. Dies bedeutet, dass wir unsere Mitarbeiter entsprechend dieser Erwartungen in vorbereiten müssen. Die Folge ist, dass die Rolle der Beratungskräfte in der Struktur der Dienststellen an Bedeutung stark zunehmen wird. Zusätzliche Gründe liegen zum einen in den neu hinzukommenden Arbeitssuchenden aus der oben erwähnten sozialen Sphäre, zum anderen der Tatsache, dass die Flexibilität des Arbeitsmarktes den Einzelnen in eine immer schwierigere Lage bringt, denn immer mehr werden zu einem Laufbahnwechsel oder zu einer Laufbahnänderung gezwungen.

Die Anzahl der Beratungskräfte in den Dienststellen ist im Allgemeinen nicht ausreichend. Dies ist nicht nur die Dienststelle Makó, sondern auch das ganze Land, obwohl in diesem Jahr 20 Berater/Beraterinnen bei den PHARE Versuchsdienststellen eingestellt wurden.

In einem zweiten Modernisierungsschritt erfolgt die Umgestaltung der Dienststellen Szeged und Hódmezővásárhely. Zurzeit geschieht die Umgestaltung des Arbeitsamtes Szeged, im nächsten Jahr beginnt die Umgestaltung der Dienststelle Hódmezővásárhely.

Dem neuen Modell entsprechend wird der Informationsbereich in der Dienststelle Szeged bedeutend erweitert und bildet mit dem Berufsinformationszentrum eine eigene Einheit. Wir haben die Absicht, die Informationsleistungen für Gruppenbesuche von Grundschulen zu reduzieren.

Genauer gesagt, bringen wir die Informationen den Einzelnen auf dem Weg über das Internet nahe, da sowohl unsere Berufsbeschreibungen, als auch die Berufsinformationsfilme vollständig über das Internet zu erreichen sind und alle Schulen über Internetzugänge verfügen. Wir möchten als personales Leistungsangebot nur noch die Beratung bereitstellen.

6. Zusammenfassung

Die Organisationsentwicklung wurde im Herbst 2002 im Rahmen eines Phare-Programms (der Haushalt des Projekts belief sich auf 1,2 Milliarden HUF, davon 750 Millionen HUF aus dem Arbeitsmarktfonds) begonnen. Die Entwicklung konzentriert sich auf die grundlegenden Dienstleistungseinheiten der Organisation, die Dienststellen. Wir haben 20 Versuchsdienststellen etabliert (jeweils eine je Komitat) und haben dort das neue Dienstleistungsmodell eingeführt. Die Elemente des neuen Dienstleistungsmodells sind:

- Erste Einschätzung der einzelnen Klienten und Bereitstellung einer auf den Einzelnen zugeschnittenen Dienstleistung
- Ausbau der Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Klient (Einführung einer vierteljährlichen Arbeitsmarktanalyse)
- Sicherstellung der informativen und technischen Voraussetzungen für eine selbständige Stellensuche
- Einführung eines Qualitätssicherungssystems.

Die Funktion des neuen Dienstleistungsmodells wird durch eine modernisierte Computerinfrastruktur unterstützt (85 Selbstbedienungskioske, 450 Sachbearbeiter-Workstations, neues Arbeitsvermittlungssystem und Stellensucherinformati-onssystem). Die Dienstgebäude wurden umgestaltet, mit einheitlicher Büroeinrichtung und Kundendiensträumen. Die für die Umsetzung des neuen Dienstleistungssystems erforderlichen Kenntnisse haben sich die Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen im Rahmen der als Teil des Programms durchgeführten internen Ausbildung angeeignet. Didaktik und Ausbildung wurden als Teile der Entwicklung durch schwedische und dänische Sachverständige unterstützt. Auf den Ergebnissen des Phare-Organisationsentwicklungsprogramms baut die Maßnahme 1.2 des operativen HR-Entwicklungsprogramms auf (die Kosten des Programms betragen 8,16 Milliarden HUF), das der Staatliche Beschäftigungsdienst in 60 weiteren Dienststellen in einer erweiterten, anspruchsvolleren Form weiterführt. Die Entwicklungsarbeit und die fachliche Grundlage des folgenden Planungszeitraumes werden durch Forschungsprojekte und strategische Entwicklungsprojekte unterstützt. Im Verlauf der Weiterentwicklung des Dienstleistungsmodells werden die *Stellensuche per Internet und Mobiltelefon eingeführt und die individuelle Fallbehandlung des einzelnen Klienten intensiviert*.

Die Trennung von Dienstleistungs- und Behördenfunktion erhält in unserer Arbeit eine größere Bedeutung. Bis Ende des Jahres 2006 wird die vollständige Erneuerung der Computerinfrastruktur abgeschlossen (Arbeitsamt, Komitatssitze, 173 Dienststellen). 2330 Workstations, 173 Server, 240 Informa-

tionskioske und 4 Zentralserver werden beschafft. Im Rahmen der Maßnahme HEFOP 1.2 wird die Renovierung von weiteren 60 Dienststellengebäuden bis zum Ende des Jahres 2006 abgeschlossen. Fertig gestellt werden die neuen, für die Selbstbedienung geeigneten Kundenräume und die Büroräume. Das Qualitätssicherungssystem in den 60 Dienststellen wird zusammen mit den neuen Informationsdienstleistungen seine Arbeit aufnehmen.

Den neuesten Regierungsmaßnahmen entsprechend wird der Betrag des Arbeitslosengeldes angehoben, die selbständige Stellensuche bekommt eine wichtigere Rolle und das Interesse der Arbeitssuchenden an der Stellensuche wird gesteigert. Auch wird die Förderungsdauer der benachteiligten Gruppen verlängert. Die Möglichkeit der legalen Beschäftigung ist dank der Verlängerung der Dauer von vorübergehenden Beschäftigungsverhältnissen und der Reduzierung der damit verbundenen Steuerlasten im Vergleich zum bisherigen Zustand günstiger.

Auch regt die strengere Kontrolle Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur legalen Arbeitsleistung an, so dass mit einem Rückgang der illegalen Beschäftigung zu rechnen ist, insbesondere im Bereich des Bau- und Gastgewerbes und der Saisonarbeit. Das Start-Förderungsprogramm für Berufsanfänger hat die Anstellung junger Leute und die Reduzierung der Lasten für die Arbeitgeber zum Ziel.

Die vorgestellten Maßnahmen helfen insgesamt, die seitens der Europäischen Union formulierten Anforderungen zu erfüllen und die Zielsetzungen des Landes in der Beschäftigungspolitik zu verwirklichen.

Leitbildwechsel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik? Professionelle Kundenkommunikation und Beratung als Erfolgsfaktoren neuer Integrationsstrategien in den Agenturen für Arbeit

Matthias Rübner

1. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und der Stellenwert der Beratung

Die öffentliche Kritik an der Effektivität und Effizienz an der Arbeitsvermittlung der Bundesagentur für Arbeit ist nicht neu. Gegenstand der Kritik ist etwa der Einschaltungsgrad der Bundesagentur bei der Stellenbesetzung, die Zahl an erfolgreichen Vermittlungen nach Auswahl und Vorschlag oder die angebotene Serviceleistung im Kundengespräch. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz vom 10.12.2001 und einer Vermittleroffensive versuchte die damalige Bundesregierung dieser Kritik mit einem verstärkt aktivierenden sozialpolitischen Ansatz zu begegnen, der in der berühmten Formel des „Förderns und Forderns“ seinen öffentlichkeitswirksamen Ausdruck fand.

Mit dem so genannten „Vermittlungsskandal“ Anfang 2002 erhielt die schwelende Kritik allerdings neue Nahrung und wurde – ähnlich wie später der „Pisa-Schock“ - schnell zu einem Leitthema der öffentlichen Meinung. In diesem Prozess wurden nicht nur führende Köpfe ausgetauscht (erst Jagoda, später Riestter), auch die seit einigen Jahren laufende und kurz vor dem Abschluss stehende Organisationsreform „Arbeitsamt 2000“, die bis dato als großer Wurf in Richtung Dienstleistungsunternehmen galt, wurde zur Disposition gestellt. Mit der Berufung der viel beachteten Hartz-Kommission leitete die Bundesregierung den wohl tiefgreifendsten Reformprozess in der Nachkriegsgeschichte der Arbeitsverwaltung ein. Bereits im Sommer 2002 – unter dem Druck der anstehenden Bundestagswahlen – legte die Hartz-Kommission ihre Leitlinien für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vor. Wiewohl mit zahlreichen Modifikationen versehen, bildeten diese Leitlinien die Grundlage für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik und die organisatorische Umgestaltung der Bundesagentur für Arbeit – ausgedrückt in den so genannten Hartz-Gesetzen.

Parallel dazu detaillierte die Bundesagentur in über 20 Projektgruppen zusammen mit externen Beratungsunternehmen ihre organisatorische Neuausrichtung. Seit 2004 läuft der Prozess der systematischen Einführung von Kundenzentren, in denen die Abläufe des Arbeitnehmer- und Arbeitgeberservice und der Leistungsgewährung neu gestaltet werden. Die Neugestaltung zielt darauf ab, alle Dienstleistungen für die Kunden der BA schneller, professioneller und gezielter als bisher zu erbringen. Die Kundenzentren bilden zugleich die organisatorische Voraussetzung für die zur Zeit laufende Einführung so genannter „Handlungsprogramme“, mit deren Hilfe das Beratungs- und Vermittlungsangebot für Arbeitgeber und Arbeitnehmer neu justiert werden soll. Im Leitfaden zur Einführung dieser Handlungsprogramme in den Agenturen für Arbeit heißt es

dazu programmatisch: „Innerhalb der Vermittlung und Beratung stellen die Handlungsprogramme das Herzstück der Reform dar: Sie bilden das Gerüst, an dem sich das Handeln im Kernprozess Vermittlung/Beratung orientiert und sind damit die notwendige Fortsetzung des mit der Einführung des Kundenzentrums begonnenen Umbauprozesses“ (Leitfaden S. 4, Stand 01.09.2005). Die strategische Neuausrichtung der Bundesagentur setzt dabei auf den durch die Hartz-Kommission nachdrücklich geforderten *Leitbildwechsel* von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.⁶⁶

Im Zusammenhang mit dem Leitbildwechsel wurde im Bericht der Kommission die Notwendigkeit der Konzentration auf Kernaufgaben einer künftigen Arbeitsagentur unterstrichen: „Die Gewichtung der Aufgaben untereinander muss zugunsten der operativen Dienstleistungen Vermittlung und Beratung verschoben werden“ (Bericht der Kommission 2002, S. 15). Und an späterer Stelle heißt es: „Vermittler werden von Verwaltungs- und Nebenaufgaben befreit. Sie konzentrieren sich auf die Pflege der Betriebskontakte und die Akquisition offener Stellen des zugewiesenen Branchensegments sowie auf die Beratung der Arbeitssuchenden“ (a. a. O., S. 22).⁶⁷

Um den Rahmen meines Beitrages nicht zu sprengen, konzentriere ich mich im folgenden auf die *neugestalteten Integrationsstrategien für Arbeitnehmer*. Ich möchte dabei der Frage nachgehen, inwieweit diese Integrationsstrategien die zur Umsetzung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik *geforderte Bedeutungssteigerung von Beratung und Kundenkommunikation* anvisieren und dabei den möglichen Erfolgsbeitrag von Beratung ausloten.

2. Zur Neugestaltung von Kundenkontakten und Beratungsangeboten

Ich habe eingangs kurz den gesellschaftspolitischen Hintergrund beleuchtet, aus dem die Erwartung gegenüber der BA erwächst, endlich die versprochene massive Steigerung der Wirkung und Wirtschaftlichkeit im Vermittlungsgeschäft zu realisieren. Angesichts dieser Erwartungshaltung mag die Frage berechtigt klingen, was hier eine Konzentration auf Beratung und Kundenkommunikation bringen soll. Eine weit verbreitete Grundhaltung lautet: „Was nützt mir Beratung und Kundenkommunikation? Meine Zahlen müssen stimmen!“ Ist Kommunikation im Grunde nicht eine zu vernachlässigende Größe angesichts der drängenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt und Primärzielen wie der Erhöhung der Integrationsquoten?

Das diese oft gehörte Auffassung vom Vorstand der BA nicht geteilt wird, zeigt die klare Positionierung der Beratungsdienstleistung für Kunden im bereits zi-

⁶⁶ Zur politischen Kontroverse über die künftige Erbringung sozialpolitischer Leistungen und den Ansatz einer aktivierenden Sozialpolitik vergleiche Rübner 2002.

⁶⁷ Diese Forderung wird bereits seit einigen Jahren erhoben. In ihren auf Grundlage von internationalen Evaluationsstudien entwickelten Empfehlungen weist die OECD 2001 die Intensivierung von Betreuung und Beratung von Arbeitssuchenden als ein Kernelement aktiver Arbeitsmarktpolitik aus (OECD 2001).

tierten Leitfaden zur Einführung der Handlungsprogramme: „Sie [die Handlungsprogramme –MR] fordern die arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittler stärker in ihrer Rolle als Berater und Unterstützer des Kunden. Das Produkt Beratung wird dadurch wieder in das Zentrum gerückt“ (Leitfaden a. a. O., S. 4). Auch in den geschäftspolitischen Zielen für das Jahr 2006 wird die „hohe Qualität der Beratung“ als eine übergeordnete Zielmarke angesprochen. Die Positionierung erscheint eindeutig, bedarf aber einer näheren Erläuterung.

Mit Einführung des Kundenzentrums und der neuen Integrationsstrategien in Form der Handlungsprogramme verändern sich die *Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Kundenkontakte für Vermittler* grundlegend.

1. Kundenkontakte finden künftig nur noch terminiert und in definierten Zeitfenstern statt und werden von beiden Seiten vorbereitet – arbeitnehmerseitig durch ein bereitgestelltes Arbeitspaket, vermittlerseitig durch fachliche Arbeitshilfen. Unvorbereitete Kurzkontakte, wie sie im Vermittlungsgeschäft vielfach die Regel waren, sollen damit der Vergangenheit angehören. Das Erstgespräch wird mit 45 Minuten (inklusive Vor- und Nachbereitung) veranschlagt.
2. Die inhaltliche und zeitliche Ausgestaltung der Kundenkontakte orientiert sich an bundeseinheitlichen Mindeststandards, die in sechs richtungsweisenden Integrationsstrategien, den so genannten Handlungsprogrammen, verbindlich festgehalten sind. Ausgehend von der Standortbestimmung über die Zielfestlegung bis zur Auswahl und Durchführung der geeigneten Integrationsstrategie werden einzelne Arbeitsschritte und angestrebte Qualitätsstandards ergebnisorientiert vorgehalten. Damit soll ein ganzheitlicher und kundenorientierter Integrationsprozess in Gang gesetzt werden, der auch ein bundesweites Benchmarking erlaubt.
3. In jedem der sechs bislang vorliegenden Handlungsprogramme wird Beratung als eine eigenständige Dienstleistung („Produkt“) ausgewiesen, das bedarfsorientiert eingesetzt werden kann und auf die gründliche Erarbeitung von Lösungsstrategien zielt. Der zeitliche Rahmen wird mit 30-45 Minuten veranschlagt – agenturspezifische Regelungen können aber durchaus erweiterte Zeitfenster vorsehen.
4. Gleichzeitig werden mit dem Wegfall des Dienstpostens des Arbeitsberaters künftig alle Beratungsanliegen von erwachsenen Erwerbspersonen beim arbeitnehmerorientierten Vermittler eingehen.

Aus diesen fachlichen, personalpolitischen und organisatorischen Weichenstellungen ergeben sich im Hinblick auf die Frage nach der künftigen Bedeutung von Beratung und professioneller Kundenkommunikation mindestens vier wichtige Konsequenzen:

1. Terminierte Erstgespräche mit beidseitiger Vorbereitung erhöhen die bilateralen Erwartungen an fachlich und methodisch kompetente Gespräche mit greifbaren Ergebnissen. Diese erwünschte Vorabaktivierung des Kunden muss durch den Vermittler im Kundengespräch adäquat aufgegriffen werden. Zudem fordern die neuen Integrationsstrategien eine stringenteren und

bei bestimmten Kundengruppen deutlich erhöhte Kontaktdichte, die zu einer beidseitigen Aktivierung, Ergebnisverantwortung und Zielorientierung führen sollen. Das Kundengespräch ist dabei gleichsam der Ort, in dem diese Erwartungen kommuniziert und abgeglichen werden müssen.

2. Hinzu kommt, dass der Vermittler bereits im Erstgespräch die Weichen für das weitere Vorgehen richtig stellen muss, etwa durch Zuordnung zu einer Kundengruppe und Auswahl einer darauf abgestimmten Integrationsstrategie. Diese Weichenstellungen für den einzelnen Kunden als erfolgversprechende Perspektive für den Integrationsprozess transparent und nachvollziehbar zu machen, gehört zu den anspruchsvollen kommunikativen Aufgaben des Erstgesprächs.
3. Differenzierte Kundengruppen und darauf abgestimmte Integrationsstrategien erfordern ein differenziertes gesprächsmethodisches Vorgehen. Insbesondere bei auftretenden Problemen ist im Rahmen von vertieften Beratungsgesprächen mit dem Kunden eine ausgiebige Analyse und Lokalisierung von Lösungsansätzen erforderlich („Produkt Beratung“).
4. Auch in schwierigen Fragen und Beratungsanliegen kann der Vermittler künftig nicht mehr auf die Beratungsfachkraft zurückgreifen, sondern muss das im Sozialgesetzbuch III festgeschriebene Beratungsangebot für Erwachsene (§§ 29ff. SGB III) sicherstellen. Damit werden auch die im § 30 SGB III ausgewiesenen klassischen Themen wie Berufswahl, berufliche Entwicklung und Berufswechsel zur künftigen Agenda des arbeitnehmerorientierten Vermittlers gehören.

In der weiteren Vertiefung dieser anspruchsvollen Aufgaben möchte ich den spezifischen Beitrag von Beratung (inklusive einer professionell gestalteten Kundenkommunikation) für die neuen Integrationsstrategien und damit letztendlich für die Ziele der aktiven Arbeitsförderung (§1 SGB III) näher ausleuchten.

3. Der Erfolgsbeitrag von Beratung im Kontext einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

Der Erfolg einer Integrationsstrategie ist wesentlich von der *aktiven Mitarbeit und dem Engagement der Arbeitsuchenden* abhängig. Widerstand, Passivität, Ablehnung und starre Positionen schränken die Möglichkeiten einer nachhaltigen Integration massiv ein. Der Vermittler hat in seinem Gesprächsverhalten insofern darauf zu achten, dass er die erstgenannten Einstellungen beim Kunden unterstützt und fördert, gerade in den Fällen, wo diese nicht von vornherein vorhanden sind. Konstruktive Zusammenarbeit kann nicht en passant konsolidiert werden, sondern erfordert die individuelle Auseinandersetzung mit der spezifischen Kundensituation, mit Grundhaltungen, Befürchtungen und Ansprüchen. Der *spezifische Beitrag einer professionell gestalteten Kundenkommunikation* ist darin zu sehen, zunächst Ansatzpunkte für eine gemeinsame Definition der Ausgangssituation zu entwickeln und daraus möglichst einvernehmlich Schlüsse für künftige Aktivitäten abzuleiten. Professionelle Gesprächsführung

ist Prozesssteuerung. Mit effektiver Prozesssteuerung werden gleichsam die Voraussetzungen für eine *konzentrierte, kooperative und ergebnisorientierte* inhaltliche Arbeit geschaffen. Professionelle Kundenkommunikation legt das Fundament für aktive Mitarbeit, Engagement und damit für das Gelingen von Integrationsstrategien.⁶⁸

Vor dem Hintergrund des Aktivierungsansatzes, Kunden stärker in ihrer Eigenverantwortung zu fordern, ist seitens des Vermittlers mehr denn je hohe Überzeugungskraft und kommunikative Kompetenz erforderlich. In allen Aktivierungskonzeptionen wird neben dem Forderungsaspekt auch der Förderungsansatz betont, d.h. die auf den Bedarf des Kunden abgestimmten passgenauen Angebote. Allerdings implizieren diese Angebote nur noch bei ganz spezifischen Fallkonstellationen auch kostenintensive Produkte, im Bereich der Arbeitsförderung insbesondere Trainingsmaßnahmen und berufliche Weiterbildung. Umso zentraler erscheint die Stärkung von Beratungsangeboten als Element einer kundenspezifischen Förderung.

Berufliche Beratung als agentureigene Dienstleistung integriert die Grundprinzipien professioneller Kundenkommunikation, fokussiert dabei jedoch noch stärker themenspezifische Ziele und kommt bereits im Erstgespräch, insbesondere aber bei Folgegesprächen zum tragen. Das sei an einigen Beispielen kurz illustriert.⁶⁹

1. Im Rahmen der Integrationsstrategie „Vermittlung“, das bei Kunden ohne erkennbare Hemmnisse in den relevanten Bereichen Qualifikation, Motivation, Arbeitsmarkt, Gesundheit und Mobilität zum Einsatz kommt, wird der Beitrag beruflicher Beratung darin gesehen, den Kunden bei der Entwicklung erfolgversprechender Bewerbungsstrategie zu unterstützen. Das damit mehr gemeint ist als der flüchtige Blick auf die Bewerbungsunterlagen, muss hier nicht weiter vertieft werden. Sollten die Bewerbungsbemühungen fehlschlagen, zielt Beratung auf eine gemeinsame tiefgehende Analyse der Gründe für den ausbleibenden Erfolg sowie eine Anleitung des Kunden bei der Behebung seiner Defizite. Erste Weichenstellungen und gezielte Anstöße in diese Richtung, die vom Kunden weitergeführt und vom Vermittler unterstützt werden können, gehören zu den Mindeststandards eines solchen Beratungsangebotes.

Von ihrer grundsätzlichen Ausrichtung zählt diese Form der Beratung zur Familie der *Placementberatung*, die auf Basis einer umfassenden Analyse der Stärken und Schwächen des Klienten eine Detaillierung von passgenauen Selbstvermarktungsstrategien und Job-Search-Ansätzen entwickelt. Sie kann im Rahmen eines Leitbildwechsels in Richtung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik als ein wichtiger Meilenstein angesehen werden.

⁶⁸ In den Schulungsunterlagen zur Einführung der Handlungsprogramme in den Agenturen für Arbeit (2005) werden hierzu die klassischen prozesssteuernden Gesprächsmethoden und -techniken wie Anliegenklärung, Metakommunikation, Aktives Zuhören und Verbalisierung von Emotionen dokumentiert und erläutert.

⁶⁹ Basis sind die Schulungsunterlagen zur Einführung der Handlungsprogramme (2005).

2. Im Rahmen der Integrationsstrategie „Qualifizierung“, das bei Kunden mit Handlungsbedarf in der Dimension Fähigkeiten und Qualifikation bei Nachfrage in dem angestrebten Berufsfeld zur Anwendung kommt, wird der Beitrag der Beratung in der gemeinsamen Entwicklung einer Strategie zur Behebung des Qualifizierungsbedarfs lokalisiert. Im einzelnen setzt sich diese Beratung aus verschiedenen Schritten zusammen: der gemeinsamen Bewertung der Qualifikation des Kunden, der Ermittlung des Qualifizierungsbedarfs, der Diskussion geeigneter Qualifizierungswege und -angebote und einer gemeinsamen Einigung auf eine Qualifizierungsstrategie. Damit ist die klassische Aufgabe der *Weiterbildungs- bzw. Karriereberatung* umrissen, die vormals von Arbeitsberatern erledigt wurde.

3. Die langfristig angelegte Integrationsstrategie „Aktivierende Betreuung“, die bei Kunden mit hohem Handlungsbedarf in den relevanten Bereichen wie Arbeitsmarkt, Qualifikation, aber auch persönliche Situation zum Einsatz kommt, übernimmt der Vermittler vom Grundsatz her die *Rolle eines Fallmanagers*. Fragestellungen und Fallkonstellationen können hier schnell die Grenzen und Kompetenzen beruflicher Beratung (§ 30 SGB III) überschreiten, insbesondere wenn schwerwiegende persönliche und soziale Problemlagen hinzukommen. Gleichwohl wird im Rahmen dieser Integrationsstrategie ein signifikanter Beitrag in Richtung eines Hemmnisabbaus erwartet. Das beginnt mit einer Analyse der Hemmnisse und ihren Auswirkungen auf die Integration in den Arbeitsmarkt bis zur Erarbeitung gemeinsamer Strategien zur Überwindung dieser Hemmnisse. Der Vermittler übernimmt dabei im Prinzip die aus dem Case-Management bekannte Aufgabe der Fallsteuerung, indem bei Bedarf Fachdienste und andere Beratungsstellen eingeschaltet werden und der weitere Prozessverlauf beobachtet und überprüft wird.
 Bei höchst möglichem Handlungsbedarf ist der Integrationsprozess bzw. Abgang aus Arbeitslosigkeit in dieser Kundengruppe am wenigsten erfolgssicher, sodass aus sozialpolitischer Sicht die Frage zu stellen ist, ob nicht ein möglichst frühzeitig ansetzendes, beschäftigungsorientiertes Fallmanagement die „Aktivierende Betreuung“ übernehmen und sicherstellen sollte. Wenn es insofern auch fraglich bleibt, ob die Vermittlungsfachkraft hier der richtige Adressat für eine umfassende Sicherstellung der Beratungsdienstleistung ist, bleibt deren Relevanz für die Zielsetzung einer aktivierenden Betreuung unbestritten.⁷⁰

4. Abschließend möchte ich auf den Beitrag beruflicher Beratung im Zusammenhang mit der Integrationsstrategie „Perspektivenänderung“ eingehen, jener Strategie, die derzeit die höchste Kundenkontaktdichte vorsieht. Grundidee dieser Strategie ist die Unterstützung des Kunden bei der Entwicklung seines Lösungsweges bzw. seiner Suchperspektive, die allerdings weitgehend eigenständig umgesetzt werden soll. Eingesetzt wird dieses Handlungsprogramm bei Kunden mit ausreichend guter Qualifikation und Berufserfahrung im relevanten Tätigkeitsfeld, aber eingeschränkter Such-

⁷⁰ Zur Bedeutung von Beratung im Fallmanagement vergleiche Göckler, Kraatz 2004.

perspektive – räumlich, betrieblich bzw. berufsfachlich. Beratung zielt hier insbesondere auf die Aktivierung des Kunden und die Bereitschaft den eigenen Suchraum zu erweitern.

Neben der im Kern inhaltlichen Arbeit an einer Erweiterung der Suchperspektive des Kunden ist der Vermittler hier insbesondere auch in seiner allgemeinen gesprächsmethodischen Kompetenz gefragt, d.h. die Bereitschaft des Kunden zur aktiven Mitarbeit zu wecken, mit Widerstand konstruktiv umzugehen, neue Perspektiven anzustoßen. Eine im positiven Sinne verlaufende Perspektivenänderung beim Kunden kann dann freilich in eine Vielzahl von Fragen in Richtung einer beruflichen Neuorientierung oder Weiterentwicklung münden und insofern den Charakter einer zumindest vom Ansatz her klassischen *Berufsberatung* annehmen. Dass Beratungsanliegen dieser Art eher zunehmen werden, wird allgemein erwartet.⁷¹

Der Erfolgsfaktor von Beratung bemisst sich an diesen vier Beispielen nicht an der Vermittlung einer konkreten Stelle, sondern in der Unterstützung des Kunden

- bei der Entwicklung erfolgreicher Bewerbungsstrategien für eine schnellstmögliche Integration,
- bei der Erarbeitung aussichtsreicher Qualifizierungsstrategien zur mittelfristigen Integration in den Arbeitsmarkt,
- beim Abbau von Hemmnissen, um langfristig eine Integrationsperspektive in den Arbeitsmarkt zu eröffnen, bzw. bei der Entwicklung alternativer Strategien außerhalb des 1. Arbeitsmarktes,
- bei der Erweiterung seiner fachlichen oder räumlichen Suchaktivitäten für eine schnellstmögliche Integration.

4. Beratung und Integrationszahlen

Zentrales Ziel der BA ist und bleibt die Integration in Arbeit bzw. der Abgang aus der Arbeitslosigkeit. Wo dies aufgrund der Marktsituation bzw. des Kundenprofils nicht sofort möglich ist, zeigt das jeweilige Handlungsprogramm den Weg in diese Richtung.⁷² Professionelle Kundenkommunikation und Beratung unter-

⁷¹ Bereits in der Gesetzesbegründung des Arbeitsförderungs-Reformgesetzes wurde unter Verweis auf eine nachhaltig sich verändernde Arbeitswelt die zunehmende Bedeutung dieser Themenfelder auch für erwachsene Erwerbspersonen hervorgehoben (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/4941, S. 159). Diese Position wird durch international angelegten Untersuchungen der OECD untermauert (OECD 2004). Unter Verweis auf zahlreiche beschäftigungspolitische Abkommen forderte der Rat der EU-Bildungsminister 2004 die Mitgliedsländer nachdrücklich auf, ihre Beratungsangebote den veränderten Erfordernisse an Beschäftigungsfähigkeit und lebenslanges Lernen anzupassen und zu stärken (zusammenfassend Ertel 2004).

⁷² In dem erwähnten Länderbericht zur Berufsberatung sprechen die Verfasser einen hier nicht weiter vertieften, aber wichtigen Aspekt an: „Die Tendenz der Bundesanstalt die Beratungsdienste der Stellenvermittlung unterzuordnen, hat sowohl Vorteile als auch Nachteile. Sie bedeutet, dass die Beratung stark auf den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes basiert. Andererseits wird den Bedürfnissen des Einzelnen möglicherweise nicht genug Aufmerksamkeit geschenkt, wenn es darum geht, ihre Ziele und ihr Potential zum Ausdruck zu bringen. Gute Beratung ist immer eine Balance zwischen Wünschen und Realität“ (OECD 2002, S. 13). Im SGB III wird diese Balance als Grundsatz der Berufsberatung ausgewiesen (§31 SGB III).

stützen diesen nicht selten mit Enttäuschungen und Rückschlägen verbundenen Integrationsprozess, indem sie

- die Weichen auf aktive Mitarbeit, ein problemadäquates Verständnis der eigenen Situation und erfolgversprechende Lösungsmöglichkeiten stellen und
- mit dem Arbeitssuchenden konkrete und kundenorientierte Lösungsmöglichkeiten für die Bewältigung einzelner Arbeitsschritte entwickeln.

Nun ist es aus fachwissenschaftlicher Sicht nicht möglich, *den* Effekt von Beratung in Form von Integrationszahlen zu isolieren und genau zu quantifizieren. Es kommt vielmehr auf das Zusammenspiel zahlreicher Faktoren an, die Integrationen und Abgänge aus Arbeitslosigkeit begünstigen. Dass der Beitrag von Beratung *im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten* aktiver Arbeitsmarktpolitik auch in Abgangszahlen aus Arbeitslosigkeit quantifizierbar ist, zeigen zahlreiche internationale Studien, die Konle-Seidl (2005) in ihrer jüngst vorgelegten Sekundäranalyse gesichtet hat. Untersucht wurde insbesondere die Verbindung von Beratung mit Eingliederungsplänen, einem Monitoring der Arbeitssuche und Sanktionen. Damit sind eben jene Instrumente angesprochen, die in den Integrationsstrategien der Agenturen für Arbeit neu justiert wurden und von denen man sich eine erhöhte Aktivierung der Arbeitslosenbestände verspricht: Stärkung der Beratung, verbindliche Zielvereinbarungsprozesse, konsequentes Nachhalten durch veränderte Kundenkontaktdichte und klar dokumentierte Reaktionsempfehlungen.

Tatsächlich erhöhte sich nachweislich die Abgangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit in den untersuchten Ländern durch einen konsequenten Mix aus Beratungsangeboten, verbindlichen Eingliederungsvereinbarungen, genauem Monitoring der aktiven Arbeitssuche und Sanktionen bei anhaltend passivem Verhalten. Wenn auch das genaue Zusammenspiel und die Gewichtung der einzelnen Faktoren noch weitergehender Untersuchungen bedürfen, untermauert dieser länderübergreifende Befund die in zahlreichen Studien und Berichten herausgestellte Bedeutung von Beratung im Kontext einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Insofern kann die Sicherung hoher Beratungsqualität im Verbund mit den skizzierten Maßnahmen einen wichtigen Beitrag zu dem angestrebten Leitbild- und auch Imagewechsel aktiver Arbeitsförderung leisten.⁷³

Es sei am Rande vermerkt, dass der Gesetzgeber in den Grundsätzen der Arbeitsförderung (SGB III) das Ineinandergreifen von Beratungs- und Vermittlungsgesprächen mit den sonstigen Leistungen der Arbeitsförderung nachdrücklich fordert. Die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung werden in zwei so genann-

⁷³ Es sei am Rande vermerkt, dass der Gesetzgeber in den Grundsätzen der Arbeitsförderung (SGB III) das Ineinandergreifen von Beratungs- und Vermittlungsgesprächen mit den sonstigen Leistungen der Arbeitsförderung nachdrücklich fordert. Die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung werden in zwei so genannten Vorrang-Vorschriften (§§ 5 und 7 SGB III) an ein vorgeschaltetes Beratungs- und Vermittlungsgespräch gekoppelt, genauer: Die qualifizierte Auswahl und der effektive Einsatz dieser Leistungen basieren auf den in diesen Gesprächen erzielten Ergebnissen. Beratungs- und Vermittlungsgespräche mit dem Kunden erhalten so eine wichtige *Scharnierfunktion* im Rahmen der aktiven Arbeitsförderung.

ten Vorrang-Vorschriften (§§ 5 und 7 SGB III) an ein vorgeschaltetes Beratungs- und Vermittlungsgespräch gekoppelt, genauer: Die qualifizierte Auswahl und der effektive Einsatz dieser Leistungen basieren auf den in diesen Gesprächen erzielten Ergebnissen. Beratungs- und Vermittlungsgespräche mit dem Kunden erhalten so eine wichtige *Scharnierfunktion* im Rahmen der aktiven Arbeitsförderung.

In einem kürzlich erschienenen Zeit-Artikel wird der Geschäftsführer der Agentur für Arbeit Hamburg mit den Worten zitiert: „Der Blick auf die direkten Vermittlungszahlen wird unserer Arbeit überhaupt nicht gerecht.“ Und weiter heißt es: „Wenn ein Vermittler einen Arbeitslosen motiviert, sich selbst zu bewerben und ihn dabei unterstützt, kann der Arbeit finden, ohne in unserer Vermittlungsbilanz aufzutauchen. Wie coachen und begleiten die Leute. Wir schaffen Integration in Arbeit, auch wenn wir nicht direkt eine Stelle vermitteln“ (Die Zeit, 13. Oktober 2005, S. 27). Mit dieser zutreffenden, in der Öffentlichkeit viel zu wenig diskutierten Analyse wird auch die einseitige Haltung relativiert: „Was nützt mir Beratung und Gesprächsführung? Meine Zahlen müssen stimmen!“

Es bleibt freilich künftigen sozialpolitischen Diskussionen überlassen, den angestoßenen Leitbildwechsel noch weiter und noch konsequenter in Richtung eines Vorsorgeprinzips auszubauen, in dem Erwerbsspersonen ermutigt werden, ihre Lebens- und Erwerbsverläufe aktiver und flexibler zu gestalten *und* dabei auf eine ausgebaute und effektive Infrastruktur in Bereichen wie Beruf, Bildung, Arbeitsmarkt und Karriereplanung rekurrieren zu können. Dies auch jenseits der Angebote des Bundesagentur für Arbeit.⁷⁴

5. Ausblick: Nachhaltige Qualifizierung zur Sicherung hoher Beratungsqualität

Abschließend möchte ich auf eine zentrale Frage zur Umsetzung der neuen Integrationsstrategien eingehen, nämlich die nachhaltige Qualifizierung der arbeitnehmerorientierten Vermittler.

Mit dem *Wegfall des Dienstpostens des Arbeitsberaters* lastet das gesamte Integrationsmanagement auf den Schultern der Vermittler. Unter den gegebenen Voraussetzungen erscheint es aber unrealistisch anzunehmen, Vermittler könnten die angesprochene fachliche und methodische Bandbreite möglicher Problemstellungen und Themen beraterisch ohne weiteres abdecken und mit dem Kunden umfassend bearbeiten. Vor diesem Hintergrund möchte ich auf zwei wichtige Knackpunkte hinweisen.

⁷⁴ In ihrem 2001 durchgeführten Länderbericht zur Berufsberatung adressiert die OECD allerdings auch die damalige Bundesanstalt für Arbeit als wichtige Akteurin in diesem Prozess: „Die Bundesanstalt muss eine potentiell wichtige Rolle dabei spielen, alle Erwachsene zu motivieren, ihre Beschäftigungsfähigkeit durch regelmäßige Prüfung neuer Chancen für eine Verbesserung vorhandener Kompetenzen zu wahren, durch Umschulung und Arbeitsplatzwechsel bis hin zu Berufswechsel. So könnte sie zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit des Landes beitragen und präventive statt nachsorgende Lösungen zur Arbeitslosigkeit fördern“ (OECD 2002, S. 13f.).

Anders als Arbeits- und Berufsberater können Vermittler auf keine agenturspezifische Beratertradition und Beraterqualifikation rekurrieren. Mit *Beratertradition* meine ich die Ausbildung eines professionellen Selbstverständnisses als Berater, das sich in bestimmten Werthaltungen, Ansprüchen und Kommunikationsstrukturen manifestiert, aber auch durch institutionelle Rahmenbedingungen wie Gesprächszeit, Weiterbildung und Bezahlung fundiert ist. Die *Beraterqualifikation* selbst wurde in der BA traditionell durch ein dreijähriges Studium mit Praxis-einsätzen oder eine halbjährige Qualifizierungsmaßnahme sichergestellt und durch eine Reihe von Weiterbildungsangeboten gefestigt.

Wenn Vermittler weder auf eine Beratertradition noch auf eine entsprechende Beraterqualifikation zurückblicken können, besteht die Gefahr, dass die den neuen Integrationsstrategien inhärente Bedeutungssteigerung von Beratung und Kundenkommunikation ein konzeptionelles Postulat bleibt. Die individuelle Auseinandersetzung und Begleitung des Kunden durch das Handlungsprogramm kostet Zeit und Mühe, denn dieser Prozess ist weder durch schnelle Datenabgleiche realisierbar noch stets progressiv und linear im Verlauf. Im Zusammenspiel mit einer anhaltend hohen Arbeitsbelastung und der Fokussierung auf Integrationszahlen können vertraute Routinen, die sich durch hohen Fallzahlen, kurze Gespräche und Delegation bei komplexen Beratungsanliegen gebildet haben, rasch wieder reaktiviert werden. Beratung würde so potentiell nur als eine Art „Schrumpfform“ erbracht im Sinne von kurzen Tipps, einer schnellen Durchsicht von Unterlagen, Stellensuchläufen und Prüfung der Mitwirkung.

Ohne organisationsspezifische Anreize – angefangen bei der nachhaltigen Wertschätzung und Kommunikation des Faktors Beratung im Bereich der Unternehmenskultur, über die adäquate Bereitstellung von Ressourcen wie Zeit und Weiterbildungsmaßnahmen bis zum fachlichen Nachhalten durch Führungskräfte - ist vermittlerseitig die konsequente Nutzung des Produkts Beratung ebenso wenig wahrscheinlich wie die Entwicklung eines neuen Rollenverständnisses als Berater. Letztlich wäre damit – wie gezeigt - auch die erfolgreiche Umsetzung der neuen Integrationsstrategien in ihrer ganzen konzeptionellen Breite und Tiefe betroffen.

Anders als bei einer Reihe von früheren Reformen wird in der gegenwärtigen Agenturreform in einem viel umfassenderen Sinne darauf geachtet, die neu entwickelten Integrationsstrategien in eine darauf abgestimmten organisatorische, personalpolitische und EDV-technische Plattform einzubetten. Die im Bereich der Personalentwicklung neu ausgerichtete Qualifizierungsstrategie der BA, die institutionell durch ein eigenständiges Bildungsinstitut abgebildet wird, hat hier über dezentrale Erhebungsverfahren des Qualifikationsbedarfs bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Weichen richtig gestellt.

Anzumerken bleibt, dass der Qualifikationsbedarf bei den arbeitnehmerorientierten Vermittlern im Bereich Gesprächsführung und Beratung weniger individueller sondern im Kern struktureller Natur ist. Die bereits zentral initiierten

Qualifizierungsmaßnahmen in diesem Bereich sind nachhaltig weiterzuentwickeln, um eines der übergeordneten geschäftspolitischen Ziele für das Jahr 2006 und darüber hinaus zu erreichen: „Hohe Qualität der Beratung“. Hierzu könnte insbesondere auch eine neu aufgestellte Fachhochschule für Arbeitsmarktmanagement einen wichtigen Beitrag leisten.

Literatur

- Deutscher Bundestag: Bundestagsdrucksache Nr. 13/4941 vom 18.06.1996, Bonn 1996.
- Göckler, Rainer, Susanne Kraatz: Fallmanagement und Netzwerkarbeit in der Beschäftigungsförderung. Texte für die Aus- und Fortbildung in der Bundesagentur für Arbeit Nr. 11. Mannheim 2004.
- Ertelt, Hans-Joachim: Herausforderungen an die Qualität berufsberaterischer Dienstleistungen unter Einbezug der Erkenntnisse verschiedener europäischer Länder. Unveröffentlichtes Manuskript 2004.
- Hartz-Kommission: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission. Berlin 2002.
- Konle-Seidl, Regina: Lessons learned. Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. IAB-Forschungsbericht Nr. 9. Nürnberg 2005.
- Bundesagentur für Arbeit: Leitfaden zur Einführung der Handlungsprogramme in den Agenturen für Arbeit und vertiefende Erläuterungen zum Konzept. Stand 1.9.2005. Nürnberg 2005.
- Bundesagentur für Arbeit: Workshop-Unterlagen zur Einführung der Handlungsprogramme. Nürnberg 2005.
- OECD: Labour Market Policies and the Public Employment Service. Paris 2001.
- OECD: Gutachten zur Berufsberatung. Länderbericht Deutschland. Paris 2002.
- OECD: Career Guidance and Public Policy. Bridging the Gap. Paris 2004.
- Rübner, Matthias: "Gerechtigkeitsvorstellungen im Kontext gesellschaftlicher Transformation." In: Martin Brussig u. a. (Hg.): Konflikt und Konsens: Transformationsprozesse in Ostdeutschland. Opladen 2003, S. 113-143.
- Die Zeit, Nr. 42, 13. Oktober 2003, S. 26-27.

Qualitätsmanagement in der Berufsberatung aus europäischer Perspektive

Bernd-Joachim Ertelt

1. Einleitung

Die internationalen Studien (OECD 2004, EU-Handbuch 2004) benennen für die Berufsberatung eine Reihe von Erwartungen und Herausforderungen. In der Vergangenheit haben sich die politischen Entscheidungsträger (policy makers) nur begrenzt für die Berufsberatung interessiert, aber Umgekehrtes gilt auch, denn lange Zeit lag der Fokus der Berufsberatung vor allem auf der Hilfe für das Individuum und weniger auf den politisch brisanten Feldern, wie Arbeitslosigkeit bei jungen Menschen und Erwachsenen, Verbesserung der Vermittlung, Berufseinmündung von Problemgruppen, berufliche Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

In dem Maße, wie die Bedeutung der Berufsberatung zunimmt, intensiviert sich auch die Diskussion über das Qualitätsmanagement dieser Dienstleistung. Es wäre zu einseitig, wollte man dies vor allem den in allen Mitgliedsländern knapper werdenden Ressourcen zuschreiben.

Gerade in einer Zeit, in der manche befürchten, hinter der Qualitätsdiskussion stehe die Instrumentalisierung der Berufsberatung für die Vermittlung, und zwar vornehmlich über quantitative Messziffern, ist die internationale und besonders die europäische Perspektive hilfreich.

Die Studien von OECD (2004), CEDEFOP und OECD/EU-Kommission (2004) formulieren die heutigen Erwartungen in folgender Weise: Die Bildungs- und Berufsberatung

- leistet einen Beitrag zur Entwicklung der Humanressourcen
- dient der Steigerung der Effizienz der Bildungssysteme und der besseren Abstimmung des Bildungsbereiches mit dem Arbeitsmarkt
- unterstützt die zunehmend internationale Ausrichtung der Bildung
- sorgt für eine erhöhte Arbeitskräftemobilität und stärkt die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte
- bietet den benachteiligten Gruppen Unterstützung und beschäftigt sich aktiv mit Fragen der Gleichstellung der Geschlechter.

Zu den besonderen Herausforderungen im Zusammenhang mit lebenslangem Lernen und aktiver Beschäftigungspolitik zählen

- Schaffung komplexer Informations- und Beratungssysteme für stärker diversifizierte Lernsysteme, die das Spektrum individueller Wahlmöglichkeiten vergrößern

- Unterstützung aktiver, auf gegenseitige Verpflichtung beruhende Ansätze zur Reduzierung der Abhängigkeit von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfezahlungen (Transferabhängigkeiten)
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit als Instrument der Arbeitsmarktpolitik
- Beratung über Möglichkeiten des gleitenden Übergangs in den Ruhestand, als beschäftigungspolitische Konsequenz der Bevölkerungsalterung.

Kritik wird daran geübt, dass bislang die Bildungs- und Berufsberatung traditionell von Schulen und Arbeitsämtern angeboten wurde und der Akzent dabei überwiegend auf unmittelbaren Entscheidungen im Zusammenhang mit der Berufserstwahl oder der Arbeitssuche lag. Schwerpunktmäßig erfolgte diese Hilfe in Form von Einzelgesprächen und durch Informationsvermittlung zur konkreten Entscheidungsfindung. Die Kompetenz zur lebenslangen Berufslaufbahnplanung wurde weitgehend vernachlässigt, wie auch die Zielgruppen der Studierenden und der im Erwerbsleben stehenden Erwachsenen.

Sultana und Watts (2005) weisen in einer neueren Studie über die Berufsberatung in den Öffentlichen Arbeitsverwaltungen (PES) Europas auf eine Reihe aktueller Trends, Herausforderungen und Defizite hin:

In Bezug auf die Professionalisierung stellen sie fest, dass die Berufsberatung mit ihrem auf die Person zugeschnittenen Dienstleistungsmodell zunehmend anerkannt wird und so zu einer positiven Sichtweise der Klienten auch in den anderen Dienstleistungen der PES beiträgt.

Allerdings verfügen die Fachkräfte der PES selten über eine spezifische Qualifizierung in Berufsberatung, insbesondere hinsichtlich interpersoneller Kommunikation, ethischer Grundlagen und methodischer Kompetenzen.

Praktiker in den PES erleben auch die Spannung zwischen dem Ziel, für den Klienten schnell einen Job zu finden und gleichzeitig eine vertiefende Berufsberatung zu bieten. Sie sind auch frustriert von der Erkenntnis, dass Berufsberatung keine Arbeitsstellen schaffen kann.

In Bezug auf die Effektivität besteht ein Mangel an validen und systematischen Ergebnissen über den Beitrag der Berufsberatung zu den politischen Zielen, über die notwendige Ausweitung der Dienstleistungen und den Ertrag der öffentlichen Investitionen. Die Ergebnisse der Studie zeigen, trotz aller früheren internationalen Empfehlungen kaum Verbesserungen bei der empirischen Evaluation und dem Benchmarking der Beratungsdienstleistungen.

Besondere Herausforderungen für die Berufsberatung in den PES ergeben sich heute bei der Förderung des lebenslangen Lernens und zwar hinsichtlich der Befähigung des Einzelnen, den sich wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes permanent anzugleichen, weniger hinsichtlich der Hilfe, einen bestimmten Beruf zu wählen.

Die Ausweitung der Beratungsdienste der PES umfasst sowohl die Unterstützung der Arbeitnehmer als auch deren Arbeitgeber. Doch dies erfordert eine Anpassung der Methodologie, etwa mit Blick auf Berufslaufbahnberatung mit Portfolio, Assessment oder Zertifizierung von Kompetenzen.

Ein anderer nachvollziehbarer aber dennoch beunruhigender Trend in den PES ist die Reduzierung ihrer Zusammenarbeit mit dem Bildungssektor. Hohe Arbeitslosenquoten und zunehmende Anforderungen durch die Arbeitssuchenden haben zu einer Konzentration auf kurative auf Kosten präventiver Berufsberatung geführt.

Für die PES in Europa ergibt sich zusammenfassend Handlungsbedarf in Bezug auf spezialisierte Beratungsdienste für Erwerbstätige, etwa bei der Früherkennung von Langzeitarbeitslosigkeit, in Bezug auf die Bereitstellung von ausreichenden Personal- und Sachmitteln und in Bezug auf das Qualitätsmanagement.

Bereits im „Memorandum zum lebenslangen Lernen“ der EU-Kommission vom Oktober 2000 finden sich wichtige Hinweise auf die Notwendigkeit einer qualifizierten Berufsberatung und Professionalisierung:

- Informationen per Internet sind noch keine Berufsberatung. Hinzukommen muss die professionelle Bewertung auf Richtigkeit und Validität sowie die Einordnung der Informationen in die persönliche Situation des Klienten.
- In den öffentlichen Arbeitsverwaltungen (Public Employment Services, PES) sollen die Berufsberatungsdienste für Jugendliche und Erwachsene eine zentrale Rolle bei der Unterstützung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit spielen. Es bleibt die öffentliche Verantwortung für die Mindeststandards der Qualität der Berufsberatung und der Qualifizierung der Beratungskräfte.
- In der Gesellschaft des Wissens, der vernetzten Kommunikation und dem damit verbundenen Wandel hat eine europäische Berufsberatung zur aktiven Staatsbürgerschaft und zur Beschäftigungsfähigkeit einen wichtigen Beitrag zu leisten.
- Lebenslanges Lernen, Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit als nationale Politikziele bedürfen der konkreten Umsetzung auf regionaler und lokaler Ebene. Voraussetzung für Effizienz ist eine Ressourcen sparende Vernetzung der vorhandenen Beratungs- und Vermittlungsdienste mit den Trägern der beruflichen Bildung und Weiterbildung sowie den Unternehmen.
- Erforderlich sind aktive, aufsuchende Formen der Berufsberatung in Bezug auf Motivierung, Information und Entscheidungshilfen zur Verstärkung des präventiven Charakters. Hier ist besonders das Marketing angesprochen.
- Berufsberatung soll individuelle Hilfe in Anbetracht der Informationsüberflutung („information overload“) bieten. Dazu gehört auch der Übergang von angebotsorientierten zu nachfrageorientierten Informationssystemen.
- Beratungsdienstleistungen für Betriebe (Arbeitgeberberatung, Personalentwicklung, coaching, out-placement) sind zu verstärken.
- Berufsberatung soll auch Denken bei Arbeitnehmern im Sinne von „entrepreneurship“ fördern.

- Berufsberatung hat niederschwellige Angebote für Benachteiligte bereitzustellen; dazu sind regional und lokal „holistische“ Angebote zu machen.

Den Rahmen für die Berufsberatungsmethodik bilden die unveräußerlichen Mindeststandards in Bezug auf den gesetzlichen Auftrag, die fachwissenschaftlichen Erfordernisse, die ethisch normativen Rahmenbedingungen und international definierte Standards.

2. Aspekte der Qualitätssicherung für die Berufsberatung aus europäischer Sicht

Zur Verbesserung lebensbegleitender Bildungs- und Berufsberatung hat das CEDEFOP (2005, S. 19 ff.) auf der Grundlage internationaler Studien Kriterien für das Qualitätsmanagement in den verschiedenen Bereichen und eine Checkliste dazu vorgelegt.

- a) Die Einbeziehung der Bürger bzw. Nutzer umfasst
 - die Information der Nutzer über ihre Rechte und die Berücksichtigung der Arbeit der nationalen und europäischen Verbraucherverbände
 - regelmäßige Nutzerbefragungen über Zufriedenheit und Erfahrungen mit den Beratungsdienstleistungen
 - die systematische Berücksichtigung solcher Befragungsergebnisse und
 - die Einbeziehung der Nutzer in Gestaltung, Verwaltung und Evaluierung der Produkte und Dienstleistungen.

- b) Qualitätssicherung hinsichtlich der Kompetenz der Beratungsfachkräfte bedeutet
 - Festlegung der zur Ausübung erforderlichen Kompetenzen und Prüfung, ob diese bei den Fachkräften vorhanden sind
 - Bewertung der Ergebnisse der Arbeit der Berater/Beraterinnen
 - Festschreibung ständiger Fortbildung und Verbesserung der Beratungsqualität
 - Einbeziehung der Berufsverbände in die Entwicklung und Umsetzung von Qualitätsstandards.

- c) Sicherung der Dienstleistungsqualität durch
 - Festlegung und Kontrolle klarer Dienstleistungsstandards für Beratung, Information und Medien
 - Evaluation der zur laufenden Verbesserung der Dienstleistungen eingesetzten Verfahren
 - Differenzierung und Kontrolle des Angebots im Hinblick auf die Bedürfnisse verschiedener Zielgruppen
 - Festlegung, dass die Beratungsdienste Arbeitsbeziehungen zu Anbietern von Beratung in informeller Form (z. B. Eltern, soziale Dienste, Freizeiteinrichtungen, Selbsthilfegruppen)

- Sicherung der Qualität der verwendeten Beratungsmaterialien (z. B. Bewerbungsinstrumente, IKT).
- d) Kohärenz der Qualitätssicherung bedeutet
- den Aufbau von Verbindungen, die effizientes Zusammenwirken innerhalb und zwischen Ministerien fördern
 - Vermeidung von Konkurrenz und Konflikten zwischen den unterschiedlichen Methoden, je nach Beratungsbereich und Zielgruppe
 - Die Kontrolle der Beziehungen zwischen den Beratungseinrichtungen.
- e) Die Qualitätssicherungssysteme sollen Leitlinien für die Bildungs- und Berufsberatung von öffentlichen und privaten Anbietern umfassen (einschließlich Arbeitgeber und Gewerkschaften).

3. Qualitätsmanagement in der Berufsberatung

An exemplarischen Anwendungsfeldern soll gezeigt werden, wie das Qualitätsmanagement in die Qualifizierung von Berufsberatern integriert wird. Dabei gilt es zuerst, die wesentlichen Qualitätsdimensionen zu verdeutlichen: Strukturqualität (personelle und materielle Ressourcen, „Wer?, Womit?, Wie viel?“), Prozessqualität (Bewertung des Vorgehens, Zufriedenheit der Klienten, äußere Bedingungen), Ergebnisqualität (unmittelbare Folgen der Berufsberatung) und Wirkungsqualität (längerfristige Auswirkungen der Berufsberatung).

Die zentrale Frage des Qualitätsmanagements in der Berufsberatung richtet sich auf die Kriterien. Quantitative Indikatoren umfassen die Zahl der betreuten Klienten oder Gruppen, der erfolgreichen Berufseinmündungen, der Informationsmaterialien, der Studien zur Beratung, etc. Beispiele für qualitative Indikatoren sind Zufriedenheit der Klienten mit der Berufsberatung, Einbeziehung anderer Beratungsdienstleistungen, Engagement in Beraterassoziationen, etc.. Dazu kommen die Festlegung der Sollnormen und Messverfahren.

Ein Beispiel des Qualitätsmanagements in der Berufsberatung bietet die Bundesagentur für Arbeit, Deutschland. Die Projektgruppe „Fachkonzept Berufsberatung/Hochschularbeit“ (2003) definiert die Qualitätsdimensionen wie folgt:

1. Strukturqualität
 - Zertifizierung der Berater (formale Qualifikation, Weiterbildung, Supervision)
 - Zertifizierung der Organisation (Führung, Prozesse, Geschäftsergebnisse, Kundenzufriedenheit)
 - Quantitative Relation; Klient-Berater
 - Adressatengerechte Erreichbarkeit (Telefon, E-Mail, persönlicher Besuch)
 - ICT-Unterstützung (Ausstattung mit Hard- und Software, Servicezeiten)

2. Prozessqualität

- Zufriedenheit der Arbeitgeber und Ratsuchenden mit der Beratung (Segmentierung, Inhalt, Methodik, Fachkompetenz, Involvement)
- Zufriedenheit der Arbeitgeber und Ratsuchenden mit beratungsunterstützenden Informationsangeboten
- Zufriedenheit der Kooperationspartner (in den Netzwerken)
- Wartezeit der Klienten

3. Ergebnisqualität

- Beitrag zum Ausgleich am Arbeitsmarkt (Ausbildungsstellen und Arbeitsplätze) anhand „Einschaltungsgrad“ und „Ausschöpfungsgrad“
- Einmündungsquoten der Klienten in Ausbildungs- oder Arbeitsstellen
- Zufriedenheit der Klienten mit dem Zuwachs an Wissens-, Entscheidungs- und Handlungskompetenz
- Realisierungshilfen: Ergebnisdokumentation
- Beratungsvereinbarungen

4. Wirkungsqualität

- Senkung der Arbeitslosenquote nach Berufsausbildung oder Studium
- Senkung der Abbruchquoten (drop out) in Schulen, Berufsausbildung, Studium und Weiterbildungsmaßnahmen
- Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit, besonders bei jungen Menschen.

Zur Illustration des Erreichungsgrades der Qualitätsziele dient eine Grafik „Balanced Score Card“, auf der die Qualitätsdimensionen der Berufsberatung strahlenförmig (jeweils mit Skala 10 – 100 % Erreichungsgrad) eingezeichnet sind: Kundenzufriedenheit, Einmündung in Berufsausbildung, Ausschöpfung offener Stellen, Dauer der Arbeitslosigkeit, Eintritt in Weiterbildungsmaßnahmen, Abbruchquote, Wartezeit spannen eine Fläche auf, die durch Qualitätsmanagement (QM) sukzessive vergrößert werden soll. Daran lassen sich Fortschritte aber auch Rückschläge sofort erkennen.

3.1 Qualitätsmanagement der Individualberatung

Zur Konkretisierung des Qualitätsmanagements der Individualberatung sind folgende Bereiche zu berücksichtigen (vgl. Ertelt, Schulz 2002, S. 279 f.):

- **Input-Evaluation** mit den Kriterien:
Qualität der Anliegensklärung sowie der Berücksichtigung der Persönlichkeitsmerkmale (vor allem Involvement) und des Problemhintergrunds des Klienten
- **Ziel-Evaluation** mit den Kriterien:
Umfang und Differenzierung der Beratungsziele, Person- und Fallangemessenheit der Ziele, gemeinsame Formulierung und Vereinbarung der Ziele,

Übereinstimmung der Ziele mit fachlichen, ethischen und rechtlich-institutionellen Normen.

- **Prozess-Evaluation** mit den Kriterien:
Bewertung der Methodik, der Zwischenergebnisse, des Involvements der Beteiligten und der Transparenz der gesamten Beratung.
- **Output-Evaluation** (unmittelbar im Anschluss an die Beratung) mit den Kriterien:
Zielerreichung, Zufriedenheit des Klienten, Emotionale Beteiligung, ethische Übereinstimmung, transparente Entscheidungsfindung, Verhaltenswirksamkeit.
- **Transfer-Evaluation** mit den Kriterien:
Ausmaß, in dem der Klient die Beratungsergebnisse umsetzen will und kann. Erfolg bei der Umsetzung und der Realisierung des Entschlusses, Ausmaß kognitiver Dissonanz und deren Bewältigung.
- **Ressourcen-Evaluation** mit den Kriterien:
Effizienter Einsatz personeller und materieller Ressourcen in der Beratung, Angemessenheit der Rahmenbedingungen (Wartezeit, Dauer, Raum, Störungen).

Wie diese Evaluationsbereiche in die Beratungspraxis umgesetzt werden, zeigt ein Instrument zum Qualitätsmanagement, das die Schweizerische Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Berufs- und Studienberatung (KBSB) in Kooperation mit der Universität Lausanne im Jahr 2004 entwickelte. Es enthält Standards für insgesamt 10 Funktionsbereiche der Berufsberatung: A. Leistungsangebot, B. Mitarbeitende, C. Information und Dokumentation, D. Beratung, E. Netzwerk-Management und Partnerschaft, F. Forschung und Entwicklung, G. Promotion und Marketing, H. Logistik/Rahmenbedingungen, I. Aktenführung, J. Verwaltung einer Berufs- und Studienberatungsstelle.

Der hier interessierende Bereiche „D. Beratung“ umfasst Bewertungskriterien für den **Erst-Kontakt** (klare Beschreibung der Beratungsstelle, der angebotenen Leistungen und des Vorgehens), **Klärung der Fragestellung, Beratungsprozess, Realisierungshilfe** (Hilfe beim Suchen einer Stelle, sich selbst besser kennen lernen, Stärkung des Selbstvertrauens hinsichtlich erfolgreicher Schritte), **Diagnostische Abklärungen** (Einsatz von Eignungs-, Leistungs-, Interessen- und Persönlichkeitstests, Fragebögen), **Laufbahn-Planung, Arbeit mit Gruppen** (Gruppenberatung, Workshops, Informations-Veranstaltungen, Praxisbezogene Übungen und Assessment Centers).

3.2 Qualitätsmanagement der Information in der Berufsberatung

Für die Qualitätssicherung des Informationsmanagements, speziell des Informationsmarketings in der Berufsberatung, wird ein Verfahren vorgeschlagen, das die Evaluationsarten mit den Marketingbereichen kombiniert. Angewandt wurde dieser Ansatz bei der Evaluation von Dienstleistungen der Europäischen

Berufsberatungszentren der BA und EURES in Deutschland und Österreich (vgl. Ertelt, Muswieck 2000; Ertelt, Baigger 2002; Ertelt et.al. 2003).

Die folgende Tabelle zeigt die Umsetzung des Konzepts am Beispiel der EURES – Evaluation in Deutschland und Österreich

Marketing-Instrumente	Evaluationsbereiche			
	Input-Evaluation	Prozess-Evaluation	Output-Evaluation	Transfer-Evaluation
Kommunikationspolitik (Bekanntmachung und Anregung zur Inanspruchnahme von EURES)	Woher Kenntnis von EURES (Kundenperspektive) Stand im Entscheidungsprozess (Kundenperspektive) Bekanntheit von EURES (Systemperspektive)	Präsenz von EURES in der Arbeitsagentur (Systemperspektive)		
Produktgestaltung (Qualitätsmerkmale, Brauchbarkeit von Inhalt und Form von EURES)	Anliegen (Kundenperspektive) Bei Europabezogenen Fragen wieder EURES (Kundenperspektive)	Beraterverhalten in Bezug auf Anliegen (Kundenperspektive)	Qualität der EURES-Medien (Systemperspektive) Beratung erbrachte neue Einsichten (Kundenperspektive)	Hilfe für weiteres Vorgehen (Kundenperspektive) Brauchbarkeit der Medien (Kundenperspektive)
Distributionspolitik (Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von EURES)	Erreichbarkeit von EURES (Systemperspektive)	Angemessenheit der Bearbeitungszeit (Kundenperspektive)		
Gegenleistungspolitik (Kosten und Wert von EURES)				

3.3 Berufsberatung in der Arbeitsvermittlung

Anhand ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Ziele sollen Handlungsfelder und Beiträge der Berufsberatung aufgezeigt werden.

Arbeitsmarkt-politischer Schwerpunkt	Handlungsfeld	Begleitende Beratungsleistungen
<p>Senkung der Langzeit-Arbeitslosigkeit</p>	<p>Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit verhindern</p> <p>Mehr Langzeitarbeitslose in Arbeit bringen</p> <p>Förderung der Chancengleichheit</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Verstärkung lebenslanger (Berufs-) Laufbahnberatung durch die Arbeitsagenturen (AA) – Verknüpfung individueller Laufbahnberatung der Berufsberatung (BB) mit Personal-Entwicklung in Betrieben (besonders kleine und mittlere Unternehmen - KMU) – Vernetzung von BB, Weiterbildungsträgern, Kammern, Betrieben, Personalleasing, Personalberatern und AA-Bezirk – Intensivierung der Informationsaktivität über Dienstleistungen der AA für Arbeitgeber – Weiterentwicklung der Berufsinformationszentren (BIZ) für Erwachsene – Intensivierung der Kooperation mit der Wirtschaftsförderung, Kommune, Kirchen etc. bei Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit – Prüfung von Beratungsdienstleistungen in anderen Ländern, z.B. Bilanz-Zentren in F, Job Clubs, Modelle zur Eingliederung in NL
<p>Senkung der Jugend-arbeitslosigkeit</p>	<p>Jugendarbeitslosigkeit verhindern</p> <p>Noch nicht vermittelte Bewerber in einem Ausbildungsplatz unterbringen</p> <p>Förderung der Chancengleichheit arbeitsloser Frauen unter 25 Jahren</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Vernetzung der Dienste der Bundesagentur für Arbeit (BA) mit den Trägern der Jugendhilfe – Intensivierung der Kooperation mit den Berufsbildenden Schulen – Verstärkung der Nachfrageorientierung der Berufsorientierung (BO) in Hauptschulen – Qualifizierung der nachgehenden Beratung und Information besonders während der Berufsausbildung – Ausbau und Optimierung des Medienangebotes für Zielgruppen – Ausschöpfung von speziellen Förderungsprogrammen (National, EU)

		<ul style="list-style-type: none"> – Spezielle Arbeitsmarktberatung für Ausbildungsbetriebe (besonders KMU) – Klein-Regionalisierung von Arbeitsmarkt-Analysen und -prognosen – Hilfen der Berufsberatung für besondere Personengruppen (junge Ausländer, junge Ausiedler, Behinderte) – Beraterische Betreuung von Vermittlungssystemen
<p>Marktgerechte und schnelle Reaktion auf Stellenangebote</p>	<p>Stellenbesetzungen beschleunigen</p> <p>Ausschöpfungsgrad erhöhen</p> <p>Förderung der Chancengleichheit von Frauen</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Beraterische Aufbereitung der Stellenanzeigen (die bisherigen Kategorien sind nicht ausreichend) – Qualifizierung der Stellen-Aufnahme (schriftlich, telefonisch, mündlich) durch die Beratung – Berufskundliche Analyse der Stellenanzeigen und Feststellung von Substitutionspotentialen – Beratung in Bezug auf Leistungen der AA, besonders im Bereich finanzielle Förderung – Verknüpfung von individueller Laufbahnberatung in den AA und betrieblicher Personalentwicklung – Beraterisches Angebot für das Personal-Management in Betrieben (vor allem KMU): Personalbeschaffung, Personal-Entwicklung, Förderung, Personalerhaltung, Out-Placement – Beratung über EU-Programme und EU-Richtlinien – Beratung zum Arbeitsmarkt und Entwicklung von Berufen zur mittel- und langfristigen Personalplanung – Entwicklung von bedarfsorientierten Weiterbildungsangeboten im Netzwerk AA, Kammern, Trägern, Betrieben, privaten Personalberatern – Akzeptanz von Vermittlungssystemen der AA erhöhen (seitens Arbeitssuchender und Betrieben)

3.4 Qualifizierung von Fachkräften der Berufsberatung

Die in den internationalen Studien festgestellte Situation der Qualifizierung von Berufsberaterinnen und Berufsberatern lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Gemessen an den Standardkriterien für eine Profession (klare, formalisierte und spezifische Qualifizierungswege; kontrollierter, lizenzierter Zugang zur Berufsausübung; Verhaltenscodex und Ethikstandards; nur solcher Methoden für die Wirksamkeit nachgewiesen ist; über die Existenz eines Netzwerkes von Berufsorganisationen, Ausbildungsinstitutionen und Forschungseinrichtungen sind die Berufsberater in den meisten Ländern nur ungenügend professionalisiert.
- b) In den meisten Ländern verfügen die Berufsberater zwar über eine Ausbildung im tertiären Bereich (Hochschulen und Universitäten), doch ist diese selten auf die Berufsberatung spezialisiert. Es zeigen sich fünf Qualifizierungsmodelle:
 - (1) Spezialisiertes Hochschulstudium: „best practices“ bieten die Fachhochschule (University of Applied Sciences) der Bundesagentur für Arbeit in Mannheim/Deutschland und die University of East London/U.K.
 - (2) Allgemeine Beraterqualifizierung (oft postgradual), in der Berufsberatung einen Bereich darstellt
 - (3) Grundlegende, allgemeine aber ungenügende Qualifizierung im tertiären Bereich, mit der Folge, dass unangemessene diagnostische und therapeutische Modelle übernommen werden
 - (4) Begrenzte, kurze und meist unspezifische Kurse, die von Instituten des tertiären Bereichs angeboten werden
 - (5) „In-service-training“, also relativ kurze Qualifizierungsmaßnahmen in der eigenen Institution.Oft sind nicht einmal die in einem einzigen Land angebotenen Qualifizierungen für Berufsberater miteinander koordiniert.
- c) Innerhalb des Schulsektors tendiert die Beraterqualifikation dann zu einem höheren Niveau, wenn die Berufsberatung **nicht** durch Lehrer durchgeführt wird.
- d) Ironischerweise sind die Standards für Rekrutierung, Ausbildung und Kompetenz von Berufsberatern besonders im Hochschulbereich ungenügend.
- e) Es mangelt in vielen Ländern an der Kompetenz der Berufsberater im Bereich der Personalentwicklung in Betrieben (Human Resource Development - HRD). Doch dieser Bereich soll in Zukunft verstärkt werden.
- f) Die hauptsächlichsten inhaltlichen Defizite der Beraterqualifizierung beziehen sich in nahezu allen untersuchten Ländern auf
 - Mängel in der Ausbildung für die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) sowie des Telefons in der Berufsberatung,

- Mängel im Verständnis von Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt
- Überbetonung psychologischer Inhalte und Methoden
- Mängel im Qualitätsmanagement
- Mängel bei der Arbeit in lokalen und regionalen Netzwerken, besonders mit Blick auf die Unterstützung der Stellenvermittlung,
- Mängel bei der Vermittlung von Fertigkeiten eigenständiger Berufsentwicklung an Klienten.

Gefordert werden spezialisierte Qualifizierungsprogramme an Universitäten und Hochschulen mit zwei Schwerpunkten: Wissenschaftlich-theoretische Grundlegung und eine darauf aufbauende Praxiseinweisung.

Im Jahre 2003 hat die Internationale Vereinigung für Schul- und Berufsberatung (AIOSP/IAEVG/IVSBB) beim Weltkongress in Bern/Schweiz einen Kompetenzkatalog für die Beratungspraktiker in Schule und Beruf vorgelegt. Dieser Katalog benennt 11 Kernkompetenzen und Fachkompetenzen für 10 Arbeitsbereiche.

Kernkompetenzen

- Angemessenes ethisches Verhalten und professionelles Auftreten bei der Erfüllung der Aufgaben und Verantwortlichkeit
- Behandlung von Fragen zu Ausbildung und Beruf sowie persönliche Anliegen der Ratsuchenden frühzeitig erkennen und initiativ angehen
- Bewusste Wahrnehmung und Würdigung kultureller Unterschiede der Klienten, um mit allen Bevölkerungsgruppen effektiv zusammen arbeiten zu können
- Einbindung von Theorie und Forschung in die Praxis der beruflichen Beratung, Orientierung und Konsultation
- Fertigkeiten zur Planung, Umsetzung und Evaluation von Orientierungs- und Beratungsangeboten sowie von Interventionen
- Bewusste Wahrnehmung eigener Leistungsfähigkeit und Grenzen
- Fähigkeit zur effektiven Kommunikation mit Kolleg(inn)en bzw. Ratsuchenden durch Verwendung der angemessenen Sprachebene
- Kenntnis aktueller Informationen zu den Themenbereichen Bildung, Ausbildung, Beschäftigungstrends, Arbeitsmarkt und Soziales
- Soziale und interkulturelle Sensibilität
- Fähigkeit zur effektiven Zusammenarbeit im professionellen Team
- Kenntnis des lebenslangen beruflichen Entwicklungsprozesses

Fachkompetenzen zu den Tätigkeitsbereichen

1. Assessment
2. Bildungsberatung
3. Berufliche Entwicklung
4. Beratung
5. Informationsmanagement

6. Konsultation und Koordination
7. Forschung und Evaluation
8. Programm/Service management
9. Aufbau eines leistungsfähigen Gemeinwesens
10. Stellenvermittlung

Der folgende Vorschlag eines internationalen Curriculums für Berufsberatung will beitragen zu einer Tätigkeitsbezogenen Qualifizierung auf dem von den internationalen Studien geforderten universitären (tertiären) Niveau.

Kompetenzbereich	Kerncurriculum (Modulbereich)
I Individualberatung Diagnostik (Assessment) und gezielte Information	<p>Modul 1: Beratungstheorien, Beratungskonzepte, Methoden Beratung</p> <p>Modul 2: Berufliche Eignungsdiagnostik, Assessment</p> <p>Modul 3: Gezielte Information der Klienten, Raterteilung und Realisierungshilfen</p>
II Gruppenberatung Gruppeninformation	<p>Modul 4: Berufsorientierende Gruppenmaßnahmen, Gruppeninformation</p> <p>Modul 5: Beratung in Gruppen- und Teamkonstellationen</p> <p>Modul 6: Förderung von berufsbezogenen Selbsthilfegruppen</p>
III Vermittlungsstrategien Fallmanagement Konsultation	<p>Modul 7: Vermittlungsstrategien und Matching-Prozesse</p> <p>Modul 8: Fallmanagement</p> <p>Modul 9: Job Clubs, Portfolio-Erstellung, Virtueller Arbeitsmarkt, Europäische Netzwerke (EURES, etc.)</p> <p>Modul 10: Beratung in HRD, Konsultation mit Betrieben</p>
IV Beratungsfeldbezogenes Orientierungswissen und Informationsmanagement	<p>Modul 11: Rechtswissenschaftliches Orientierungswissen</p> <p>Modul 12: Wirtschaftswissenschaftliches Orientierungswissen</p> <p>Modul 13: Menschliche Entwicklung und Sozialisation</p> <p>Modul 14: Differentielle- und Persönlichkeitspsychologie</p> <p>Modul 15: Berufs- und Wirtschaftspädagogik: Didaktik und Methodik, Erwachsenenbildung, Berufsbildung, Mediendidaktik, Weiterbildungsberatung</p> <p>Modul 16: Theorien und Modelle der Berufswahl und Berufsentwicklung</p> <p>Modul 17: Wissen über Institutionen</p>

	<p>Modul 18: Informationsmanagement in der Beratung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bildung und Ausbildung - Arbeitsmarkt, Ausbildungsmarkt - Beratungs- und Informationsdienste, Unterstützungsmöglichkeiten - (nationale, europäisch, IT – gestützt, Konventionell, etc.) <p>Modul 19: Berufswissenschaftliches Orientierungswissen</p>
V Networking und Management	<p>Modul 20: Aufbau, Funktion und Arbeit in internen, regionalen und internationalen Netzwerken</p> <p>Modul 21: Change Management, Programm- und Personalmanagement in der Berufsberatung</p> <p>Modul 22: Marketingstrategien für die Berufsberatung</p>
VI Forschungskompetenz, Qualitätsmanagement	<p>Modul 23: Beratungsforschung und spezifische Forschungsmethoden</p> <p>Modul 24: Qualitätsmanagement und Evaluation</p>
VII Beratung als Profession	<p>Modul 25: Beratungsethik</p> <p>Modul 26: Berufsentwicklung, Internationale Entwicklungen des Berufsbildes</p>

In den letzten Jahren wurden auf europäischer Ebene, vor allem im Rahmen des Programmes LEONARDO DA VINCI, eine Reihe von Projekten zur Kompetenzentwicklung von Berufsberatungskräften durchgeführt und umfangreiches Schulungsmaterial bereitgestellt (vgl. Ertelt 2006).

4 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf die verschiedenen Vorschläge für Kompetenzprofile in der Berufsberatung ein Problem konstatieren, nämlich die potenzielle Überforderung der Beratungspersönlichkeit durch eine möglichst vollständige Auflistung positiv besetzter Verhaltensweisen und Haltungen. Den Wert dieser Profile für die Beratungspraxis sehen wir deshalb mehr in der Motivierung der Berater und Beraterinnen, die in dem jeweiligen Tätigkeitssektor erforderlichen Kompetenzen zu erkennen und selbstverantwortlich weiterzuentwickeln, im Sinne lebensbegleitenden Lernens. Dafür trägt jedoch nicht nur der/die Einzelne Verantwortung, vielmehr müssen auch die entsprechenden Ressourcen bereitgestellt werden. So bekommt das internationale Bemühen um Kompetenzprofile auch eine politische Dimension. Diese findet sich besonders eindrucksvoll in der Veröffentlichung „Berufsberatung: Handbuch für politisch Verantwortliche“ von EU Kommission und OECD (2004).

Zur Evaluierung und Effektivitäts-Messung der Berufsberatung werden eine Reihe „politischer Optionen“ ausgeführt (S. 60 ff.). Dazu zählen

- Untersuchung von Evaluierungs- und Qualitätssicherungssystemen im eigenen Land und in anderen Ländern („good practices“)
- Durchführung von Pilottests zu Evaluationsverfahren
- Auswahl von Standards für die Akkreditierung von Berufsberatungsdiensten
- Verbesserung der Qualität der Dienste durch verpflichtende höhere Standards in der Erstausbildung und der berufsbegleitenden Qualifizierung der Beratungskräfte
- Einbindung der Nutzer in Konzeption und Realisierung von Qualitätssicherungssystemen
- Feststellung von Lücken in der Wirkungsforschung der Investitionen in Berufsberatung
- Zusammenarbeit mit anderen Ländern bei der Entwicklung von Indikatoren, Vergleichstandards und Verfahren für Kosten – Nutzen – Analysen
- Bereitstellung von Forschungsmitteln für Projekte über die Verbindung von Berufsberatung mit Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik; möglichst Einrichtung einer Forschungsstelle für Berufsberatung
- Einbindung datenbasierter politischer Entscheidungsfindung in die Erstausbildung und berufsbegleitende Qualifizierung für Beratungsfachkräfte.

Im Sinne der Umsetzung der Ziele, wie sie im Handbuch „Berufsberatung“ der OECD/EU benannt sind und auf der Basis der EU-Ratsempfehlung zur lebensbegleitenden Beratung (v. 28. Mai 2004) sowie der im Anschluss daran von BMWA, BMBF, BA und BiBB durchgeführten Fachtagung (7./8. Juni 2004) hat sich der Initiativkreis zur Gründung eines „Nationalen Forums Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung (nfb)“ gebildet. Mitglieder sind Vertreter aus Beratungsinstitutionen, Verbänden, Sozialpartnern, Ministerien und Wissenschaft. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unterstützt die Umsetzung der EU-Ratsentschließung durch ein Forschungsprojekt zur Bestandsaufnahme der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatungsangebote sowie die Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards.

Das Forum will allen Akteuren der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung eine Plattform bieten, mit den Zielen, fachgerechte Beratung in diesen Bereichen zu fördern, den Stellenwert solcher Beratung zu verdeutlichen, entsprechende Angebote Nutzer gerecht weiter zu entwickeln und Leitlinien für die Qualitätssicherung auszuarbeiten.

Literaturverzeichnis

- AIOSP/IVSBB (2003), Internationale Kompetenzen für Praktiker von schulischer und beruflicher Beratung, Bern
- BA – Projektgruppe (2003), Fachkonzept Berufsberatung (Hochschularbeit, Abschlussbericht 3.2.4, Leitung: Gerlach, W.)
- CEDEFOP (2004), Strategien zur Laufbahnberatung in der Wissensgesellschaft – Trends, Herausforderungen und Herangehensweisen in Europa, Thessaloniki & Luxemburg
- Commission of the European Communities (2000), A Memorandum on Lifelong Learning, Brussels
- Ertelt, B.J. (2006), Berufsberatung und beraterische Kompetenzen in europäischer Dimension, in: Sickendiek, U., Nestmann, F. & Bamler, V. (Hrsg): Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung, Tübingen: DGVT
- Ertelt, B.J., Baigger, D. (2002), Evaluation des Europäischen Vermittlungsdienstleistungsangebotes EURES der BA, in: ibv 43/02, 2915 – 2926
- Ertelt, B.J., Schulz, W.E. (2002), Handbuch Beratungskompetenz, Leonberg (Rosenberger)
- Ertelt, B.J., Beyer, B., Hesse, H.G., Seidel, G. (2003), Evaluationsstudie zu EURES im Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Mannheim/Wien
- Ertelt, B.J., Muswieck, W. (Hrsg.) (2004), Methodik für die berufliche Fernberatung - Distance Counselling, Mannheim (FH Bund Fachbereich Arbeitsverwaltung), AuF Print Nr. 12
- KBSB/Universität Lausanne (2004), Qualitätsmanagement in der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung – Fragebogen zur Selbstevaluation (Danwaller, J.P., Schmid, M.), Lausanne
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2004), Bildungs- und Berufsberatung: Bessere Verzahnung mit der öffentlichen Politik (Career Guidance and Policy: Bridging the Gap, Paris
- OECD/EU (2004), Berufsberatung – Ein Handbuch für Politisch Verantwortliche (Career Guidance – A Handbook for Policy Makers), Paris & Luxemburg
- Sultana, R.G. & Watts, A.G. (2005), Career Guidance in Europe`s Public Employment Services: Trends and Challenges (Draft), EU-Commission – DG Employment and Social Services, Brussels

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Berufsberatung – eine Annäherung auf der Basis betriebswirtschaftlicher und eignungsdiagnostischer Daten

Gert-Holger Klevenow

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund geringerer öffentlicher Ressourcen sowie weniger bis gar keiner direkter Effektivitätsnachweise, wird des Öfteren die Frage aufgeworfen, welche und wie viel „Berufsberatung“ man sich gesellschaftlich noch leisten kann und soll.

Betriebswirtschaftliche und eignungspsychologische Forschungsergebnisse aus den USA zeigen, dass die Leistungshöhe zwischen Mitarbeitern in gleichen Berufen um +/- 40 Prozent um den Mittelwert variiert.

Aus eignungspsychologischer Sicht lässt sich dieser Wert aufspalten: Ca. 50 Prozent der Leistungsunterschiede lassen sich durch klassische psychologische Eignungskriterien erklären, die verbleibenden ca. 50 Prozent durch Gestaltungsmerkmale der Arbeit und Mitarbeiterführung innerhalb von Organisationen.

Durch eine gezieltere Personalauswahl die Leistungsverteilung zur höheren Ausprägung zu verschieben und die Leistungsunterschiede zwischen den Mitarbeitern durch organisationsgestalterische Maßnahmen zu verringern, brächte nicht nur den Unternehmen ökonomische Vorteile, sondern auch der gesamten Gesellschaft: In der amerikanischen Studie werden für jede Neueinstellung – konservativ geschätzt – jährliche Produktivitätsgewinne von 9 Prozent errechnet. Das sind bei ca. 5 Millionen Neueinstellungen in Deutschland ein Produktivitätsgewinn von ca. 23 Milliarden Euro.

Auf der Basis dieser Ergebnisse wird dafür plädiert, Berufsorientierung und -beratung nicht zu verringern, sondern im Gegenteil, gestützt auf systematische empirische Forschung und Qualitätsindikatoren, weiter zu professionalisieren.

1. Einleitung

In der aktuellen Diskussion innerhalb der BA gewinnen viele, die mit Berufsberatung zu tun haben, den Eindruck, dass deren Bedeutung und Funktion für die Gesellschaft zu wenig beachtet, vielleicht sogar ausgeblendet wird. Aus der funktionalistischen Sicht von Gesellschaft, bspw. im Sinne Parsons (1971), kommen ihr die Aufgaben zu, die nachfolgenden Generationen zu integrieren oder zentrale Normen verwirklichen zu helfen, wie den Art. 12 und 2 des Grundgesetzes. Aber interessiert das heute, in einer Zeit hoher öffentlicher Schulden, tatsächlich jemanden, zumal es starke Argumente der Kritik gegen funktionalistische Denkansätze gibt?

Nein, hört man dann oft, die Berufsberatung sei nach wie vor anerkannt; man müsse sich derzeit aber innerhalb des Rahmens der Berufsberatung mehr auf die (Ausbildungs-) Vermittlung konzentrieren und die verfügbaren Ausbildungsplätze pragmatisch besetzen.

Eine These aus der Problemlöseforschung, die hier nicht weiter verfolgt werden wird lautet: Spontan zugängliche Lösungsansätze zu realisieren – in diesem Fall: pragmatische Vermittlung ist derzeit wichtiger als Beratung - führt in der Regel zu suboptimalen Lösungen (Vester 2000). Mein Eindruck aus vielen Hospitationen ist, dass sich diese These auch für die Berufsberatung für größere Teilmengen der Ratsuchenden bestätigen lässt: Eine Abbruchquote der Ausbildung von ca. 25 % ist ein beredter Ausdruck dessen (Berufsbildungsberichte).

Den Blick auf die Vermittlung zu konzentrieren, impliziert, ihn auf betriebliche Zusammenhänge zu verengen, auf die Selektionsfrage. Gesamtgesellschaftlich oder volkswirtschaftlich geht es jedoch um die Allokationsfunktion der Berufsberatung, die genauer so zu formulieren ist: Welcher der x-tausend Schulabgänger passt am besten auf welchen der y-tausend Ausbildungsplätze? Diese Frage beschreibt einen Prozess der Klassifikation in Verbindung mit einer Selektion (Schuler 2002). Etwas anders formuliert geht es darum, Personen Aufgaben zuzuweisen in der Form, dass die Produktivität in der Gruppe ähnlicher Berufe maximiert wird, wobei gleichzeitig abzusichern ist, dass für jede Aufgabe die notwendige Anzahl an Mitarbeitern verfügbar ist (Hunter und Schmidt 1982). Diese Frage ist deutlich komplexer als die der Selektion. Dass der Unterschied zwischen den beiden Fragen nicht nur eine sprachliche Ungenauigkeit oder Nachlässigkeit, sondern realisierte Modellvorstellung ist, erkennt man bspw. daran, wie in VerBIS⁷⁵ ein Personprofil mit einem Stellenangebotsprofil verglichen wird.

In diesem Beitrag wird jedoch ein anderer gedanklicher Strang verfolgt werden, ob sich die normativ gerechtfertigte Bedeutung der Berufsberatung (vgl. Art. 12 GG) auch ökonomisch begründen lässt, wenn man die komplexe Kombination von Klassifikation und Selektion genauer betrachtet. In Anbetracht fehlender direkter empirischer Belege muss ein indirekter Weg eingeschlagen werden, der, müsste er im Detail nachgewiesen werden, Lücken lässt, in die ganze Universa methodischer Tücken passen (Schmidt, Hunter 1983; Schmidt, Hunter, McKenzie & Muldrow 1979; Schmidt, Mack & Hunter 1984). - Ergebnisse der Problemlöseforschung legen jedoch in vergleichbaren Fällen nahe, dass relativ einfache Heuristiken oder Modelle wichtige Lösungsbeiträge liefern können (Hussy 1993, Polya 1949, Vester 2000).

Zunächst werden auf der Grundlage des Auftrags durch das SGB III die Aufgaben der Berufsberatung skizziert. Anschließend werden die Ergebnisse zweier breit angelegter Studien vorgestellt, deren Datenbasis aus privatwirtschaftlichen

⁷⁵ VerBIS = Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem der Bundesagentur für Arbeit

Unternehmen stammen. Deren Ergebnisse bilden die Grundlage für die Generalisierung auf die volkswirtschaftliche Ebene.

2. Aufgaben der Berufsberatung nach dem SGB III und ihre Realisierung aus empirischer Sicht

Der Gesetzgeber formuliert die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit zunächst allgemein im § 1 SGB III:

- „Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen dazu beitragen, dass ein **hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert** wird.“ (§1, Abs. 1, Satz 1 SGB III, Hervorhebungen durch den Autor)
- Und konkretisiert im §1, Absatz 2:
„Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere:
 1. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen,
 2. ...
 3. die **individuelle Beschäftigungsfähigkeit** durch den **Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten** sowie **Fähigkeiten fördern**,
 4. **unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken** und
 5. zu einer **Weiterentwicklung** der **regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur** beitragen.“ (Hervorhebungen durch den Autor)

Diese allgemeine Aufgabenbeschreibung wird im dritten Kapitel in den §§ 29 – 34 SGB III, vor allem aber im §30 SGB III, inhaltlich spezifiziert.

Die konkreten Formulierungen im Gesetzestext lassen erkennen, dass die oben beschriebene methodische Rekonstruktion der Aufgabe als Allokation (Klassifikation und Selektion) genauer und angemessener ist als eine der reinen Selektion. Die Klassifikation besteht darin, dass ein Persönlichkeitsprofil eines Jugendlichen bzw. eines Bewerbers mit den Anforderungsprofilen verschiedener Berufe verglichen wird. Dies ist in zweifacher Hinsicht ungenau ausgedrückt:

- Die Formulierung, ein Bewerber- mit einem Stellenprofil zu vergleichen ist zwar üblich, genau genommen aber falsch, zumindest extrem ungenau, da Personenvariablen wie „Intelligenz“, „Extraversion“ oder „Reaktionsschnelligkeit“ nicht direkt mit Aufgabenanforderungen wie „Anlagen effektiv zu steuern“ oder „erfolgreich zu operieren“ verglichen werden können. In diesem Fall werden die sprichwörtlichen „Äpfel mit Birnen“ verglichen. Es ist nur ein mittelbarer Vergleich möglich, wodurch die verschiedenen Schwierigkeiten und Probleme der Eignungsdiagnostik entstehen.
- Bei Jugendlichen an der ersten Schwelle, also beim Übergang von der Schule in eine Ausbildung, geht es um zwei mittelbare Vergleichsprozesse: Der globalen Entscheidung für einen Beruf und der konkreten für einen Ausbildungsplatz. In Zahlen ausgedrückt bedeutet das hinsichtlich der Berufseignung, dass ein Persönlichkeitsprofil mit ca. 400 möglichen Ausbildungs-

berufen oder ca. 600 möglichen Studiengängen „verglichen“ wird. Gerundet ergibt das eine Auswahl von 1 aus 1000. Daran schließt sich die Entscheidung für einen konkreten Ausbildungsplatz in einem Unternehmen an.

An der zweiten Schwelle, beim Übergang von der Ausbildung in den Beruf, entsteht durchschnittlich eine Auswahl-situation von 1 aus 40.000 (derzeit gibt es in Deutschland rund 40 Mill. Arbeitsplätze, die durch ca. 1.000 Ausbildungen zugänglich werden). Im Rahmen dieses Vergleichs werden einer Person durch die Berufsberatung bzw. die Arbeitsvermittlung diejenigen Berufe bzw. Arbeitsplätze vorgeschlagen, die beim Profilvergleich in der Summe die geringsten Differenzen aufweisen.

Da die Berufsberatung mehreren Personen dieselbe Ausbildung bzw. denselben Ausbildungsplatz vorschlägt, entsteht eine Vorselektion. Endgültig selektiert der Arbeitgeber, indem er sich für einen bestimmten Bewerber entscheidet.

Für diese inhaltlich und methodisch beschriebene Aufgabe der Berufsberatung lassen sich jeweils Kriterien und Indikatoren entwickeln bzw. aus den Zielen der Aufgaben ableiten, um bspw. im Rahmen des controlling messen zu können, inwieweit sie verwirklicht bzw. erreicht werden. Für diese Messoperationen gilt wiederum, dass sie in empirisch nachgewiesener Form objektiv, reliabel und valide sein müssen, um sie bspw. vor dem Verdacht der Ideologie oder auch dem der Beliebigkeit zu schützen (vgl. Bortz 1984).

In der Tabelle 4 sind die oben beschriebenen Ziele und Aufgaben der Berufsberatung in der organisationsspezifischen Form der Bundesagentur aufgeführt: Berufsorientierung – Berufsberatung – Ausbildungsvermittlung. Die folgende Spalte zeigt Teilaufgaben, für die in der dritten Spalte exemplarisch Erfolgskriterien in allgemeiner Form formuliert worden sind. Die letzte Spalte verweist auf einige empirische Befunde, die hier kurz begründet sind:

Jugendliche verfügen im Allgemeinen über eine extrem begrenzte Informationsgrundlage am Ende der Berufsorientierung, so dass nur geringe Transparenz gegeben sein dürfte (vgl. Althoff 1990; Klevenow, Pfundstein und Klopprogge 1990; Schober und Gaworek 1996; Uhland-Dietz und Matt 1994).

Dies gefährdet nach den Erkenntnissen der Nobelpreisträger für Ökonomie von 2001, Akerlof, Spence und Stiglitz, die Funktionsfähigkeit von Märkten.

Tabelle 4

Aufgaben	Teilaufgaben	(Erfolgs-)Kriterien	Empirische Ergebnisse
Berufsorientierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Überblick über alle Berufe vermitteln; ▪ Transparenz hinsichtlich einzelner und aller Berufe erzeugen; ▪ über die Themen informieren, die für den Arbeitsmarkt relevant sind: vgl. SGB III ▪ über die Themen informieren, die für den Arbeitsmarkt relevant sind: vgl. SGB III 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jugendliche kennen viele Berufe und können sie sinnvoll ordnen ▪ Ermöglicht ein Funktionieren der Märkte ▪ Jugendliche kennen sich in diesen Themenbereichen aus 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ viele Jugendliche kennen bspw. nur eine Hand voll der 400 bzw. 1.000 möglichen Ausbildungsmöglichkeiten, einschl. Studiengänge ▪ Kenntnisse durch Unterricht in Fächern wie „Arbeit-Wirtschaft-Technik“ oder „Gemeinschaftskunde“
Berufsberatung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diagnostizieren ▪ Beraten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jugendliche kennen die eigenen Interessen- und Leistungsprofile (profiling i. engl. Sprachgebrauch); ▪ Berufsbezogene Eignungsklärung; ▪ Begleitung, Explikations- sowie Reflektionshilfe im Rahmen des Berufswahlprozesses und bei der Entscheidungsfindung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Berufliche Interessen: Sorgfältig und mit reliablen Methoden erhoben, sind sie ein Prädiktor für langfristige Zufriedenheit ▪ Fähigkeiten: Sorgfältig und mit reliablen Methoden erhoben, sind sie ein Prädiktor für berufliches Leistungspotential ▪ Motivation: Sorgfältig und mit reliablen Methoden erhoben, sind sie ein Prädiktor für die Arbeitsplatzeignung ▪ Entscheidungsverhalten: vielfach beschrieben als „muddling through“, signalisiert es eine geringe rationale und emotionale Tragfähigkeit einer Entscheidung
Ausbildungsvermittlung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterstützung bei der Suche bzw. Auswahl eines Ausbildungsplatzes: berufsbezogene Eignung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Langfristiger Erfolg und Zufriedenheit an einem Arbeitsplatz 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl der Ausbildungsabbrüche (derzeit ca. 25%) ▪ Anzahl erfolgreicher Ausbildungsabschlüsse (über alle Berufe ca. 80%) ▪ Anzahl erfolgreicher Übergänge an der zweiten Schwelle

- Die knapp hundertjährige eignungspsychologische Forschung hat eine Reihe prognostisch valider Merkmale entdeckt und herausgearbeitet – über den systematischen und inhaltlich korrekten Einsatz im Rahmen der Beratung ist jedoch wenig bekannt, da dies in der Handlungsverantwortung der Berater liegt. Vergleichbares gilt für die Teilaufgabe des Beratens.
- Die Beschreibung des Entscheidungsverhaltens vieler Haupt- und Realschüler als „muddling through“ (Lange 1978), mancher Abiturienten „auf die Hilfe durch die Berufsberatung verzichten zu können“, korrespondiert auffällig mit den Ausbildungs- und Studienabbrüchen.
- Eine Reihe von Indikatoren (z.B. Anteil der Ausbildungs- und Studienabbrüche, Erfolgsquote bei Prüfungen, Anteil erfolgreicher Übergänge an der Schwelle zwischen Ausbildung und Beruf) weisen darauf hin, dass entweder der abschließende Vermittlungsprozess allein oder aber der gesamte Prozess der Berufsberatung sub-optimal funktioniert (Berufsbildungsberichte).

Die verfügbaren Ergebnisse aus Untersuchungen zu den Bereichen der Berufsorientierung und der Ausbildungsvermittlung zeigen deutliche Friktionen an im gesamten Prozess der Berufswahl. Auch wenn die referierte Literatur t.w. etwas älter ist: Durch den Prozess der Säkularisierung (Marramao 1999) vertieft sich bei vielen Jugendlichen und Erwachsenen die Verunsicherung (Beck 1996). Vieles weist also darauf hin, dass im Berufswahlprozess Momente der Selbstselektion mit anschließender Fremdselektion eine zentrale Rolle spielen, ohne dass die sinnvoller Weise voraus gehende klassifikatorische Aufgabe bewältigt worden ist (Schober, Gaworek 1996).

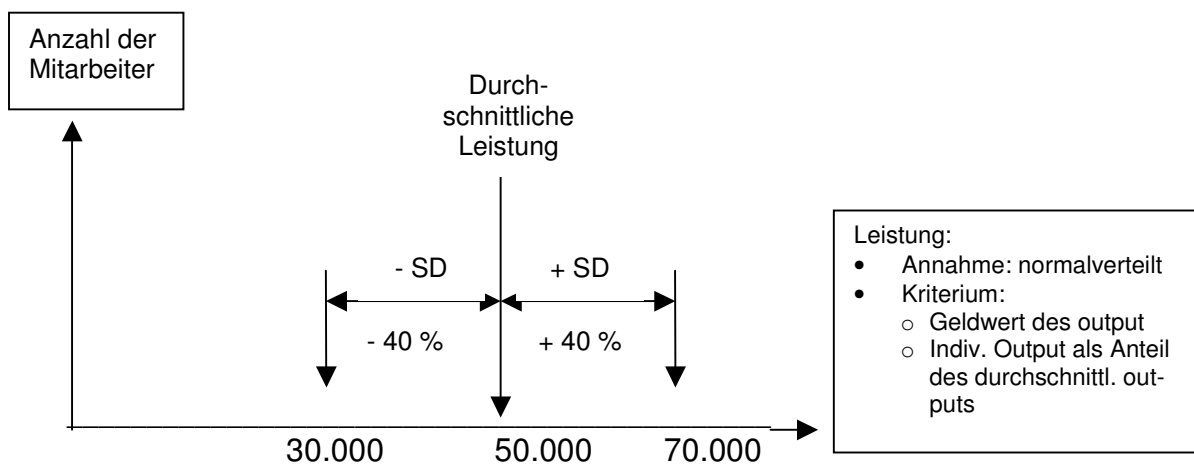
3. Leistungsunterschiede von Mitarbeitern auf betrieblicher Ebene

Die weiteren Darstellungen beziehen sich auf das Modell von Hunter und Schmidt (1982) mit dem sie erstmalig eine gesamtwirtschaftliche Berechnung des Nutzens eignungsdiagnostischer Anstrengungen für die USA vorgelegt haben. Die empirische Basis für ihr Modell lieferten Zensusdaten und empirische Studien in Unternehmen. Mit Hilfe von Metaanalysen (das sind statistische Prozeduren, mit deren Hilfe Ergebnisse aus Einzelstudien zusammengefasst werden können, um durch große Fallzahlen zu fundierteren Aussagen, bspw. größerer Gültigkeit, zu gelangen) wurden die Daten zur Leistungshöhe von Mitarbeitern aus unterschiedlichen Berufen und Betrieben zusammengeführt. Das Kriterium für die Leistungshöhe bildete der persönliche output, der auf zwei Arten operationalisiert wurde: als Geldwert des output oder als individueller Anteil des output am durchschnittlichen output.

Die Abbildung 20 zeigt die Streuung des output über alle Unternehmen und Berufe. Sie zeigt, dass die Leistungsvariation, angegeben als Standardabweichung, durchschnittlich bei +/- 40 % des durchschnittlichen output liegt. Dabei gilt zusätzlich: Die Leistungsstreuung ist niedriger bei geringer Qualifikation und deutlich größer bei hoher bis höchster Qualifikation. Bei Ungelernten (ohne Fließbandarbeit) zeigte sich eine Varianz von 19 %, bei Managern und Akade-

mikern eine von 48 %. Nach Hunter und Schmidt unterschätzt ihre Simulation die tatsächlichen Verhältnisse; Analysten rechnen mit 60 %. Dargestellt ist ein fiktives Beispiel mit einem Geldwert des durchschnittlichen output in Höhe von 50.000 \$. Bei der gegebenen Standardabweichung erzeugen die mittleren zwei Drittel⁷⁶ der Beschäftigten Werte des output zwischen 30.000\$ und 70.000\$. Eine konkrete Person auf dem 83. Perzentil erzeugt also bei identischem Gehalt (= 50.000 \$) mehr als doppelt so viel (= 70.000 \$) wie eine konkrete Person auf dem 18. Perzentil (= 30.000\$). – Solche Unterschiede stellen jedes Unternehmen vor größere Probleme; einerseits wirtschaftlicher Art und andererseits organisationsintern hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit.

Abbildung 20



Da dieser Unterschied erheblich ist, drängt sich die Frage auf, wie solche großen Leistungsdifferenzen zu erklären sind:

- Spätestens seit Adam Smith (1776, dt. 1998) gilt Talent in Verbindung mit spezialisierten Kenntnissen und Fertigkeiten als zentrale Quelle des Wohlstands einer Nation.
- Würde gesellschaftlich die Zuordnung von Erwerbsfähigen zu Berufen als Kombination eines klassifikatorischen und selektiven Prozesses gelingen, dann würden in jedem Beruf die Leistungsverteilungen - im Vergleich zur durchschnittlichen Verteilung über alle Berufe – erhöht sein.
- Die oben dargestellte Varianz in den empirischen Daten zur Leistungshöhe von Mitarbeitern von +/- 40 % lassen Zweifel entstehen, ob die von Smith beschriebene Quelle des Wohlstands von einer Gesellschaft und ihren Unternehmen erfolgreich erschlossen wird.
- Die im zweiten Abschnitt dargestellten Ergebnisse, die verschiedene Probleme in diesen Klassifikations- bzw. Allokationsprozessen indizieren, verstärken die Zweifel daran, dass diese Absicht erfolgreich realisiert wird.

⁷⁶ Die unteren sowie die oberen 17 % der Leistungsschwächsten bzw. –stärksten sind nicht berücksichtigt worden, um die „durchschnittliche“ Leistungsbreite angemessener zu erfassen.

Fügt man deshalb der gesellschaftlichen Perspektive Smiths und der organisations-bezogenen Perspektive der Leistungsvarianz die individuelle der Entscheidungsfindung hinzu, vervollständigt sich das Bild:

- Es gibt aus empirischer Sicht viele gute Gründe, den Berufswahlprozess als Beispiel für die Wirkungsweise von Einstellungen zu konstruieren (Todd 1978). Einstellungen bestehen aus psychologischer Sicht aus drei Komponenten: Gedanken, Gefühlen sowie Handlungstendenzen. Bspw. steuern bei den im ersten Abschnitt dargestellten Auswahlentscheidungen (1 aus 1000 bzw. 1 aus 40.000) die von Tversky und Kahnemann (1974) beschriebenen Heuristiken den Urteilsprozess: Das ist zum einen die Repräsentativitätsheuristik (=einfache Suchmethode für die Entscheidung, ob ein Ereignis A Element der Population B sei, gemäß der Ähnlichkeit zwischen A und B anstelle der Wahrscheinlichkeit der Zugehörigkeit) sowie die Verfügbarkeitsheuristik (=einfache Suchmethode in Urteilsprozessen: Die Wahrscheinlichkeit eines Ereignisses wird nach der Lebendigkeit oder Bildhaftigkeit von Beispielen für diese Ereignisklasse beurteilt.). Dies führt zu massiven Abweichungen gegenüber präskriptiv gewendeten rationalen Entscheidungsalgorithmen. (vgl. Tversky und Kahnemann 1974)
- In Kombination mit dem geringen Wissen über die Vielzahl der Berufe und ihre Unterschiede, ist durchschnittlich mit schlechten Entscheidungen zu rechnen.

Vergegenwärtigt man sich die verschiedenen Fehlerquellen, erscheint es berechtigt, mit dem platonischen Fehlermodell zu argumentieren, wonach sich Fehler summieren: Statt der höheren Leistung, die durch die Klassifikation und Selektion erzielt werden soll, entsteht eine Zufallsverteilung, wenn nicht gar eine nach links versetzte Leistungsverteilung, wie eine moderne Fassung dieses Fehlermodells in der Berufswelt nahe legt, das „Peter-Prinzip“ (1972): Danach werden Personen so lange befördert, bis sie eine Position einnehmen, auf der sich ihre Unfähigkeit zeigt, so dass es keinen Grund mehr gibt, sie für höherwertige Aufgaben vorzusehen - sie verharren dann auf der Stufe der Unfähigkeit, also auf geringer Leistungshöhe.

Für moderne Gesellschaften und Ökonomien besteht die Aufgabe also nach wie vor darin, das Klassifikationsproblem besser zu lösen, den Leistungsmittelwert durchschnittlich zu erhöhen.

Hunter und Schmidt (1982) errechneten in ihrem ökonomischen Modell den gesamtwirtschaftlichen Nutzen einer multivariaten Allokation, die die Erkenntnisse der Eignungsdiagnostik nutzt.

Exkurs: Erklärung von Leistung aus eignungspsychologischer Sicht

„Übersetzt“ man den alltagssprachlichen Begriff der beruflichen Leistung in die psychologische Fachsprache, dann stößt man auf das Konstrukt der Eignung. Die Tabelle 5 enthält zentrale Ergebnisse aus Metanalysen (Ones, Viswesvaran, Schmidt 1993) zu den erfolgreichsten eignungspsychologischen Prädiktoren. Prädiktoren sind Merkmale, die die zukünftige Leistungshöhe vorhersagen. Die Tabelle zeigt, dass die Leistungen über alle Komplexitätsstufen (sehr einfache

che bis sehr schwierige) von Aufgaben von drei zentralen und in sich komplexen Prädiktoren zu 41 % bis 52 % erklärt werden: der Allgemeinen Intelligenz, den psychomotorischen Fähigkeiten sowie der Integrität einer Person (die multiplen Korrelationen der Originaltabelle in der ganz rechten Spalte sind in Determinationskoeffizienten umgerechnet worden, die üblicherweise als Anteil erklärter Varianz gedeutet werden).

Zum Vergleich: Eckardt und Schuler (1992) konnten für Deutschland für Einstellungsinterviews eine Prognosekraft (= erklärter beruflicher Erfolg) von 2 % (!) nachweisen. Im Vergleich verbessern die drei Prädiktoren die Prognose um den Faktor 20 bis 25.

Tabelle 5

	Va-	lidi-	tät	Multiple Kor-	Erklärter beruf-
Aufgaben-	AI	PMA	I	relation	licher Erfolg
komplexität				AI + PMA + I	%
Stufe 1	.58	.21	.41	.71	50,4
Stufe 2	.56	.30	.41	.72	51,8
Stufe 3	.51	.32	.41	.67	44,9
Stufe 4	.40	.43	.41	.65	42,3
Stufe 5	.23	.48	.41	.64	41,0

Aufgabenkomplexität: 1=höchste Stufe bis 5=niedrigste Stufe; AI = Allgemeine Intelligenz; I= Integrität; PMA = Psychomotorische Fähigkeiten

Ein Blick auf die einzelnen Zeilen der Tabelle zeigt, dass die Bedeutung der drei Prädiktoren mit der Schwierigkeit der Aufgabe variiert: Der Allgemeinen Intelligenz kommt bei schwierigen Aufgaben die größte Bedeutung zu, bei einfachen Aufgaben die geringste.

Einem Vorschlag Eckardts (1988) folgend ließe sich die verbleibende unaufgeklärte Varianz in Höhe von 48 % – 59 % durch stärker situativ oder kontextuell ausgerichtete psychologische Konstrukte erklären, wie das der Motivation. Mit Hilfe dieses Konstrukts ließe sich die komplexe situative Interaktion zwischen Arbeitgeber und Mitarbeiter fassen: Motive, Interessen und Bedürfnisse des Mitarbeiters, aber auch persönliche Sympathien und Antipathien, treffen auf organisatorische Gegebenheiten wie Entlohnungs- und Personalentwicklungssysteme sowie das konkrete Betriebsklima. Aus der komplexen Interaktion der Motive und Ziele und ihrer potentiellen Befriedigung entsteht die konkret wirkende Motivation.

Große Unternehmen optimieren deshalb ihre Personalarbeit mittels dreier zentraler Strategien:

- Unterschiedliche mediale Angebote und Präsentationsformen sollen den Zugang zum eigenen Unternehmen insofern erleichtern, als sie Personen mit unterschiedlichen Selbstbildern und damit unterschiedlichen Selektionsmustern ansprechen.

- Um sich für möglichst viele Bewerber aus dem leistungsstarken Spektrum entscheiden zu können, wird die Auswahl durch valide eignungsdiagnostischer Instrumente unterstützt.
- Um die Motivation der Mitarbeiter auch länger- bis langfristig auf hohem Niveau zu erhalten, werden Entlohnungssysteme optimiert und Personalentwicklungssysteme geschaffen, die den Mitarbeitern lohnenswerte Perspektiven oder Ziele eröffnen sollen (ein zentraler Aspekt des Ansatzes des Human Resource Managements).

4. Volkswirtschaftliche Verallgemeinerung der Ergebnisse

Die bisher beschriebenen Befunde stammen aus Untersuchungen einer Vielzahl von Einzelunternehmungen. Unterstellt man an dieser Stelle die Repräsentativität der Daten, der erfassten Unternehmen für eine Volkswirtschaft, dann lassen sich die Ergebnisse verallgemeinern. In Analogie zum betrieblichen output wird ein Kennwert für den volkswirtschaftlichen output gesucht. Diese Funktion erfüllt das BIP (= Bruttoinlandsprodukt), das den folgenden Überlegungen zugrunde gelegt wird:

Wenn der output der Mitarbeiter in Einzelorganisationen durchschnittlich um +/- 40 % um den Mittelwert variiert, sollte das verallgemeinert auch für das BIP unterstellt werden dürfen. Für Deutschland bedeutete das für das Jahr 2000 eine Varianz von 800 Milliarden Euro.

In Analogie zur Verteilung der Leistung auf der betrieblichen Ebene bedeutet das:

- Alle Maßnahmen, die der Unterstützung eines Klassifikations- und Auswahlprozesses dienen, erklären ca. 50 % der Leistungsunterschiede; das entspricht im Jahr 2000 allein in Deutschland einer Summe von +/- 400 Milliarden Euro.
- Das bedeutet, dass sich deutliche Verbesserungen im Allokationsprozess auch merklich im BIP niederschlagen werden.
- Alle Maßnahmen bezüglich der Interaktion zwischen Arbeitgebern und Mitarbeitern oder bezüglich der Verbesserung der Arbeitsbedingungen im weitesten Sinn, wie es sich bspw. in Programmen der Bundesregierung zur „Humanisierung der Arbeit“ oder für „Arbeit und Technik“ ausdrückt, erklären weitere 50 % der Leistungsunterschiede. Im Wesentlichen ist dies ein Arbeitsfeld der Tarifpartner mit großem Einfluss auf die Leistungshöhe.

Die entscheidende Frage ist nun, wie weit sich die Varianz der Leistungshöhe verringern und ihr Mittelwert erhöhen lässt: Hunter und Schmidt (1982) konnten in ihrem ökonomischen Modell der USA zeigen, dass der Einsatz einer multivariaten Personalauswahl die jährliche Produktivität pro Neueinstellung um – konservativ gerechnet – neun Prozent erhöht. Bezogen auf die Beispielrechnung mit einem durchschnittlichen output von 50.000\$ bedeutet das für jeden neu eingestellten Mitarbeiter einen mittleren output von 54.500\$.

In einem Gedankenspiel werden die Ergebnisse auf Deutschland übertragen: Nehmen wir an, dass ein durchschnittlicher Arbeitnehmer einen jährlichen output von 50.000€ erzeuge. Und nehmen wir weiter an, dass es im Jahr fünf Milli-

onen Neueinstellungen gäbe, durch Berufsanfänger und Arbeitsplatzwechsel. Bei verbesserter, multivariater Personalauswahl, errechnet sich daraus ein Produktivitätsgewinn von 22,5 Milliarden Euro, von denen die Bundesagentur für Arbeit nach alten Statistiken ein Viertel zu vertreten hat. – Beide Annahmen sind für Deutschland nicht völlig unrealistisch. Das Gedankenspiel zeigt, dass eine verbesserte Klassifikation und Selektion deutliche ökonomische Effekte hat.

5. Resümee und Konsequenz

Akzeptiert man die vorgelegte Konstruktion, stellt sich die Frage nach den Folgerungen, die daraus zu ziehen sind:

- Nach den vorgestellten Untersuchungen tragen die Klassifikation und Selektion nicht nur marginal zur Produktivität bzw. Produktivitätssteigerung bei. Danach erscheint es dringend geboten, die Aufgabe der Berufsorientierung und -beratung auch nicht vorübergehend hinten an zu stellen, sondern im Gegenteil auszubauen und vor allem weiter zu professionalisieren.
- Tabelle 1 lässt erahnen, dass die inhaltliche Indikatorenlage vor allem im Bereich der Berufsorientierung als auch der -beratung unbefriedigend ist. Das mag für Großunternehmen mit eigenen, hoch professionalisierten Personalauswahlstrategien weniger problematisch sein; für kleine und mittlere Unternehmen, die das Rückgrat der deutschen Wirtschaft bilden, ist dies jedoch ein großer Mangel. Insofern müsste der Bundesagentur für Arbeit im Sinne des Auftrags durch das SGB III einerseits und den ökonomischen Wirkungen andererseits an folgenden Aspekten dringend gelegen sein:
 - Die Berufsinformationszentren und das BerufeNet bieten schon seit vielen Jahren vielfältige und differenzierte Informationen an. Großer Bedarf besteht jedoch hinsichtlich der systematischen Integration der disparaten Daten, um eine Orientierung zu unterstützen. Das formuliert sich einfach, ist jedoch in einer Welt voller Möglichkeiten, großer Chancen und Risiken und komplexer Zusammenhänge, in denen sich verschiedene Faktoren und Prozesse wechselseitig verstärken oder auch blockieren können, alles andere als einfach zu beurteilen, um anschließend vernünftig zu entscheiden. Einer multidimensionalen Informationssammlung, der Interpretation dieser disparaten Daten und ihrer Bewertung kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu (Vester 2000).
 - Die Dynamik der Veränderung in der Wirtschaft und in den Berufen erfordert eine entsprechend aktuelle Datensammlung, um substantielle Veränderungen sichtbar machen zu können.
 - In der Beratungsausbildung sollte deutlich zwischen dem diagnostischen und dem intervenierenden Handeln unterschieden werden.
 - Im diagnostischen Teil der Beratung müssen valide Prädiktoren (= prognostisch valide Indikatoren) stärker genutzt werden.
 - Für die beraterischen Interventionen müssen, dem Vorbild anderer Beratungsleistungen folgend, nachweislich nützliche Prozessindikatoren eingesetzt und weiter entwickelt werden. Summative Kennwerte, wie bspw. der berufliche Erfolg, 10 Jahre nach Ende einer

- Ausbildung, können und müssen aufgrund des Prognosezeitraums nur langfristig aufgebaut werden.
- Aufgrund der vielfach beschriebenen Veränderungen der Gesellschaft mit ihren Risiken (vgl. Beck 1996), einem damit steigenden Informations- und Orientierungsbedarf auf Seiten der Jugendlichen und ihrer Eltern, sind im Rahmen der Berufsberatung neue, dazu passende Formen der Begleitung in diesem Prozess zu entwickeln.

Eine Verbesserung dieses Beratungs- und damit in Folge auch Vermittlungswissens wird zusätzliche Konflikte erzeugen, die sich zunächst an der Frage entzünden, ob sich Jugendliche und Erwachsene bei der Berufswahl nach ihren Leistungsmöglichkeiten und ihren Interessen richten können und sollen oder nach den verfügbaren Ausbildungs- und Arbeitsplätzen. - Es ist kaum sinnvoll, davon auszugehen, dass diese in einer Art prästabilisierter Harmonie direkt zueinander passen. Notwendig ist an dieser Stelle die schwierige Aufgabe einer Maximierung der günstigen Effekte, für die Ausbildungs- und Arbeitsuchenden einerseits und die Arbeitgeber andererseits.

Um diesen Konflikt zu wissen und ihn genauer beschreiben zu können, ermöglicht jedoch, beraterisch rationaler mit ihm umgehen zu können: Ihn beraterisch zu bewältigen, stellt besondere kommunikative Anforderungen, da die große Gefahr besteht, dass das inhaltliche Problem durch die Ratsuchenden, gleich ob Arbeitnehmer oder -geber zu einem Beziehungsproblem umgedeutet wird: „Der Berater will mir nicht helfen, unterstützt mich nicht bei der Realisierung meines Berufs- bzw. Besetzungswunsches.“ - Neben den dazu notwendigen beraterischen Kompetenzen, ist erst entsprechendes Wissen über die Märkte und Berufe und ihre tendenziellen Entwicklungen hinreichend. Mit solchen Brüchen und Konflikten offen umzugehen ist beraterisch effektiver als die aktuelle Situation mit der trügerischen Unterstellung, ein transparenter Markt werde das schon in befriedigender Weise lösen. – Wie die vorgestellten Untersuchungen zeigen, ist der Markt nicht transparent. Genau hierfür benötigen wir eine sich weiter professionalisierende Berufsberatung mit entsprechenden Ressourcen.

Literatur

- Althoff, H. (1990). Die Konzentration der Jugendlichen auf Ausbildungsberufe im Zeitraum 1973 – 1988. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 2, S. 2-6.
- Beck, U. (1996). Risikogesellschaft, 12. Auflage. Frankfurt.
- Bortz, J. (1984). Lehrbuch der empirischen Forschung. Berlin: Springer.
- Berufsbildungsberichte .../ Hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft.
- Eckhardt (1988). Diagnostica.
- Eckardt, H.H., Schuler, H. (1992). Berufseignungsdiagnostik. In: R.S. Jäger, F. Petermann (Hrsg.), Psychologische Diagnostik, S. 533-551. Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Hunter, J. E., Schmidt, F. L. (1982). Fitting People to Jobs: The Impact of Personnel Selection on National Productivity. In: E.A. Fleishman und M.D. Dunnette (Eds.), Human performance and productivity. Volume I: Human capability assessment (pp. 233 – 284). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Hunter, J.E., Hunter R.F. (1984). Validity and utility of alternative predictors of job performance. Psychological Bulletin, 96, 72-98.
- Hussy, W. (1993). Denken und Problemlösen. Stuttgart: Kohlhammer.
- Klevenow, G.-H., Pfundstein, T., Klopprogge, M. (1990). STEP-PLUS 89/90 Datenanalyse. Im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit erstellt. Mannheim: MEDIALOG.
- Lange, E. (1978). Berufswahl. Eine empirische Untersuchung der Berufswahlsituation von Hauptschülern, Realschülern und Abiturienten. München.
- Marramao, G. (1999). Die Säkularisierung der westlichen Welt. Frankfurt/M: Insel.
- Ones, D.S., Viswesvaran, C., Schmidt, F.L. (1993). Comprehensive meta-analysis of integrity test validities: Findings and implications for personnel selection and theories of job performance. Journal of Applied Psychology, 78, S. 679-703
- Parsons, T. (1971). The system of modern societies. Englewood Cliffs, N.J.
- Peter, L. J., Hull, R. (1972). Das Peter-Prinzip. Reinbek.

- Polya, G. (1949). Schule des Denkens. Bern: Francke.
- Schmidt, F.L, Hunter, J.E. (1983). Individual differences in productivity: An empirical test of estimates from studies of selection procedure utility. *Journal of Applied Psychology*, 68, 407-415.
- Schmidt, F. L., Hunter, J. E. (1998). The validity and utility of selection methods in personnel psychology: Practical and theoretical implications of 85 years of research findings. *Psychological Bulletin*, 124, 262-274.
- Schmidt, F.L., Hunter, J.E., McKenzie, R.C. & Muldrow, T.W. (1979). The impact of valid selection procedures on work-force productivity. *Journal of Applied Psychology*, 64, 609-626.
- Schmidt, F.L., Mack, M.J., & Hunter, J.E. (1984). Selection utility in the occupation of U.S. Park Ranger for three modes of test use. *Journal of Applied Psychology*, 69, 490-497.
- Schober, K., Gaworek, M. (1996) (Hrsg.). Berufswahl: Sozialisations- und Selektionsprozesse an der ersten Schwelle. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 202. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg.
- Schuler, H. (2002). Das Einstellungsinterview. Göttingen: Hogrefe.
- Smith, A. (1998). Der Wohlstand der Nationen. 7. Auflage. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Todt, E. (1978). Das Interesse. Stuttgart: Huber.
- Tversky, A., Kahnemann, D. (1973). Availability: A heuristic for judging frequency and probability. *Cognitive Psychology*, 5, 207-232.
- Tversky, A., Kahnemann, D. (1974). Judgement under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185, 1124-1131.
- Uhland-Dietz, G., Matt, E. (1994). Begrenzte Handlungsspielräume bei der Berufsfindung. *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik*, 5, S. 510-524.
- Vester, F. (2000). Die Kunst vernetzt zu denken. Stuttgart: Deutsche Verlags Anstalt.

*Wenn der Wind des Wandels weht,
bauen die einen Mauern, die andern Windmühlen
(Chin. Weisheit)*

Verlauf eines Projektes an der Fachhochschule zur Unterstützung der biografischen Gestaltungskompetenz und offensiven Selbstvermarktung in Phasen beruflicher Umorientierung

Hans-Walter Bens, Margaretha Linder

Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik, der Titel des Readers passt für das Projekt an der Fachhochschule, das von April bis Dezember 2004 durchgeführt wurde. Es ging dabei um die Unterstützung von Arbeitnehmern in beruflichen Umorientierungsphasen. Ziel war es, individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu fördern. Die Förderung und Sicherung von Beschäftigungsfähigkeit wird seit 1997 als erster Pfeiler der Europäischen Beschäftigungspolitik genannt und auch seitens anderer Institutionen und Arbeitsmarktexperten als zentrale Zielgröße innovativer arbeitsmarktpolitischer Anstrengungen diskutiert. Employability bezeichnet die Fähigkeit Erwerbstätiger, sich selbständig auf den Arbeitsmärkten zu bewegen und dauerhafte Beschäftigung zu finden. Sie steht in enger Beziehung zum Wissen, den Fertigkeiten und Einstellungen der Einzelnen und der Art und Weise, wie sie diese „Aktivposten“ nutzen und sie gegenüber potenziellen Arbeitgebern darstellen (Blancke/ Roth 2002: 10). In Deutschland impliziert der Begriff mit seiner Fokussierung auf Wertschöpfung, Produktivität, Leistung und Wissensbestände des Einzelnen und auf die Loslösung von starren, einmal erworbenen berufsfachlichen Kenntnissen einen ganz fundamentalen Wandel des Verständnisses von „Beruf“ als „Zentrum“ der Erwerbstätigkeit. Employability, die letztendlich auf der *Wertschöpfungsfähigkeit* der Erwerbsperson beruht, sollte mit an der FH entwickelten Instrumenten unterstützt werden. „Die neue Idee - Schritt für Schritt zum neuen Job“ war als 30seitiges Arbeitsbuch zur Selbstreflexion angelegt - mit Arbeitsbögen zur eigenen Standortbestimmung, zur strategischen Jobsuche, zum wirksamen Bewerbungsschreiben. Dabei ging es um die Aktivierung der Betroffenen und ihrer individuellen Fähigkeiten, um das Herausarbeiten der individuellen Ressourcen, die Entwicklung von Strategien und Zielen und um die Umsetzung der Reflexionsergebnisse in eine offensive Selbstvermarktung. Paradigmenwechsel passt, weil erstens der Blick auf die Biografie alle Lernkontexte einschloss und die darin entwickelten Lernergebnisse und Kompetenzen ressourcenorientiert bilanziert wurden. Zum Zweiten wurde die Eigenaktivität und Eigenverantwortlichkeit der Teilnehmer in den Mittelpunkt gestellt und die Konsumhaltung nicht bedient. Zum Dritten wurden aktive Strategien der Arbeitsplatzsuche angeregt in Form eines Arbeitskraftangebotes.

1. Was wandelt sich?

H. Schelsky schreibt vor 40 Jahren, der Beruf sei eine der großen sozialen Sicherheiten, die der Mensch in der modernen Gesellschaft noch besitzt. Mit Be-

ruf meinte er nicht die Bündel von Qualifikationen und Arbeitserfahrungen, sondern die komplexe Kategorie sozialer Integration des Individuums, als welche der Beruf in die Berufssoziologie eingegangen ist – als Medium sozialer Verortung, als Raum für wesentliche Sozialkontakte, als zentrale Instanz für Umweltstabilisierung und Innenstabilisierung der Person über eine spezialisierte Form qualifizierter Erwerbsarbeit.

Diese Sichtweise wurde korrigiert, nachdem empirische Untersuchungen die Brüchigkeit der Vorstellung beruflicher Kontinuität im Sinne eines Lebensberufes belegten. Das Thema beruflicher Diskontinuität wurde in den 70er und 80er Jahren in der Lebenslaufforschung aufgegriffen. Die immer dynamischer werdende Transformation der industriellen in eine postindustrielle Gesellschaft, in der Arbeit im Dienstleistungsbereich ökonomisch wichtiger wird als die Arbeit in der Produktion, in der Frauen zunehmend erwerbstätig sind und die durch die rasante technologische Entwicklung vorangetrieben wird, wirkt sich auch auf die konkrete Arbeitsumwelt der Menschen und auf die Veränderung ihrer Berufe aus. Der Wandel wird insofern individuell erfahrbar, als dass Berufsverläufe an Kontinuität und Berechenbarkeit verlieren. An die Stelle des Leitbildes des einmal erlernten lebenslang ausgeübten Berufs mit vorgegebenen Qualifikationsprofilen werden zunehmend individuelle Fähigkeits-, Erfahrungs- und Kompetenzprofile treten („Individualisierung von Beruflichkeit“).

Tatsächlich ist bis heute nicht eindeutig zu entscheiden, wie groß das Ausmaß beruflicher Diskontinuität ist. Es kann aber unterstellt werden, dass der Beruf als lebenslanger Orientierungsrahmen für individuelle Erwerbsperspektive und soziale Integrationsperspektive weitgehend erodiert (vgl. Baethge; Baethge-Kinsky 1998).

2. Konsequenzen, Anforderungen an den Einzelnen

Diese Auflösung von tradierten Bedingungen von Arbeit, die Entgrenzung von sozialen Strukturen ermöglichen aber andererseits, dass sich neue Potenziale entfalten können, denn „Entgrenzung beinhaltet insofern immer ein de- und ein konstruktives Element“ (Kirchhöfer 2001: 102). Generell herrscht weitgehende Übereinstimmung, dass künftig Erwerbsformen flexibler sein werden, es wird von einer Vielfalt nebeneinander bestehender Beschäftigungsformen und weniger von einem einheitlichen Normalitätsmuster ausgegangen (vgl. Kress 1998: 488).

Auf diesem Weg der zunehmenden Arbeitsmarktflexibilisierung wird die individuelle Beschäftigungsfähigkeit an Bedeutung gewinnen. Das heißt, jeder Einzelne ist zunehmend gefordert mit diesem Wandel konstruktiv umzugehen.

Es ergeben sich andere Anforderungen, sowohl Chancen als auch Risiken für den Erwerbstätigen. Es reicht nicht mehr, sich reaktiv zu verhalten, vielmehr sind proaktives Verhalten, Selbstmanagement, lebenslange Lernfähigkeit und -bereitschaft und die Ausbildung von Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit gefordert. Zusammengeführt und durchaus kontrovers diskutiert werden die

beschriebenen Entgrenzungsprozesse der Arbeit mit dem Wandel des Typus Arbeitnehmer hin zum Typus Arbeitskraftunternehmer (Voß 1998) und damit zu einer weitgehend neuen Qualität gesellschaftlich organisierter Arbeit.

Vom neuen Typus werden alle Funktionen eines Unternehmers der eigenen Arbeitskraft gefordert und damit vollkommen neue Basiskompetenzen, etwa die Kompetenz zur aktiven Biografisierung, zur kontinuierlichen Selbstvermarktung mit offensiver Profilierung, zur Ichstabilisierung und Belastungsverarbeitung.

Legt man ein Verständnis vom Menschen zugrunde, dessen Handeln nicht nur einseitig durch externe, sozialstrukturell bedingte Anforderungen, sondern auch durch interne Strebungen und autonom gesetzte Ziele bestimmt wird, lassen sich die beschriebenen Prozesse klarer fassen, wenn man sich auch an dem Leittypus des „reflexiv handelnden Subjekts“ (Hoff 2003: 3) orientiert. Reflexivität gilt in unterschiedlichen handlungspsychologischen Theorien als zentral bei der subjektiven Auseinandersetzung mit diskrepanten, widersprüchlichen externen Handlungsanforderungen, die sich aus verschiedenen Handlungskontexten oder dem gesellschaftlichen Wandel für den Einzelnen ergeben. Mit zunehmender Diskontinuität von Erwerbsbiografien ergibt sich die Anforderung an biografische Flexibilität und die Notwendigkeit, biografische Brüche, wie z.B. Wechsel zwischen unterschiedlichen Funktionen oder beruflichen Projekten, zwischen Arbeitsinhalten, Organisationen, zwischen Phasen der Erwerbs- und Nichterwerbsarbeit zu nutzen im Sinne von biografischen Weichenstellungen. Der sich ergebende Zwang zu Flexibilität fordert im Sinne des reflexiv handelnden Subjektes jedoch nicht nur Anpassung der persönlichen Ziele an externe Veränderungen, sondern vielmehr die Herstellung von biografischer Kontinuität trotz Diskontinuität und die Balance zwischen Festhalten an und Wechsel von Zielen (ebd.: 5), denn subjektives Handeln ist ohne die Vorstellung einer eigenen Identität und Integrität nicht denkbar.

Es entstehen qualitativ neue Anforderungen an berufliche Identität. Wenn berufliche Identität bislang häufig als einzige Grundlage einer stabilen persönlichen Identität angesehen wird, bedeutet Arbeitslosigkeit soviel wie Identitätsverlust.

Berufliche Identität ist aber nicht mehr nur inhaltlich zu bestimmen, sie ist nicht mehr ausschließlich gebunden an die Ausübung eines einmal erlernten Berufes, sondern stellt zunehmend Anforderungen an persönliche Identität. Es finden sich erste Anzeichen, dass berufliche und persönliche Identität sich mehr und mehr zu entkoppeln beginnen, bzw. in neuer und reflexiver Weise miteinander verbunden werden (vgl. Buchinger 2000: 384 ff). Es wird zum positiven Kriterium, über Flexibilität zu verfügen, Berufswechsel nicht nur passiv als Notlösung zu akzeptieren, sondern sie vielmehr aktiv zu suchen und zu gestalten. Hier findet das Verhältnis von Flexibilität und Stabilität besondere Beachtung. „Flexibilität ist nur möglich auf der Basis von Stabilität. Ohne sie bedeutet Flexibilität bloß Haltlosigkeit.“ (ebd.: S. 387)

Wenn also der erlernte Beruf nicht mehr die notwendige Stabilität verspricht, woraus sonst kann man die nötige Stabilität gewinnen?

3. Wie mit dem Wandel umgehen? - Kompetenzen als Orientierungsdatum

Soll das Leben also nicht einfach in verschiedene Teile ohne innere Ordnung, ohne Sinn und Kontinuität zerfallen, brauchen wir ein neues Strukturierungsprinzip, das das ehemalige Führungsgerüst „Beruf“ ersetzt. Der Beruf als tragende Grundlage von Biografien entfällt und er wird vielmehr „ein im Rahmen von Biographie individuell zu ergreifendes Gestaltungsfeld“ (Brater 1998: 26). Der arbeitsbezogene Lebenslauf wird zum gestaltbaren aber auch gestaltungsbedürftigen Prozess.

Die subjektorientierte Betrachtung der Kompetenzentwicklung erhält in diesem Zusammenhang ihre Bedeutung. In den 90er-Jahren wurde im Zuge der Qualifizierungsprogramme und Transformationsprozesse im Osten Deutschlands offensichtlich, dass mit formalisierter Weiterbildung allein nicht die notwendigen Kompetenzen erworben werden, um Arbeit unter anderen sozioökonomischen Bedingungen, in ‚Zeiten des Wandels‘, erfolgreich zu bewältigen. Die Aneignung neuen betrieblichen Wissens und der Erwerb von Bildungsabschlüssen verliefen weitgehend problemlos, aber die individuelle Handlungsfähigkeit für das neue Umfeld konnte nicht wesentlich verbessert werden. Es wurde nicht berücksichtigt, auf welches Werte- und Deutungssystem das Bildungsangebot bei den Lernenden traf. Reines Qualifikationslernen konnte folglich die notwendigen Transformationsprozesse nicht hinreichend unterstützen, individuelle Handlungsfähigkeit bedurfte der veränderten Wertestrukturen, neuer Sozial- und Methodenkompetenzen und neuem systemspezifischem Wissen. Die verstärkte Hinwendung zur Kompetenzforschung hat unter anderem hier ihren Ursprung. In der Debatte um Kompetenzen existiert noch kein umfassendes Theoriegebilde über Entstehung, Ausbildung und Ausprägung von Kompetenzen. Auch Kompetenzbegrifflichkeiten tauchen in der Literatur weitgehend uneinheitlich auf. Hier wird auf die Klassifikation der Kompetenzen nach Erpenbeck und Heyse verwiesen.

Selbstorganisierte Handlungsarten sind geistige, instrumentelle, kommunikative, reflexive Handlungen und Handlungsgesamtheiten, deren Ergebnisse auf Grund der Komplexität des Individuums, der Situation und des Verlaufs nicht vorhersehbar, also offen, sind. „Die unterschiedlichen Dispositionen (Anlagen, Fähigkeiten, Bereitschaften), eben diese Handlungen selbstorganisiert auszuführen, bilden unterschiedliche Kompetenzen“ (Erpenbeck/Heyse 1999b: 157).

In der neueren Diskussion werden folgende Kompetenzen unterschieden:

Fachkompetenzen, als die Disposition, geistig selbstorganisiert zu handeln, d. h. mit fachlichen Kenntnissen kreativ Probleme zu lösen und Wissen sinnorientiert einordnen und bewerten zu können.

Methodenkompetenzen, als die Disposition, instrumentell selbstorganisiert zu handeln, d.h. Fähigkeiten und Aufgaben methodisch kreativ zu gestalten und geistiges Vorgehen zu strukturieren.

Sozialkompetenzen, als die Disposition, kommunikativ und kooperativ selbstorganisiert zu handeln, d.h. sich mit anderen kreativ auseinanderzusetzen.
Personale Kompetenzen (Individualkompetenzen), als die Disposition, reflexiv selbstorganisiert zu handeln, d.h. sich selbst einzuschätzen, produktive Einstellungen, Werthaltungen, Selbstbilder und Motive zu entwickeln, eigene Begabungen zu entfalten und zu lernen.

Handlungskompetenzen, als die Dispositionen, gesamtheitlich selbstorganisiert zu handeln, d.h. die zuvor genannten Kompetenzen möglichst zu integrieren. (ebd.)

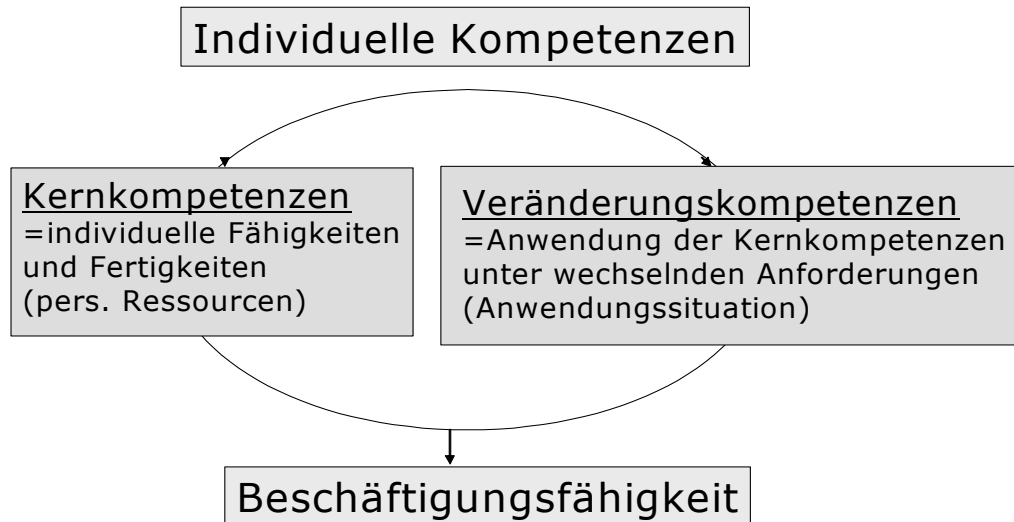
Im weitesten Sinne sind Kompetenzen also Befähigungen von Personen, mit neuen Situationen und bisher unbekanntem Handlungsanforderungen erfolgreich zu Recht zu kommen und sich für diese zuständig zu erklären.

Für Beratung bietet sich eine Orientierung am Konzept der Kompetenzen an, die als die Menge der personalen Ressourcen einer Person aufgefasst werden können, um Situationen zu gestalten – insbesondere Situationen, die unter Zieloffenheit zu entscheiden sind. Arbeitslosigkeit und die berufliche Neuorientierung sind als solche zu verstehen.

4. Wie können Kompetenzen das erodierende Strukturierungsprinzip Beruf ersetzen?

Das geforderte Strukturierungsprinzip ergibt sich nach einer These Wittwers aus der Subjektivität der Individuen selbst, aus ihren Kompetenzen, die es zu entdecken und zu fördern gilt. Hierbei unterscheidet er analytisch in zwei Dimensionen, die Kernkompetenzen und die Veränderungskompetenzen, entsprechend den beiden Seiten, von denen sie bestimmt werden, der Situation (der Anforderungsseite) und der Person (den persönlichen Ressourcen).

Kompetenzen als biografische Gestaltungskraft



(vgl.: Wittwer/Reimer 2002)

Von der Entwicklung dieser beiden Dimensionen hängt zukünftig möglicherweise Beschäftigungsfähigkeit ab.

Beschäftigungsfähigkeit kann aus dem Zusammenspiel von Kern- und Veränderungskompetenz erreicht werden, es entsteht so etwas wie das Leitmotiv der Biografiegestaltung. Kernkompetenzen machen das Unverwechselbare und Besondere eines Individuums aus, sie prägen seine Identität. Dabei haben Kernkompetenzen die Funktionen:

- Orientierung zu ermöglichen,
- Kontinuität herzustellen,
- fachliche Qualifikation zu begründen.

Veränderungskompetenzen beinhalten die Fähigkeiten, auf unterschiedliche Anforderungen einzugehen und diese zu verarbeiten. Sie unterstützen die Anwendung jener Kernkompetenzen in unterschiedlichen Situationen und Kontexten. Sie lassen sich nicht über Inhalte vermitteln, sondern müssen in ihrer Wechselwirkung erlebt, erprobt und entwickelt werden.

Das Wissen um die eigenen Fähigkeiten und das Erleben in unterschiedlichen Situationen ermöglicht es, die eigenen Kompetenzen nicht nur als Resultat der Anforderung, sondern als persönliche Kompetenz und damit als Teil der eigenen Biografie zu begreifen und sie damit auf neue Kontexte übertragen zu können. Das Wissen um die Überberuflichkeit von Kompetenzen eröffnet Perspektiven und Weiterentwicklung. Auf der Basis von Kern- und Veränderungskompe-

tenzen ist eine flexible Spezialisierung aufzubauen, die Optionen eröffnet (vgl. Wittwer/ Reimer 2002).

Aus dieser Sicht wird der Transfer als Übertragung der im Zusammenhang mit einer bestimmten Aufgabe erlernten Vorgänge auf eine andere Aufgabe verstanden. Der Erhalt des Arbeitsvermögens und der beruflichen Handlungsfähigkeit trotz zunehmender Instabilitäten und der Gefahr der fortschreitenden Entwertung von Fachqualifikationen bedarf solcher Kompetenzen, die signifikant auf eine aktive Selbststeuerung ausgerichtet sind und erfordert daher eine hohe personale Selbstreferenz und Reflexivität (vgl.: Voß 1998: 484). Es wird eine hohe gestalterische Leistung und personale Stabilität erforderlich, um auf den Wandel in einem lebenslangen Horizont eingestellt zu sein. „Dazu sind Kompetenzen notwendig, die auf das ‚Management‘ der eigenen Berufsbiographie und des Arbeitsvermögens in der biographischen Perspektive bezogen sind“ (Preißer 2002: 226).

Wie kann man aber wechselnde Anforderungen integrieren, Kompetenzen und Fähigkeiten aus einem Arbeitsfeld auf ein Neues übertragen? Die Transferierbarkeit der Ergebnisse vor allem des informellen Lernens, z.B. des Lernens in der Arbeit, wird z.T. kaum wahrgenommen, vielfach in Frage gestellt mit dem Hinweis auf deren Situativität und Kontextabhängigkeit. Hierbei wird ein wesentlicher Einflussfaktor übersehen, „nämlich die individuelle Fähigkeit zur Reflexion, Abstrahierung, Vernetzung und Reorganisation von gemachten Erfahrungen und Wissensbeständen“ (Laur-Ernst 2001:63). Die Einschränkung bezüglich der Transferierbarkeit liegt in der Verfügbarkeit des Arbeitsvermögens, bzw. der Kompetenzen. „Kompetenzen können nur dann zu einem beruflichen Handlungswissen werden, wenn sie der ‚Kompetenzträgerin‘ bewusst sind und von ihr auch als nützlich erkannt und verstanden werden“ (KAB/DJI 1998:11).

Veränderungskompetenz als Voraussetzung für berufliche Umorientierung und Beschäftigungsfähigkeit setzt folglich eine realistische Bilanzierung aller Kompetenzen und deren Bewertung auf ein angestrebtes Ziel voraus.

5. Not- Wendigkeit - Kompetenzbilanz und Selbstvermarktung

Nicht wenige Kenner der Szene sind der Meinung, dass der Einzelne von dieser Entwicklung hoffnungslos überfordert ist. Der zunehmende Individualisierungsprozess wird möglicherweise nur von den Nonkonformen, den Ich-Starken in der Weise bewältigt, dass biografische Chancen aus den eigenen Fähigkeiten und Kräften genutzt werden, um die neu gewonnenen Möglichkeiten individueller Gestaltung und selbständiger Führung des Lebens zu nutzen (vgl. Brater 1998: 35). Es geht darum, dass der Einzelne „*sich selber durchhält und sogar – findet*“ (ebd.: 36).

Aufgabe der Erwachsenenbildung, der Arbeits-, Berufs- und Laufbahnberatung könnte es sein, die Identifizierung des biografisch erworbenen Kompetenzprofils zu unterstützen.

Es leiten sich für Beratung aus den oben beschriebenen Zusammenhängen drei wesentliche Forderungen ab (vgl. Wittwer 2000: 15):

- Beratung muss sich verstärkt an den **Kompetenzen** der Individuen orientieren (keine Beschränkung des Blicks auf Berufe und Qualifikationen).
- Beratung muss **Prozessberatung** werden.
- Ziel von Beratung muss es sein, **berufliche Optionen** gemeinsam mit den Erwerbstätigen zu entwickeln und zu sichern.

Der prominente Konstruktivist Heinz von Förster formuliert als Pflicht, so zu handeln, dass man nach jeder Handlung über mehr Möglichkeiten verfügt, weiter zu handeln. Dieser Imperativ gilt genauso für die Beratung, bei der es um die Entwicklung von Handlungsalternativen geht.

Die Beratungserfahrung zeigt, dass dem Einzelnen häufig nicht klar ist, wo seine besonderen Fähigkeiten liegen und was er tatsächlich alles kann. Somit begrenzt er seine beruflichen Möglichkeiten und seine Entwicklung.

Hier seien zwei Teilnehmerinnen des Projektes zur Veranschaulichung vorgestellt:

Frau Scholl, Dipl. Biologin und Fachkraft für Umwelt – Schwerpunkt Abfall, Recycling, mündete nach ihrer dreijährigen Familienphase in eine Beschäftigung bei einem Bildungsträger und führte Trainingsmaßnahmen für Jugendliche durch. Sie entschied sich zur Teilnahme am Projekt, da ihr Arbeitgeber Stellen abbaute. Als mögliches Ziel wollte sie für sich zunächst eine erneute Tätigkeit bei einem Bildungsträger für eine ähnliche Aufgabe anstreben.

Frau Muhn, gelernte Krankenschwester, jahrelang Stationsleiterin kam über eine Weiterbildung zur Kosmetikfachfrau und Visagistin zu einer redaktionellen Tätigkeit. Sie entwickelte sich zur Chefredakteurin eines internationalen Blattes rund um Beauty und Wellness. Sie kam ins Projekt, auch ihr Arbeitsplatz war gefährdet, mit der Aussage: „Ich bin ja nur Krankenschwester.“

Teilnehmerin 1 beschränkt den Blick auf ihre Biografie, indem sie nur die letzten 3 Jahre berücksichtigt und zu verwerfen glaubt, Teilnehmerin 2 grenzt ihre Wahrnehmung ein, indem sie ihre Erstausbildung fokussiert und die Kompetenzentwicklung im Prozess der Arbeit übersieht. Beide behindern oder verhindern damit ihre berufliche Entwicklung und Karriere.

Zudem sind beiden ihre biografisch entwickelten Kompetenzen nicht bewusst, sie werden nicht aus dem engen Kontext der Anforderung herausgelöst. Somit ist keine Überprüfung auf neue Einstiegsmöglichkeiten in Erwerbsarbeit möglich. Könnte Frau Scholl ihre Fähigkeiten in der Lehre, der Beratung nicht beispielsweise in Kombination mit ihrem Studium in ganz anderen Kontexten anwenden und umsetzen?

Bei der Suche nach neuen beruflichen Herausforderungen, bei der Arbeitssuche aus Arbeitslosigkeit oder aufgrund einer Gefährdung des Arbeitsplatzes ist

das Erkennen der eigenen Stärken, Kompetenzen und Vorlieben aber notwendige Voraussetzung, um neue Tätigkeitsfelder, Funktionen und Berufsrollen zu definieren.

Arbeitslosigkeit, Diskontinuität und Instabilitäten bedingen einen Schwebestand, bei dem nicht klar ist, wohin es gehen soll, wie die zukünftige Ordnung aussehen wird. Die notwendigen Suchbewegungen, Klärungsprozesse erfordern Selbstreflexion, -vergewisserung und Neuorientierung.

Die biografisch entwickelten Kompetenzen und ihre Wirkungen auf neue Einstiegsmöglichkeiten in Erwerbsarbeit sind zu prüfen, statt immer neue Qualifizierung anzuraten. Hier setzt das Projekt an der Fachhochschule an.

6. Pilotprojekt – Das Selbstlernprogramm (SLP) – ein Arbeitspapier

„Besonders gefiel mir die Wertschätzung der Biografie, auch der Brüche, die erweiterte Kompetenzaddition und die menschenfreundliche Philosophie...die pädagogisch gute Führung durch die Arbeitsschritte vermittelt Sicherheit.“ Sozialpädagogin 41 J.

Im Auftrag der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit wurde im Januar 2004 ein Selbstlernprogramm zur Eigenreflexion entwickelt. „Die neue Idee – Schritt für Schritt zum neuen Job“ ist ein Arbeitspapier, das den Bearbeiter konsequent durch drei Zeitdimensionen führt – Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft – mit dem Ziel, berufliche Optionen zu entwickeln. Der Umfang wurde auf 30 Seiten beschränkt, Schwerpunkt ist nicht das Lesen unendlich vieler Ratschläge und Tipps, vielmehr die strukturierte Reflexion der Biografie in Eigenarbeit. Die Bearbeitungsdauer wurde von den Teilnehmern auf 5 - 25 Std. benannt. Zu jedem Schritt gibt es Arbeitsbögen, die beispielhaft an einem Tischler und einer ins Erwerbsleben zurückkehrenden Kauffrau bearbeitet, dargestellt sind. Das Programm ist *„...gut zu bearbeiten, gut die relative Kürz; man ist motiviert das Programm durchzuarbeiten, Erfolg versprechend.“ Landschaftsarchitektin 32 J.*

Zunächst werden die biografischen Lernorte reflektiert und gesammelt und zwar aus allen Lebensbereichen. Im zweiten Schritt werden Lernergebnisse aus den unterschiedlichen Lernkontexten bilanziert und eine Sammlung und Gewichtung der daraus entwickelten Kompetenzen und Qualifikationen vorgenommen. *„Was ich alles kann bzw. in welchen Bereichen ich schon Erfahrungen gesammelt habe, das hat mir erst das Ausfüllen der Arbeitsbögen in komprimierter Form gezeigt.“ Industriekauffrau 42 J.*

Im Sinne der Verwertbarkeit und der Transferierbarkeit auch der informell erworbenen Kompetenzen geht es hierbei um deren „Entkontextualisierung“, um sie auch für ein weiterführendes Lernen und flexible Beschäftigungsfähigkeit zu nutzen.

Für die zukünftige Nutzung des so definierten Kompetenzprofils steht nun die Überprüfung auf Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt an. Es werden für die Projektion in die Zukunft Strukturierungshilfen dargestellt, die Zielfindung anregen und breite Verwertbarkeit von Kompetenzen und Qualifikationen in unterschiedlichen Funktionen oder Jobs aufzeigen. Dazu zählen die Addition und Differenzierung, die Technik des beruflichen Querdenkens, die in dem „Trichter“, einer letzten Fokussierung oder Konzentration mündet. Nach Definition einer möglichen Zielposition oder eines Aufgabenfeldes und der dazu passenden Zielgruppe werden Umsetzungsmöglichkeiten vorgestellt.

Eine aktive Profilierung am Arbeitsmarkt in Form eines zweiseitigen Arbeitskraftangebotes wird vom Teilnehmer entwickelt und nach Prinzipien des Direktmarketings an potenzielle Arbeitgeber versandt.

7. Projektverlauf

Das Projekt wurde mit zwei Gruppen durchgeführt – eine erste Gruppe bei der Arbeitsagentur Landau mit Arbeitslosen, eine zweite Gruppe an der FH Mannheim mit Beschäftigten, die sich beruflich neu orientieren wollten.

Mit einem erfahrenen Teamleiter der Agentur Landau und dem Verfasser, der über mehrjährige Erfahrungen als Arbeitsvermittler und -berater verfügt, wurden die Kriterien der Stichprobe festgelegt. Es wurde vorgegeben:

- Arbeitslose mit Berufsabschluss, der für den Zugang mindestens mittlerem Bildungsabschluss voraussetzt, aber auch Arbeitslose mit Aufstiegsfortbildung bei Hauptschulabschluss oder Studienabbrecher.
- Altersschichtung zwischen 25 und 55 Jahren, die Stichprobe ist bzgl. des Alters jedoch nicht normal verteilt, sondern aus jeder Altersgruppe wurde eine etwa gleich große Gruppe ausgewählt. Es wurden zudem beide Geschlechter zu gleichen Anteilen berücksichtigt.
- Nationalität war unerheblich.

Für das Projekt an der Fachhochschule wurden die Teilnehmer über einen Bericht in der regionalen Presse aufmerksam gemacht und sie meldeten sich direkt zur Teilnahme an.

Von den 50 eingeladenen Arbeitslosen in Landau nahmen 35 am Projekt bis zum Ende teil. Die TN, die ohne gesamte Bearbeitung in Beschäftigung, Weiterbildung oder Selbständigkeit einmündeten, blieben unberücksichtigt. An der Fachhochschule arbeiteten weitere 30 Personen das SLP durch.

Es wurde mit Informationsveranstaltungen eröffnet, bei denen das Vorgehen beschrieben und sowohl die umfassende Sichtweise auf Biografien als auch die Umkehrung der Bewerbungsstrategie von einer reaktiven zu einer aktiven Form dargestellt wurden.

Die Teilnehmer, die sich daraufhin für das Projekt entschieden, bearbeiteten das SLP in einem Zeitraum von 2 Wochen und präsentierten ihre Ergebnisse in einem zusätzlich angebotenen 45minütigen Beratungstermin. Eine kleine Gruppe wurde in einem zweitägigen Workshop durch die Inhalte begleitet. Danach hatten die Teilnehmer die Aufgabe, die zur Zielgruppe definierten potenziellen Arbeitgeber zu recherchieren und eine Bewerbungsaktion zu starten. Die Teilnehmer aus der Gruppe der Beschäftigten setzten diesen Teil deutlich weniger um. Hier wurde das Projekt genutzt im Sinne von Vorbereitung auf den Ernstfall. Insgesamt wurde ein Zeitraum von 4 Wochen veranschlagt.

8. Projektergebnisse

*„Ein sehr guter Ansatz um durch Selbstreflexion ein besseres Bild von sich zu erhalten und neue Herausforderungen am Arbeitsplatz zu finden.“
Industriekaufmann, 32*

An dieser Stelle kann nur eine kurze Zusammenfassung einiger Ergebnisse des Pilotprojektes geboten werden. Nach Abschluss der Pilotstudie wurden die Inhalte und Arbeitsschritte weiter entwickelt und vor allem in Workshops mit weiteren ca. 120 Teilnehmern (Outplacement, Hochschulteams, ARGEn) umgesetzt. Eine vertiefte Evaluation, in der vor allem die Wirkungen auf die Zielfindung, die Proaktivität und Flexibilität zu prüfen sind, wird im Rahmen einer Dissertation an der Universität Heidelberg vorgelegt.

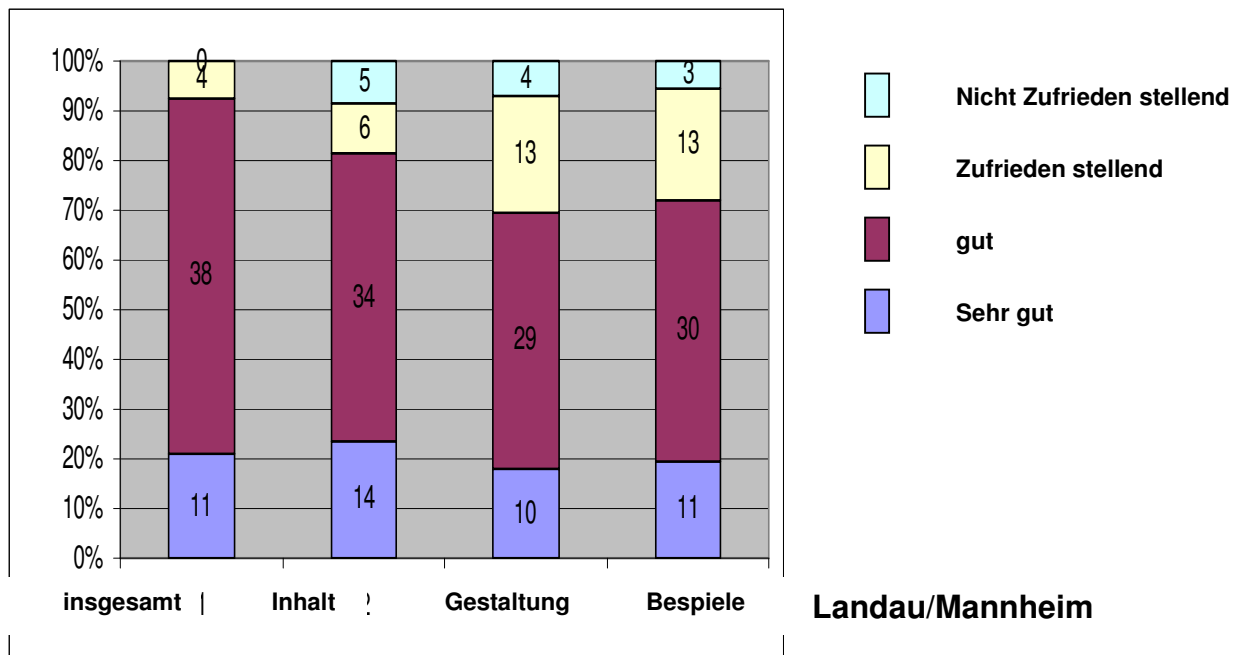
Zufriedenheit der Teilnehmer

Die allgemeine Zufriedenheit der Teilnehmer wurde im zweiten Fragebogen nach der Umsetzung erhoben u.a. mit der Frage, ob sie das Selbstlernprogramm weiterempfehlen werden. Interessant ist, dass 89 % der Arbeitslosen und 100 % der Beschäftigten diese Frage bejahen. Vielfach wurde nachgefragt, ob das Papier weitergereicht werden kann, ob es noch zusätzliche Möglichkeiten gibt, sich zu beteiligen oder warum dieser Ansatz in den Arbeitsagenturen nicht verfolgt wird. Möglicherweise fällt die Beurteilung der Beschäftigten deshalb besser aus, weil viele keine reale Bewerbungsaktion gestartet hatten, und die Beurteilung des Papiers nicht durch Misserfolg am Arbeitsmarkt beeinflusst wurde. *„Am interessantesten war, dass das Ziel des Programms zwar nicht vollständig, aber doch in großem Maß erreicht wurde.“ Industriekauffrau 40 J.*

Selbstlernprogramm

Um das Arbeitsmaterial zu bewerten und Anregungen für eine konkrete Verbesserung zu erhalten, wurden die Teilnehmer im ersten Fragebogen direkt nach der Bearbeitung mit einer vierstufigen Skala nach der Gesamtbewertung des SLP, nach der inhaltlichen Beurteilung, der Gestaltung und der Aussagekraft der Beispiele befragt.

Da Prozentangaben bei einer relativ kleinen Gruppe wie der Stichprobe der quantitativen Studie zuweilen irreführend sein können, werden bei der grafischen Darstellung sowohl die Häufigkeiten als auch die prozentualen Anteile ersichtlich.



Von 49 Teilnehmern wird das SLP in der Gesamtbewertung mit „sehr gut“ und „gut“ beschrieben. Am ehesten werden an der Gestaltung und dem Layout Veränderungen gewünscht. In der zusätzlichen offenen Frage wird hier vor allem an der „einfachen“ Aufmachung Kritik geübt. Die Beispiele wurden in Landau durchweg besser beurteilt. In Mannheim wurde auf die Schwierigkeit der Übertragbarkeit gewerblicher Berufe auf den akademischen Bereich hingewiesen.

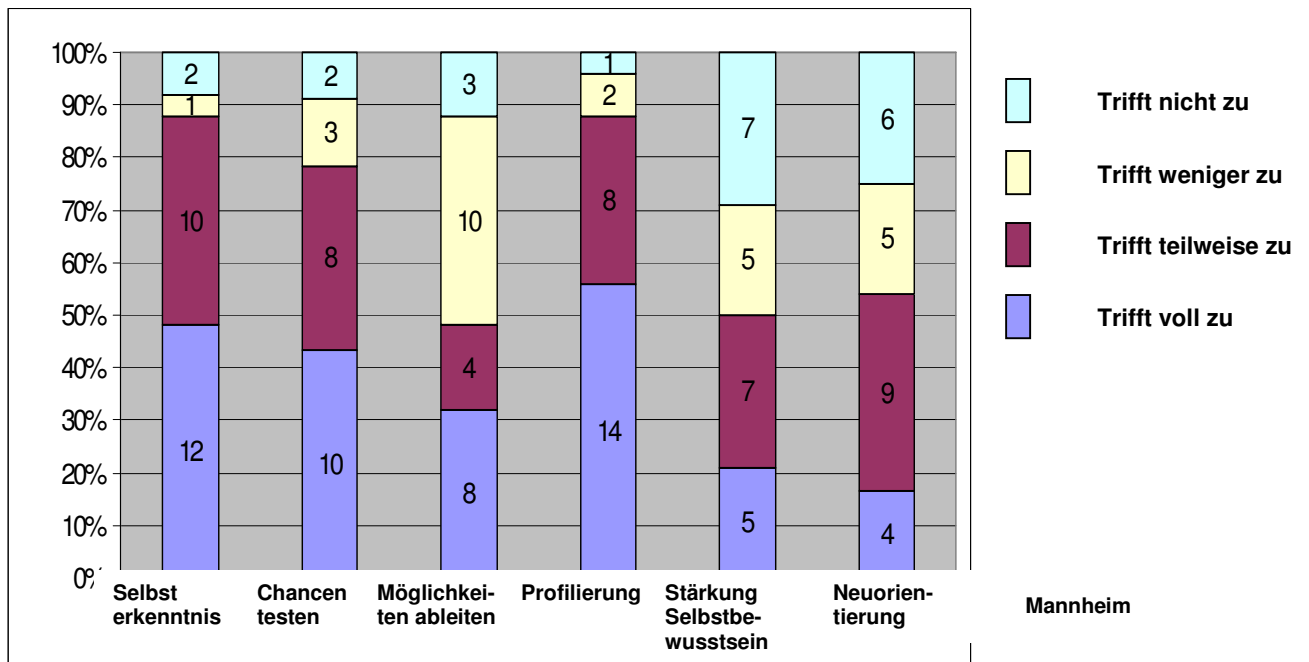
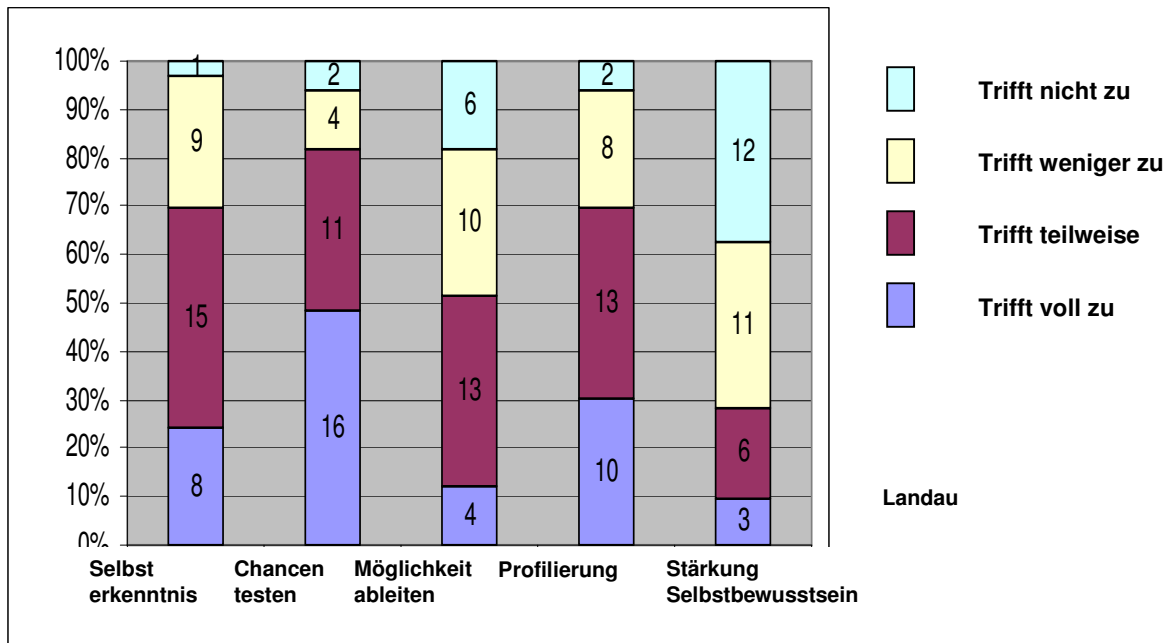
Wirkungen

„Zum ersten Mal wurde mir bewusst, was ich in meinem 30jährigen Berufsleben alles geleistet habe.“ *Technischer Zeichner 50 J.*

Ebenfalls in einer vierstufigen Skala wurden die Teilnehmer um eine Einschätzung folgender Statements gebeten.

Durch die Bearbeitung konnte ich

- meine persönlichen Kompetenzen und Stärken besser erkennen.
- meine aktuellen Chancen auf dem Arbeitsmarkt testen.
- neue berufliche Möglichkeiten ableiten.
- Die ZKB ist eine interessante Möglichkeit, die eigenen Kompetenzen am Markt zu profilieren.
- Ich bin selbstbewusster geworden.
- Durch die Bearbeitung wurde eine berufliche Neuorientierung auf den Weg gebracht.



Bestätigt wurde hier in beiden Gruppen, dass die eigenen Stärken und Kompetenzen herausgearbeitet werden konnten, was in vielen offenen Fragen noch klarer wurde.

In der Gruppe der Arbeitslosen reichte die Eigenarbeit nicht aus, um das Selbstbewusstsein bei der Mehrzahl zu stärken. Hier waren die positiven Antworten der arbeitslosen Workshop-Teilnehmer aus der kleinen Gruppe signifikant höher.

In der Gruppe der Beschäftigten lag die positive Beantwortung zur Selbsteinschätzung deutlich höher, gleichzeitig wurde mehrfach bei Verneinung erwähnt, dass das Selbstbewusstsein ohnehin besteht.

Sehr aufschlussreich zeigten sich die Kommentare zu der offenen Frage nach der interessantesten Erkenntnis durch die Bearbeitung. Für viele steht stellvertretend folgende Aussage: *„Zum ersten Mal hatte ich mir gezielt und konsequent Gedanken darüber gemacht, wo meine Stärken und Schwächen liegen und eine Art Persönlichkeitsprofilung durchgeführt. Dadurch konnte ich mir mehr Klarheit über mich selbst und meine Wunschvorstellungen verschaffen, was mir sicherlich auch in anderen Lebensbereichen nützlich sein wird.“*
Betriebswirt 39 J.

Berufliche Optionen entwickeln

Genauso häufig wurde aber auch hier schon die erreichte Blickerweiterung beschrieben.

„Das SLP hat mich sehr überrascht. Durch die Bearbeitung sind viele neue Erkenntnisse aufgekommen. Zum einen über mich selbst, aber auch über meine zukünftigen Einsatzmöglichkeiten und Tätigkeitsfelder.“ Sportjournalist 29 J.

Am schwierigsten fiel es den Teilnehmern eine klare Zielposition, eine möglich Funktion oder ein berufliches Aufgabenfeld für sich zu entwickeln, es gelang aber immerhin einem Viertel. *„Sehr gut, da es eine Anleitung bietet, sich strukturiert und konstruktiv mit seinem bisherigen Lebenslauf auseinander zu setzen und gezielt zu einer klaren Tätigkeitsdefinition zu kommen.“* BWL (FH) 36 J.

Zumindest wurde bei einem großen Teil der Blick auf die beruflichen Einsatzmöglichkeiten erweitert und angeregt *„... nicht zu engstirnig zu denken, einen viel größeren Horizont auf zu machen, der einem noch viel mehr Möglichkeiten bietet.“* Sportjournalist 29 J. Auch wenn noch keine präzise Zielposition beschrieben wurde, kann das Ergebnis der Bearbeitung nicht unterschätzt werden. Es hat vielfach zur Klärung der Weichenstellung beigetragen und Impulse gesetzt, die in der Folge nicht mehr untersucht werden konnten. *„Dass ich auf Dauer doch eine verantwortungsvolle Tätigkeit übernehmen möchte, also keinen Hilfsjob.“* Rückkehrende Industriekauffrau 45 J.

Schon bedeutend einfacher war für 65% die Definition einer potenziell am Profil interessierten Zielgruppe. *„Wichtige Erkenntnis war, dass ich Bewerbungen an Unternehmen versenden kann, die ich vorher bestimmt nicht vorgemerkt hatte.“* Dr. Ing. Biotechnologie 42 J.

Notwendigkeit zusätzlicher Beratung

Die Zielbestimmung und Ausdifferenzierung der beruflichen Möglichkeiten wurden in der angebotenen Beratung von der Mehrzahl der Teilnehmer thematisiert. Es wurden ganz präzise Fragen und Gedanken mitgebracht. *„Die genaue Ausarbeitung und das Ausfeilen der beruflichen Ziele können, meiner Meinung nach, nur im persönlichen Gespräch erfolgen. Dieses Gespräch kann auf keinen Fall durch die Unterlagen ersetzt werden. Für die Umsetzung des Pro-*

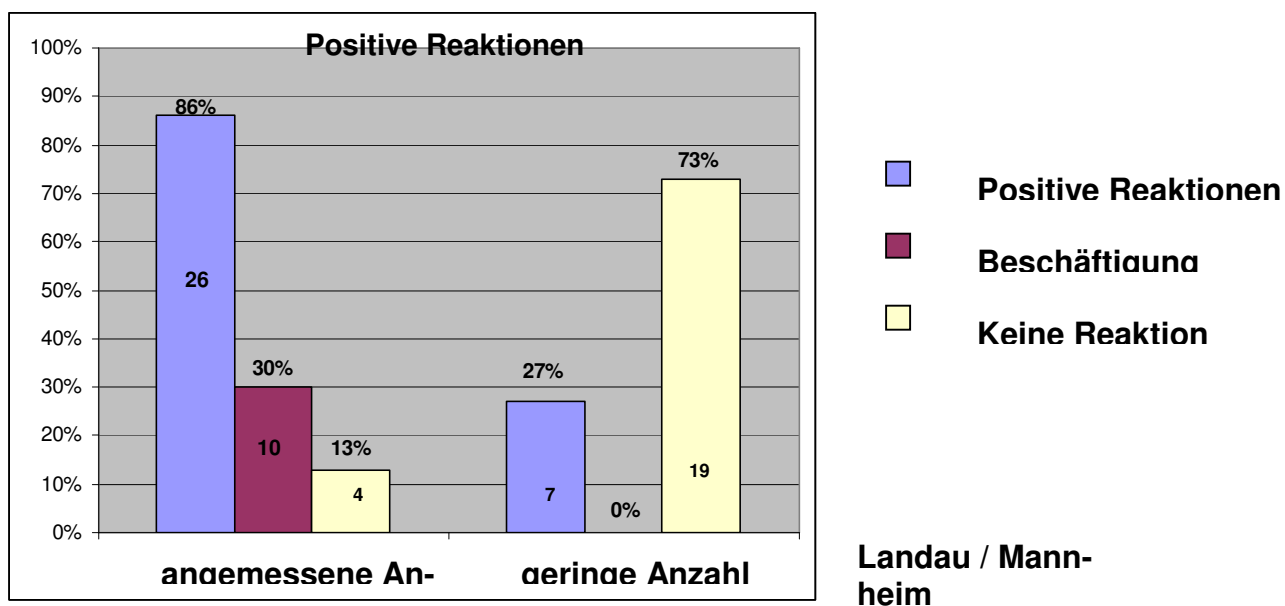
gramms war es für mich ein wichtiger Bestandteil. Ein kurzes, intensives Gespräch reicht jedoch aus, da die Grundlagen mit Hilfe des Selbstlernprogramms erarbeitet wurden und nur noch neu sortiert, bewertet oder gewichtet werden müssen.“ Architektin 31 J. Von den Teilnehmern halten 87% eine zusätzliche Beratung für notwendig.

Umsetzungsergebnisse

In einer zweiten Befragung wurden die Ergebnisse der Umsetzung durch eine offensive Bewerbung erhoben. Es wurden unter „positive Reaktion“ sowohl Einladung zur Vorstellung, Mappenanforderung, Prüfung der Unterlagen, in Verhandlung und Beschäftigungseinmündung zusammengefasst. Zum Zweiten wurde differenziert die Anzahl der Zielgruppenkurzbewerbungen erfasst. Die Standardgröße einer Aktion unter Kriterien des Direktmarketings erfordert eine Anzahl von ca. 200 Arbeitskraftangeboten.

Der Erfolg war signifikant abhängig von der angemessenen Zahl.

Bei der nachfolgend dargestellten Gesamtbewertung ist zu beachten, dass die Beschäftigten aus der positiven Reaktion nicht zwingend einen Arbeitsplatzwechsel anstrebten, sondern die Aktion aus der Beschäftigung zur Orientierung und zum Test der Marktchancen nutzten. In Landau war die Einmündung in Beschäftigung nach positiver Reaktion mehr als doppelt so hoch.



Fazit

„Es wird Zeit, dass die öffentliche Arbeitsverwaltung dieses Konzept aufnimmt und es auch aktiv anwendet.“ Betriebswirt FH, 36 J.

Mit der Nutzung des Selbstlernprogramms könnte

- ein sichtbarer Leitungssprung im Kundenservice erreicht werden,
- ein Produkt zur bedarfsgerechten Betreuung von Kunden angeboten werden
 - zur Eigenbearbeitung geeignet,
 - als Grundlage für Workshops
- im Rahmen der Aktionszeit vor Eintritt der Arbeitslosigkeit eine Verhinderung bzw. Verkürzung der Arbeitslosigkeit(-dauer) erreicht werden,
- die Summe der Integrationen erhöht werden.

Mit Hilfe des SLP arbeiten die Teilnehmer an ihren Ressourcen, was zu einer Identifizierung des individuellen Kompetenzprofils führt und eine Bestimmung von Zielen ermöglicht. Dies kann die persönliche Anpassungsfähigkeit unterstützen und proaktives Verhalten auslösen. Es kann vermutet werden, dass sich Proaktivität aus dem Erleben eigener Kompetenz ergibt und in einem komplexen Wechselspiel wiederum zum Erleben eigener Gestaltungsmöglichkeiten und Kompetenz führt.

„Wenn der Wind des Wandels weht, bauen die einen Windmühlen, die andern Mauern“ - der größte Teil unserer Teilnehmer hat sich motiviert, mutig und engagiert an den „Windmühlenbau“ gemacht, ein kleiner Teil hat die Mauern zumindest ein Stück durchbrochen.

„Der Workshop hat mir neue Erkenntnisse gebracht, die ich bisher nicht kannte und die ich nicht für möglich hielt. Ich bin sehr zuversichtlich und werde es weiter versuchen - auch wenn es diesmal nicht klappen wird. Ich bin durch diesen Workshop noch motivierter geworden.“ Krankenschwester 36 J.

Viele haben sich herzlich bedankt und wollten gern Freunde, Kollegen und Partner anmelden oder das Papier weitergeben. Ein promovierter Kunsthistoriker, der für 8 €/h im Call-Center arbeitete, bewertete das Selbstlernprogramm wie folgt: *„Die Aushändigung dieser Anleitung zur Selbstvermarktung bei Erstkontakt von Arbeitssuchenden mit dem Arbeitsamt - ein absolutes 'must'. Diese Art der Hilfestellung durch die BA kommt viel zu spät, aber - erstaunlich - sie kommt wohl immerhin doch noch.“*

...und jetzt müssen wir berichten, sie kommt doch nicht. Die Fortführung des Projektes und die weitere Evaluierung in einer Agentur anhand einer größeren Stichprobe waren nicht mehr möglich.

Wann macht sich die Bundesagentur endlich an den Windmühlenbau mit am Bedarf der Kunden und von diesen nachgefragten Produkten? Vielleicht könnte auch sie dann dem Wind des Wandels, der für sie nun mal kräftig weht, besser standhalten. Denn Reorganisation sollte Innovation doch nicht verhindern?!

Literatur

- Baethge, M./Baethge-Kinsky, V. (1998): Jenseits von Beruf und Beruflichkeit? Neue Formen von Arbeitsorganisation und Beschäftigung und ihre Bedeutung für eine zentrale Kategorie gesellschaftlicher Integration. In: MittAB Jg. 1998, H. 3, S. 461-472
- Blancke, S./Roth, Ch. (2003): Verbesserung der Employability von Migranten auf dem regionalen Arbeitsmarkt. Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur e. V. Tübingen
- Brater, M. (1998): Beruf und Biographie. Esslingen, 1998
- Buchinger, K. (2000): Skizzen zur Frage der Identität. In: Gruppendynamik und Organisationsberatung, Heft 4/2000, S.383-409
- KAB/DJI (1998): Kompetenzen von Frauen. Innovatives Kapital für eine lernende Gesellschaft. Mainz. Siehe auch: <http://www.dji.de/familienkompetenzen>
- Erpenbeck, J./Heyse, V. (1999): Die Kompetenzbiographie. Strategien der Kompetenzentwicklung durch selbstorganisiertes Lernen und multimediale Kommunikation. Münster; New York; München; Berlin
- Hoff, E. (2003): Kompetenz- und Identitätsentwicklung bei arbeitszentrierter Lebensgestaltung. Vom „Arbeitskraftunternehmer“ zum „reflexiv handelnden Subjekt“. In: QUEM-Bulletin 4/2003, S. 1-7
- Kirchhöfer, D. (2001): Perspektiven des Lernens im sozialen Umfeld. In: Arbeitsgemeinschaft Betriebliche Weiterbildungsforschung (Hrsg.): Kompetenzentwicklung 2001. Münster; New York; München; Berlin, S.95-142
- Kress, U. (1998): Vom Normalarbeitsverhältnis zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes - Ein Literaturbericht. In: MittAB Jg. 1998, H. 3, S. 488-505
- Laur-Ernst, U. (2001): Informelles Lernen und berufliche Erfahrung – wo liegen die Probleme, wo die Forschungsfragen. In: BIBB (Hrsg.): Kompetenzentwicklung – Lernen begleitet das Leben. Bonn, S. 57-71
- Preißer, R. (2001): Dimensionen der Kompetenz zur berufsbiographischen Selbstorganisation und Flexibilität. In: Franke, G. (Hrsg.) : Komplexität und Kompetenz. Bielefeld, S. 221-247
- Voß, G.G. (1998): Die Entgrenzung von Arbeit und Arbeitskraft. Eine subjektorientierte Interpretation des Wandels der Arbeit. In: MittAB, Jg. 1998, H. 3, S. 473-487

Wittwer, W./ Reimer,R. (2002): Biografie und Beruf – zur Neubestimmung eines tradierten Verhältnisses. In: Clement, U./Arnold,R. (Hrsg.): Kompetenzentwicklung in der beruflichen Bildung. Opladen, S.169-188

Wittwer, W. (2000): Kompetenzorientierte Beratung. In: Beratung aktuell, S. 10-18 Hrsg. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Wien

Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II Die Wunderwaffe im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit?

Rainer Göckler, Siglinde Bohrke-Petrovic

Gliederung

1. Entstehungsgeschichte Case Management
2. Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement – Was ist neu?
3. Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im Prozess
4. Umsetzungsstand im Rahmen des SGB II
5. Qualifizierungsnotwendigkeit und Einbeziehung in Weiterbildung und Studium an der FH

1. Entstehungsgeschichte und Grundlagen des Case Managements

Case Management (CM), in der deutschen Übersetzung nicht ganz glücklich als Fallmanagement bezeichnet, wurde in Grundzügen bereits als Erweiterung der Einzelfallhilfe in den USA Ende des 19. Jahrhunderts entwickelt. Es galt neben der unmittelbaren Betreuung von Einzelfällen (Case Work) auch die negativen/ungünstigen Bedingungen zu verändern, in denen Menschen lebten (Gemeinwesenarbeit, Sozialräumlichkeit). Systemische und ökosoziale Perspektiven des CM haben somit bereits eine lange Tradition (vgl. Puch, 2005: 10ff). Im Gesundheitssystem und in der Pflege etablierte sich Case Management als Care- und/oder Disease Management mit jeweils unterschiedlichem Arbeitsschwerpunkten in den 60er und 70er Jahren insbesondere in Großbritannien. Die Triebfedern für die Weiterentwicklung und Etablierung dieses Ansatzes resultieren insbesondere aus der Dezentralisierung verschiedener humaner Dienstleistungen, der Konzentration auf Personen mit komplexen Problemlagen, den Kostensteigerungen und knapperen Ressourcen öffentlicher Kassen, der Zugangslogik der Dienstleistungsangebote in diesem Kontext und sicherlich dem Fehlen bzw. dem Aufbau sozialer Unterstützungsnetzwerke (vgl. Klug, 2005: 40 ff.).

Mittlerweile hat CM zu einer methodischen Neuorientierung in verschiedenen Arbeitsfeldern des Sozial- und Gesundheitswesens geführt. Als Methode hat es sich in vielen Feldern sozialer und gesundheitsbezogener Dienstleistungen etabliert: Straffälligen- und Bewährungshilfe, Suchtberatung und -hilfe, Obdachlosenhilfe, Hilfen für besondere Zielgruppen (Frauen in Frauenhäuser, Asylbewerber, behinderte Menschen), in Krankenanstalten, Rehabilitationseinrichtungen, in der Kinder- und Jugendhilfe, der Psychiatrie und weiteren Einrichtungen (zum aktuellen Überblick vgl. Wendt, 2005a).

Der methodische Ansatz im CM wird deutlich, wenn man sich einige Definitionen zum CM genauer ansieht:

„Insgesamt zeichnet sich Case Management dadurch aus, dass im Gegensatz zur Einzelfallhilfe in der Sozialarbeit Hilfe nicht direkt erbracht, sondern vermittelt wird. Je nach Situation der einzelnen Zielgruppen ist aber u. U. dennoch ein professionell gestalteter interpersoneller Prozess nötig, der die Vertrauensbasis schafft, um verantwortlich vermitteln zu können.“ (Reis, 2003:3).

„Case Management ist ein Konzept zur Unterstützung von Einzelnen, Familien, Kleingruppen. CM gewährleistet durch eine durchgängige fallverantwortliche Beziehungs- und Koordinierungsarbeit Klärungshilfe, Beratung und den Zugang zu benötigten Dienstleistungen. CM befähigt die KlientInnen, Unterstützungsleistungen selbständig zu nutzen und greift so wenig wie möglich in die Lebenswelt von KlientInnen ein.“(Neuffer, 2002: 19).

„CM gestaltet eine fallbezogene Zusammenarbeit und beinhaltet eine Arbeit an und in Netzwerken. Integrierte Versorgung baut auf verteilte Ressourcen und erwartet von den dienstlich und fachlich Beteiligten, dass sich ihre Kompetenzen ergänzen, statt dass sie einander ausschließen.“ (Wendt, 2005b: 5).

„Case Management will als soziale Unterstützungsarbeit für Menschen mit vielschichtigen Problemen sowohl Ressourcen der KlientInnen als auch der Umwelt aktivieren und zur Problembewältigung nutzbar machen (Remmel-Faßbender, 2005: 69).

„Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung ist ein auf den Kunden ausgerichteter Prozess mit dem Ziel der möglichst nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt. In diesem kooperativen Prozess werden vorhandene individuelle Ressourcen und multiple Problemlagen methodisch erfasst und gemeinsam Versorgungsangebote und Dienstleistungen geplant, die anschließend vom Fallmanager implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert werden.

So wird der individuelle Versorgungsbedarf eines Kunden im Hinblick auf das Ziel der mittel- und/oder unmittelbaren Arbeitsmarktintegration durch Beratung und Bereitstellung der verfügbaren Ressourcen abgedeckt und seine Mitwirkung eingefordert.“ (Arbeitskreis, 2005: 10)

CM in diesem Sinne weist also einige übergreifende Gemeinsamkeiten auf

- Die Beratungsarbeit wird konkretisiert auf die Bedarfssituation des Betroffenen (Kundenorientierung)
- Eingriffe in die persönliche Autonomie und Lebenssphäre der Betroffenen bleiben reduziert auf die Lösung „des Falles“ (der Problemsituation) und erfolgen ausschließlich unter Beteiligung/Aktivierung der Betroffenen. Ganzheitlichkeit dient der Problemlösung, nicht der Person.
- Beratungsarbeit und Erschließung und Steuerung notwendiger Ressourcen gehören im CM zusammen (Fallverantwortung)

- Kooperation mit Netzwerkpartnern ist essentielle Grundlage für das CM
- Die Möglichkeit ein - im Regelfall sicherlich begrenztes - Budget für den Betroffenen einsetzen bzw. akquirieren zu können
- Überprüfbarkeit der Ergebnisse (Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit)
- Steigerung der Qualität der Dienstleistung

Mit diesen Definitionen und Schlussfolgerungen wird deutlich, dass sich Case Management nicht ausschließlich auf einen methodischen Ansatz reduzieren lässt. Vielmehr gibt es einschlägige Hinweise darauf, dass sich ein konzeptioneller Entwicklungsprozess in seinen Anfängen befindet, der mittelfristig eine entsprechende Professionalisierung erfahren wird.

Die zunehmend „bunte Lage“ zum Thema CM erfordert vorab bei der Annäherung an die Thematik zwei grundsätzliche Klärungen, die einander bedingen:

- a) Welche Selbstverständnis zeichnet den agierenden Fallmanager aus?
- b) Um welche (systematisierte) Form der Fallmanagements handelt es sich?

Das Rollenbild von Case Managern ist durch Wendt (vgl. nachfolgend 2001: 145 ff.) in vier Dimensionen ausreichend bestimmt:

(1) *Systemagenten* die dafür sorgen, dass „die im Einzelfall vertraglich übernommenen Aufgaben zielwirksam ausgeführt werden.“ Sie informieren und vermitteln zwischen dem Auftraggeber (Kostenträger), dem Betroffenen und ggf. weiteren Leistungserbringern.

(2) *Kundenanwälte* stehen den Betroffenen zur Verfügung, klären „mit ihnen den Unterstützungs- oder Versorgungsbedarf ab und stehen ihnen bei der Beantragung von Leistungen zur Seite.“ Sie sind unabhängig, sowohl von der Seite der Kostenträger wie ggf. einzuschaltender sonstiger Leistungserbringer.

(3) *Versorgungsmanager* arbeiten im Auftrag des Leistungserbringers (Kostenträger) und sind dazu da, „die zweckmäßige und kostengünstige Erbringung der Dienstleistungen zu kontrollieren und Beschwerden der Klienten nachzugehen.“ Im Sinne eines Qualitätsmanagers überwacht er die angeforderten Leistungen unter Kosten- und Wirksamkeitsgesichtspunkten.

(4) *Dienstmakler* sind gewerbliche Anbieter, die für Auftraggebern (Privatpersonen, Versicherern, Kostenträgern) „einen Bedarf abklären, die Hilfeplanung übernehmen und insbesondere die nötigen Dienste beibringen, ihren Einsatz aufeinander abstimmen und im Verlauf der Leistungserbringung die Kosten-Nutzen-Kontrolle gewährleisten.“

Aus den skizzierten Berufsrollen wird bereits deutlich, dass das Selbstverständnis durch das Spannungsfeld der Unabhängigkeit der Berufsausübung geprägt wird. Dementsprechend kann CM durch neutrale Instanzen (gewerblicher Anbieter, Koordinierungsstellen), durch einen Leistungserbringer selbst (Rehabili-

tationseinrichtung, Krankenhaus, Behinderteneinrichtung etc.) oder durch den Kosten- und Leistungsträger (Versicherung, Ämter etc.) angeboten werden. Selbstverständlich verschieben sich dadurch auch die Blickwinkel, mit denen CM ihre Aufgabe deuten. So wird gerade CM bei oder im Auftrag von Kosten- und Leistungsträgern oftmals der Vorwurf gemacht, den Fokus ihrer Arbeitsweise zu sehr auf Kostenkontrolle, Kostendämpfung und Kostenverlagerung zu legen (vgl. Ewers/Schaeffer, 2000: 17f; Rimmel-Faßbender, 2005: 73 f.).

Um die Methode wissenschaftlich aufzuarbeiten schlägt Klug (2003: 136 ff.) vor, die Typologisierung anhand einer Skalierung von drei zentralen Unterscheidungsmerkmalen vorzunehmen:

- Dem Grad der Beziehungsintensität, der angibt, wie stark das Arbeitsbündnis zwischen CM und Klienten ausgeprägt ist.
- Dem Grad der Involviertheit auf der Gemeinwesenebene, mit dem erfasst werden soll, wie stark der CM auf die Versorgungsangebote der Region angewiesen ist.
- Dem Grad der Systemkontrolle, mit dem erfasst werden soll, wie stark Systemelemente (Auftraggeber, Kostenträger) Einfluss auf die Arbeit nehmen (system driven CM) und welche Bedeutung den Kundenwünschen hier zukommt (customer driven CM)

Für die Frage, ob denn Case Management die Wunderwaffe im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit im SGB II sei, soll daher zunächst die Zuordnung des beschäftigungsorientierten Fallmanagements zu diesen Kriterien geklärt werden (vgl. Göckler, 2006: 161ff):

Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement beruht auf einer mittleren Ausprägung bei der Beziehungsdichte, weil einerseits das Arbeitsbündnis zur Erreichung von Zielen eine verlässliche und auf Wertschätzung basierende Kundenbeziehung benötigt, das aus durchaus sehr persönlichen Informationen und Bekenntnissen die notwendigen arbeitsmarktlichen Schlussfolgerungen zieht. Der Gesetzgeber formuliert in der Begründung zum §14 SGB II den unterstützenden Auftrag an das Fallmanagement klar: „Die Vorschrift knüpft an die Aussagen zur Förderung des Erwerbsfähigen, insbesondere zur Eigenverantwortung, an und stellt klar, dass der Erwerbsfähige von der Agentur für Arbeit umfassend zu unterstützen ist. Dies bedeutet mehr als das Beraten und Vermitteln. Die Agentur für Arbeit hat alle Einflussfaktoren für die berufliche Eingliederung zu berücksichtigen und alle erforderliche Unterstützung zu geben, die sich mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit vereinbaren lassen. Hierzu gehört bei Bedarf auch die intensive Betreuung“ (BTD 15/1516: 54).

Der Hinweis auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verdeutlicht gleichermaßen aber auch, dass der gesetzliche Fokus nur auf einen, wenn auch wesentlichen Teilaspekt des menschlichen Lebens konzentriert ist, die Arbeitsmarktintegration. Zusätzlich erschweren gesetzliche Auflagen (Begrenzung des Instrumentariums und des Budgets) und Sanktionsmöglichkeiten die Kundenbeziehung.

Abbildung 21: Wissenschaftliche Verortung des beschäftigungsorientierten Fallmanagements im SGB II

Kriterium	Bedeutung	niedrig	←		→	hoch
		1	2	3	4	5
Beziehungsdichte	Broker-Modell					Therapeutisches CM
Involviertheit in Gemeinwesenarbeit	Broker-Modell					Community-based CM
Systemkontrolle	Broker-Modell					Managed Care
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: #cccccc; margin-right: 5px;"></div> Bedeutung im Hinblick auf beschäftigungsorientiertes Fallmanagement </div>						

(Quelle Göckler (2006), in Anlehnung an Klug (2003))

Die Involviertheit auf der Gemeindeebene ist im SGB II nur ansatzweise verankert (vgl. §18 SGB II). Sie ergibt sich jedoch aus der erforderlichen Einbindung sozial- und arbeitsmarktintegrativer Netzwerke vor Ort. Es liegt in der Natur der Sache, dass viele der in §16 SGB II aufgeführten Leistungen nur vor Ort und mit Unterstützung der regionalen Netzwerke angeboten werden können. Ohne dieses Netzwerk ist beschäftigungsorientiertes Fallmanagement nicht möglich. Da in der Betreuung von Langzeitarbeitslosen immer auch eine Grundkompetenz benötigt wird, die übergreifende Zusammenhänge (z.B. sozialräumliche Gebundenheit der Kunden) erkennt um Fallbetreuung zu optimieren, sind Kenntnisse der regionalen Angebote, ihre Nutzung, ihr Ausbau, ihre Pflege und auch ihrer Wirksamkeit für das CM in der Beschäftigungsförderung unerlässlich.

Dennoch geht, durch die Beschränkung auf die Thematik der Arbeitsmarktintegration, der Anspruch des CM in der Beschäftigungsförderung nicht so weit, dass hier auf eine komplexe Verwobenheit mit der Gemeinwesenebene zu verweisen wäre. Im Gegensatz zur klassischen Gemeinwesenarbeit sind niedrigschwellige Angebote, Präsenz vor Ort (Stadtteil), übergreifender Lebensweltbezug (Wohnung, Freizeit, Nachbarschaft, Arbeit) zwar erstrebenswerte Ziele, gleichermaßen doch nicht notwendige Voraussetzung für ein beschäftigungsorientiertes CM nach dem SGB II. Mit der weitgehenden Bundesfinanzierung der Leistungen setzt der Bundesgesetzgeber eigene Schwerpunkte, die nicht immer zwangsläufig mit den Interessen der Kommunen vor Ort übereinstimmen müssen. Eine bundesweit „gleichmäßige Anwendung des Rechts für vergleichbare Sachverhalte“ (BTD 15/1516:2) soll so gewährleistet werden. Die klare Ausrich-

tung auf die Arbeitsmarktintegration lässt „Nebenziele“ weitgehend außen vor, soll auch verhindern, dass sich die Grundsicherungsträger im „Netz“ gegenseitiger kommunaler Verpflichtungen verfangen.

Demnach wird sich für die Zukunft zunehmend herauskristalisieren, dass die Prozesse auf dem Arbeitsmarkt gerade bei dem beschriebenen Personenkreis stärker sozialräumlich ausgerichtet sein müssen. Vorstellbar wäre, dass die betroffenen Kommunen in einem geschickten Mix Sozialplanung, Strukturplanung, Raumordnungsplanung, usw. mit den arbeitsmarktlichen und -beschäftigungspolitischen Belangen sinnvoll verknüpfen, um durch gezielten Mitteleinsatz mögliche Synergien entstehen zu lassen bzw. bereits bestehende auszuweiten. Die Leistungsträger des Sozialgesetzbuch II wären demnach in obige Entscheidungsprozesse einzubeziehen, nicht zuletzt auch durch das zur Verfügung stellen und Aufbereiten entsprechender Daten.

Letztendlich handelt es sich bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende um ein stark systemgetriebenes Fallmanagement. Der geforderte ganzheitliche Betreuungsansatz erfährt seine Begrenzung dadurch, dass sich das Informationsbegehren des Fallmanagements darauf beschränkt, die für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration bzw. Beendigung der Hilfebedürftigkeit erforderlichen Daten und Interpretationen zu besorgen. Gesundheit, Familiensituation, persönliche Befindlichkeiten/ Merkmale, alle im Assessment dargestellten Gesprächsbereiche werden gefiltert auf die Frage „was davon ist für die Reduzierung der Hilfebedürftigkeit und/oder die Aufnahme einer Beschäftigung bedeutsam“? Die potenzielle Möglichkeit des Fallmanagers/ persönlichen Ansprechpartners, existenzielle Grundsicherungsleistungen notfalls zu kürzen, wenn der Kunde sich einer berechtigten Mitwirkungspflicht entzieht, kennzeichnet die deutliche Systemperspektive. Die gesetzgeberische Zielsetzung besteht primär darin, durch rasche und möglichst nachhaltige Vermittlung in den Arbeitsmarkt die Kosten zu senken. Dies schließt die Aufnahme von niedrigentlohnenden Beschäftigungen, die den eigenen Qualifikationen oftmals nicht entsprechen, ein. Die weitgehende Pauschalierung der Leistungen zum Lebensunterhalt und die Standardisierung vieler integrativer Instrumente sind weitere Kennzeichen für die Systemperspektive.

An dieser Stelle wäre jedoch auf Problemstellungen abzuheben, die sich zunehmend aus der Praxis vor Ort entwickeln. Am Beispiel der jungen Menschen unter 25 Jahren lässt sich verdeutlichen, dass unterschiedliche Rechtslagen teilweise nur schwer oder gar nicht miteinander zu vereinbaren sind. Ist es doch gesellschaftlich unzweifelhaft von Vorteil, wenn ein junger Mensch in Ausbildung mündet, so handelt ein Fallmanager dennoch gesetzeskonform, wenn er ihn stattdessen in Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit vermittelt.

Bemüht sich nach dem Sozialgesetzbuch VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) ein Betreuer um die bessere Integration eines Jugendlichen in seine soziale Lebenswelt, so konterkarieren Entscheidungen im Rahmen des SGB II möglicher Weise die unternommenen Anstrengungen dadurch, dass von dieser Stelle eine weit reichende Sanktion wegen fehlender Mitwirkung erlassen wird.

Auch die nach dem SGB II vorgesehenen Kürzungen der Mittel für den Lebensunterhalt auf Null sind bei diesem Personenkreis ausgesprochen problematisch. Ist ein junger Mensch bereits durch Eigentumsdelikte auffällig geworden, so ist die Sanktion für die Dauer von drei Monaten im Einzelfall Anlass, erneut einen Diebstahl zu begehen um das Überleben zu sichern. Im geschilderten Falle sollte ein Fallmanager „mit Augenmaß“ und unter Nutzung der ihm übertragenen Ermessensspielräume Fördern und Fordern gut austarieren.

Im Gegensatz zum consumer-driven Case Management unterliegen die Case Manager im stärker systemgetriebenen (system-driven) Case Management des SGB II einer geteilten Loyalität, wie sie typisch ist für Organisationen, die die Aspekte Kosten, gesetzlicher Auftrag und Kundenbedürfnisse vereinigen wollen.

Aus der wissenschaftstheoretischen Einordnung des beschäftigungsorientierten Fallmanagements im SGB ergibt sich die Anforderungen durch weitere Forschung und Erprobung deutlich zu machen, unter welchen Bedingungen sich beschäftigungsorientiertes Fallmanagement bei der Grundsicherungsträgern erfolgreich etablieren kann, wie trotz gesetzlicher Begrenzung von Entscheidungsspielräumen der CM die Beteiligungsrechte der Kunden gesichert werden können und welche Kriterien des Erfolgs CM letztendlich erfüllen muss?

2. Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement – Was ist neu?

Wie unterscheidet sich nun beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II von den bisherigen Aufgaben, die Leistungssachbearbeiter, Berater und Vermittler bei den Arbeitsagenturen oder in kommunalen Sozialämtern bisher wahrgenommen haben.

- (1) Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement wird konzentriert auf Personengruppen, deren berufliche Eingliederung durch überwiegend in der Person liegende multiple Vermittlungshemmnisse wesentlich beeinträchtigt ist und die deshalb eine besondere Unterstützung benötigen. Nur so lässt sich die zeit-, personal- und kostenaufwändige Ressource Fallmanagement sinnvoll einbringen (vgl. Arbeitskreis, 2005: 11 ff.).
- (2) Ganzheitliche Betreuung durch einen persönlichen Ansprechpartner (Fallmanager) impliziert, dass die bisherige Trennung zwischen sozialintegrativen, leistungsgewährenden und (berufs-) beratenden bzw. arbeitsvermittelnden Tätigkeiten teilweise aufgehoben wird. Fallmanager benötigen Kenntnisse aus den Arbeitsfeldern Mensch, Betrieb, (Sozial-)Recht und Arbeits-/ Ausbildungsmarkt einschließlich der Vermittlung. Um keine realitätsfernen Omnipotenzen aufzubauen wird die Arbeit von Fallmanagern bei komplexen leistungsrechtlichen Fragestellungen durch Leistungsspezialisten, bei weitergehenden vermittlungsbezogenen Aufgaben (z.B. Arbeitgeberbetreuung) durch stellenorientiert arbeitende Arbeitsvermittler flankiert. Mitarbeiter aus den Agenturen müssen ihre Betrachtungsweise erweitern und feststellen, dass der Beratungs- und Betreuungsanspruch sich nicht al-

lein auf den bisherigen Arbeitslosen bezieht, sondern die gesamte Bedarfsgemeinschaft erfasst.

- (3) Die bisherige Trennung von sozial- und arbeitsmarktintegrativen Hilfestellungen wird aufgehoben. Sozialintegrative Hilfen, wie z.B. Schuldnerberatung, Suchtberatung, Hilfen zur Kindesbetreuung, Unterstützung bei der Pflege von Angehörigen, psychosoziale Betreuung in Ausnahmesituationen u.a. werden durch das Fallmanagement gefördert, sofern die Beseitigung dieser Problemlage essentiell zur Aufnahme einer Beschäftigung erforderlich ist.
- (4) Der Leistungsrahmen im SGB II geht über die bisherigen Leistungsrahmen des Arbeitsförderungsrechts oder der bisherigen Sozialhilfe hinaus. Für die Mitarbeiter in Sozialämtern erweitert sich das Spektrum um eine Vielzahl von arbeitsmarktlichen Integrationsinstrumenten aus dem SGB III, für die Agenturmitarbeiter sind neben den sozialintegrativen Instrumenten auch unstandardisierte Hilfen (§16 Abs. 2 SGB II) zu nutzen. Ergänzend ist geplant, dass Fallmanager wie persönliche Ansprechpartner insgesamt ein Eingliederungsbudget zur Verfügung haben, mit dem standardisierte und nicht-standardisierte Hilfen akquiriert und gesteuert werden können.

3. Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im Prozess

Die Prozessstufen des Fallmanagements sind mannigfach beschrieben. Sie unterscheiden sich in der deutschsprachigen Fachliteratur nur marginal, wie die nachfolgende Tabelle 1 belegt.

Das Fachkonzept zum beschäftigungsorientierten Fallmanagement (Arbeitskreis 2005: 10 ff.) hat die wesentlichen Prozessstufen so skizziert (vgl. nachfolgend auch Bohrke-Petrovic/ Göckler, 2005:120ff):

3.1 Fallzugang

Im Fallzugang werden drei wesentliche Entscheidungen gesteuert:

1. Die Entscheidung zum personellen und finanziellen Einsatz der Ressourcen Fallmanagement (Fiskalaspekt)
2. Die Begründung einer besonderen (Arbeits-)Beziehung zwischen Fallmanager und Kunde, die von gegenseitigen Erwartungen geprägt ist (Beziehungsaspekt).
3. Letztendlich werden bereits im Vorfeld, noch vor der eigentlichen Kontaktaufnahme, wesentliche Weichen gestellt (Marketingaspekt), die den „Ruf“ und die „Barrieren“ des Fallmanagements determinieren.

Tabelle 6: Prozessschritte des CM im Vergleich

Wendt, 2001:100	Ewers 2000:73	Bertelsmann 2002: 159f	Neuffer 2002:50	Reiss 2003: 10	Dt. Verein f. öff.u.priv. Fürsorge 2004:151
Outreach					
Aufnahme	Identifikation		Kontaktaufnahme/ Klärungshilfe/ Beratung	Beratung	Beraten und Herstellen Arbeitsbündnis
Assessment	Assessment	Assessment	Analyse/ Einschätzung	Anamnese/ Assessment/ Diagnose	Probleme erkennen und verorten
Hilfeplanung	Vorsorgeplan	Planung (Ziele und Mittel)	Hilfebedarf und Hilfeplanung	Hilfeplanung	Ziele vereinbaren und Hilfsangebote planen
Implementa-tion	Implementa-tion	Implemen-tierung		Leistungs-steuerung	Leistungen Dritter einzel-fallbezogen steuern
	Monitoring	Monitoring	Controlling		Beobachten und Bewerten
Qualitäts-sicherung	(Abschluss-) Evaluation	Auswertung	Evaluation		
Rechen-schaftslegung					

Um die Entscheidung zur Fallübernahme transparent zu machen, eine vergleichbare Anwendung über die einzelnen Institutionen hinweg und damit auch ein übergreifendes Controlling zu ermöglichen und gleichzeitig persönliche oder (geschäft-)politische Willkür des Einsatzes zu minimieren hat sich der Arbeitskreis auf eine Zugangsdefinition verständigt und den Grundsicherungsträgern zur Erprobung empfohlen:

„Eine Übernahme in das beschäftigungsorientierte Fallmanagement ist in der Regel angezeigt, wenn

- ein erwerbsfähiger Hilfebedürftiger drei abgrenzbare schwerwiegende Vermittlungshemmnisse aufweist, die in seiner Person und/oder Bedarfsgemeinschaft begründet sind und
- eine Beschäftigungsintegration ohne Prozessunterstützung durch ein Fallmanagement nicht erreicht oder erheblich verzögert würde.

Abweichungen von dieser Zugangsdefinition sind möglich, wenn bei Neuzugängen auf der Basis eines abgesicherten Profilings das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit erkennbar und durch Prozessunterstützung des Fallmanagements die Wahrscheinlichkeit des Eintritts minimiert werden kann (Prophylaxeaspekt)“

3.2 Erst- oder Einstiegsberatung

Bei der Erst- oder Einstiegsberatung werden die Fallmanager prüfen, ob sie die Kunden in ihre Fallbetreuung übernehmen. Diese „Einstiegsberatung“ erfüllt somit eine wesentliche Filterfunktion, die grundsätzlich zu drei unterschiedlichen Ergebnissen führen kann:

- a) der Fallübernahme durch die Fallmanagerin,
- b) der Abweisung des Falles und die Rücküberweisung an den „Übersteller“,
- c) die Weiterleitung des Falles an andere kompetente Betreuungsformen, wenn beispielsweise für bestimmte Zielgruppen ein spezialisiertes Fallmanagement vorgesehen ist.

Die **Begründung eines Arbeitsbündnisses** kann auf zwei unterschiedliche Ausgangssituationen stoßen:

a) Einmal kann die Beratung dem einzigen Zweck dienen, unwillige und unmotivierte Kunden dazu zu ermuntern, das eigentliche Beratungsangebot anzunehmen. Sie soll dabei die Brücke schlagen zwischen dem - manchmal gegen seinen Willen überwiesenen - Kunden und dem Fallmanager. Sie soll den Kunden dazu gewinnen, sich an der inhaltlichen Erörterung von Vermittlungshemmnissen zu beteiligen. Dabei sind die Vorteile der Mitarbeit, aber auch nachteilige Folgen einer Nichtbeteiligung aufzuzeigen. Sie soll ihn dazu bewegen, mehr oder weniger freiwillig ein Arbeitsbündnis mit dem Fallmanager einzugehen.

b) Ist ein zögernder Kunde zur Mitarbeit gewonnen oder sind sich Kunde und Berater ohnehin einig, dass sie miteinander reden und sich austauschen wollen über das Thema „Vermittlung und Vermittlungshindernisse“, können sie in die verbindliche Beratung einsteigen. Hier wird es im klassischen Verständnis von Beratung vor allem um den individuellen Bedarf des Kunden nach Lösung seiner Probleme gehen, um seine Kompetenzen, vor allem aber um seine aktive Beteiligung.

3.3 Assessment

Eine vertiefte, zielorientierte Beschäftigung mit dem Kunden und den Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft bildet die Grundlage für die weitergehende Integrationsplanung. Das **Assessment** ist nach der Herstellung des Arbeitsbündnisses ein weiteres Glied in der Kette der prozesshaft ausgerichteten Eingliederungsplanung.

In dieser Phase geht es zunächst vorrangig um die eigenen Vorstellungen, Wünsche, Zielperspektiven, um die bisherigen Bemühungen und Eigenaktivitäten. Von besonderer Bedeutung sind dabei

- Aktivitäten des Kunden, die in der Vergangenheit von seiner subjektiven Einschätzung her durch Erfolge gekrönt wurden,

- der bisherige Umgang mit (beruflichen) Misserfolgen und die hierbei gezeigten Bewältigungsstrategien,
- „begünstigende“ oder „hemmende“ Netzwerke, auf die der Kunde zurückgreift und
- die Selbsteinschätzung des Kunden zu zentralen arbeitsmarktintegrativen Fragen.

Alle oben genannten Teilaspekte gipfeln in der Entscheidungsfähigkeit und -kompetenz des Kunden, Perspektiven zur Arbeitsmarktintegration zu entwickeln, seien sie auch noch so einfach strukturiert. Das Assessment dient also vor allem dazu, Informationen, Daten und Eindrücke zur Person/der Bedarfsgemeinschaft, der vorhandenen Ressourcen sowie Kompetenzen und zur Genese von Fehlentwicklungen oder Blockierungen zu gewinnen und daraus eine Ordnung, Würdigung und Beurteilung der sozialen und arbeitsmarktrelevanten Situation abzuleiten. Ein aufgeklärtes Verständnis von Fallmanagement erhebt in diesem Zusammenhang die notwendigen Daten, die für die Lösung der Vermittlungsproblematik erforderlich sind. Dabei werden sicherlich auch die Defizite in Person und Lebensumständen zur Sprache kommen (Defizitansatz), im aktivierenden Kern geht es allerdings um die Frage, „wohin will ich und was hilft dem Kunden weiter?“ (Potenzialansatz).

Hierbei muss es auch immer um ein Abwägen gehen, ob nicht durch geeignete (modulare) Qualifizierungsmaßnahmen die Integrationsfähigkeit soweit verbessert werden kann, dass die Hilfebedürftigen aus ihrer prekären Lage dauerhaft herauskommen können. Die Fähigkeit, zwischen oftmals kurzfristiger Vermittlung in prekäre Beschäftigung und längerfristiger Integrationsstrategie in existenzsichernde Beschäftigung unterscheiden zu können, setzt profunde Kenntnisse in der Arbeitsfeldern Mensch und (Arbeits-)Markt voraus.

Die Ergebnisse des Assessment liefern die Grundlage für Überlegungen der konkreten Hilfeplanung. Ergänzt durch die vorliegenden Ergebnisse eines systematischen Profilings lässt sich die Chance einer Arbeitsmarktintegration bestimmen und Schritte zur kurz-, mittel- oder langfristigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt entwickeln.

3.4 Integrationsplan und Eingliederungsvereinbarung

Der **Integrationsplan** und die nach § 15 SGB II vorgeschriebene **Eingliederungsvereinbarung** bilden eine Einheit. Beide schaffen die notwendige Verbindlichkeit im Arbeitsbündnis, stellen einen Kontrakt dar, der beim Bruch von Vereinbarungen zu Sanktionen führen kann. Das beschäftigungsorientierte Fallmanagement geht in seinem Selbstverständnis über das berufsbiografisch angelegte Profiling des SGB III und die Eingliederungsvereinbarung des § 35 (4) SGB III hinaus. Es gleicht sich in seinem Spektrum der Datenerfassung und der Handlungsweise der Hilfeplanung an, bleibt aber am eigenständigen Ziel der Arbeitsmarktintegration ausgerichtet. Bestandteil des beschäftigungsorientierten Fallmanagements ist demnach eine Chancen- und Risikoanalyse, die nicht nur Eignung, Kenntnisse, Fähigkeiten und Neigungen erfasst und auf dem

Hintergrund struktureller und situativen Gegebenheiten analysiert und bewertet, sondern auch individuelle Ressourcen analysiert und angrenzende Aspekte der Bedarfsgemeinschaft ermittelt, sofern sie für eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich sind. Dabei sind im Sinne des Netzwerkgedankens die begünstigenden Faktoren in der Lebenswelt des Kunden weiter zu entwickeln während die hemmenden eher zurückgedrängt und beseitigt werden müssten.

3.5 Leistungssteuerung

Die spezifische Differenz zwischen „Fallmanagement“ und der klassischen Einzelfallhilfe („Case Work“) liegt darin, dass die Bearbeitung und unter Umständen die Lösung erkannter Probleme nicht immer vom Fallmanager selbst in Angriff genommen wird, sondern dieser hierzu Leistungen „Dritter“ in Anspruch nimmt, das heißt den Fokus seiner Arbeit in der kompetenten Vermittlung und Steuerung des richtigen Angebots sieht. Eine zentrale Qualität von Fallmanagement bemisst sich damit an der Kompetenz, Hilfsangebote in einer Weise zu vermitteln, dass sie auf die besondere Bedarfslage des Einzelfalls zugeschnitten sind (Leistungssteuerung). Dies beinhaltet, dass der Fallmanager Steuerungskompetenzen gegenüber den Leistungsträgern besitzt, deren Angebote in Anspruch genommen werden sollen. Es geht darum, einzelne benötigte Leistungen entsprechend der Eingliederungsvereinbarung verbindlich zu steuern. Leistungssteuerung ist dann besonders flexibel zu realisieren, wenn potentielle Anbieter über Leistungs- oder Konzessionsverträge eingebunden sind und Fallmanager über Budgets verfügen, die sie fallspezifisch einsetzen können. Allerdings ist zu beachten, dass diese Handlungsautonomie in ein Steuerungskonzept eingebettet sein muss, wenn sie nicht in „Willkür“ umschlagen soll. Auch wenn Kunden an Dritte (seien es Beratungsstellen oder Beschäftigungsträger) weiter verwiesen wurden, hat der Fallmanager die Fallverantwortung und dies bedeutet, dass er nicht nur wissen muss, „wo“ der Klient sich befindet, sondern sich auch stets (unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorschriften) über dessen „Entwicklungsstand“ informieren muss. Im Rahmen der Leistungssteuerung müssen deshalb Monitoring- und Rückmeldesysteme entwickelt werden, die innerhalb des Netzwerks abgestimmt sind, das heißt sowohl die Zielorientierung des Fallmanagements wie die fachlichen Kriterien der Kooperationspartner berücksichtigen.

3.6 Controlling

Abschließend ist im Prozess ein Controllingsystem zu implementieren, das mehr ist als eine Datensammlung, denn es soll der Steuerung von Leistungsprozessen dienen. Dazu muss es geeignet sein, die Erreichung vorgegebener Ziele zu überprüfen und/oder zukünftige Entscheidungen vorzubereiten. Jede Steuerung setzt aber festgelegte Ziele (Wirkungsziele, Prozessziele) voraus, deren Einhaltung oder Abweichungen im Controlling gemessen werden.

über ein fundiertes, beteiligungsorientiertes Assessment geschaffen. Reis fügt hier eine Kategorisierung bei, die diese Aspekte noch unterstreicht. Er spricht von biographiekonformen, biographiediskrepanten und biographiekonträren Intervention und meint damit, dass die Einstellungen der betroffenen Menschen zum Thema „Arbeit“ sehr unterschiedlich aussehen können, abhängig von ihren (berufs-)biographischen Erfahrungen, der jeweiligen Sozialisation und dem sozialräumlichen Kontext ihrer augenblicklichen Lebenssituation (vgl.: Reis, 2005: 13).

Gerade die Ergebnisse der Biographieforschung der letzten Jahre zeigen deutlich auf, wie die beruflichen Entscheidungen immer in Abhängigkeit von schichtspezifischen, familiären und sozialen Kontextbedingungen gesehen werden müssen. Wie in einem Räderwerk greifen hier die verschiedenen Aspekte entweder reibungslos ineinander, oder, wie beim oben beschriebenen Personenkreis wohl eher mit hohen Reibungsverlusten. Gestützt wird diese Annahme auch durch empirische Ergebnisse, die Allmendinger (2005) so zusammenfasst: „Aktive Arbeitsmarktpolitik setzt damit bei einer Gruppe an, die großteils in der Schule nicht die Unterstützung und die individuelle Förderung erhielt, die ihr zugestanden hat und die sie auch verdient gehabt hätte. Diese Jugendlichen wurden als Kinder nicht früh gefördert – qualitativ gute Einrichtungen fehlen in Deutschland flächendeckend. Sie wurden dann in der Schule nicht optimal gebildet, und sie wurden auch nicht von den Besseren mitgezogen. (...) Gerade bildungsarme Jugendliche haben aber oft Eltern, die selbst nur einen schwierigen Zugang zu Bildung hatten. Das individuelle Bildungsniveau wird in Deutschland noch immer ganz ausgeprägt, und zwar stärker als in allen vergleichbaren Ländern, von Generation zu Generation weitergegeben.“

Im Einzelnen kann es bedeuten, dass nahtlos an der bisherigen Arbeitsbiographie angeknüpft werden kann, dass eine grundsätzliche Arbeitsorientierung gegeben ist, jedoch derzeit die Ausübung einer Arbeit beispielsweise durch die Betreuung eines Kleinkindes zeitweise unmöglich ist. Die dritte Fallgruppe zeigt die größte Distanz, da Arbeit bisher eher nicht prägend für den Lebensentwurf war oder durch Zeiten einer langen Arbeitslosigkeit dieser Bezug verloren gegangen ist. „Es ist nicht weiter überraschend, dass die erforderliche Beratungsintensität im Rahmen von Fallmanagement mit der Tiefe des Eingriffs in biographische Strukturen ansteigt, mithin die biographiekonträre Intervention erhebliche Investitionen in das Arbeitsbündnis erforderlich macht. Hier zeigt sich deutlich, dass zur Bewertung des Erfolgs, der an der „Beschäftigungsfähigkeit“ der Klientel gemessen wird, die Dokumentation der „Eingangsqualität“ der Klientel gehört.“ (Reis, 2005: 13)

Die Operationalisierbarkeit zu den Zielgruppen kann nicht bundesweit vorgegeben werden, sondern muss die regionale Ausbildungs- und Arbeitsmarktlage einschließen. Operationalisierungskriterien können beispielsweise sein:

- Dauer der Beschäftigungslosigkeit
- Ausmaß der Hemmnisse
- Veränderbare/beeinflussbare und nicht veränderbare Hemmnisse

- Qualifikationen und Qualifizierbarkeit
- Prägnante Auffälligkeiten im Verhalten
- Abgebrochene/durchgehaltene Maßnahmen
- Bewegungsindikatoren der Beschäftigung (Dynamik)

Damit müssen als „Erfolgskriterien“ auch die Integrationen auf dem zweiten Arbeitsmarkt, die Reduzierung der Hilfestellung wie auch eine Verselbständigung des Menschen, die mit mehr Selbstverantwortung einher geht, in den Kennzahlen abgebildet werden.

Die Neugliederung der regionalen Vergleichstypen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bezieht regionale Aspekte des Arbeitsmarktes und Beschäftigungssystem ein (vgl. Blien u. a. 2005), kann somit ein Referenzszenario auch für den SGB II-Bereich bilden.

Halten wir fest: Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement kann ebenso wenig wie Arbeits- und Ausbildungsvermittlung, berufliche Beratung, Qualifizierung oder andere arbeitsmarktpolitische Instrumente selbst neue Arbeit schaffen. Es ist darauf angewiesen, dass ein ausreichendes Arbeitsplatzangebot den betroffenen Menschen zur Verfügung steht. Es kann allerdings besser dazu beitragen, dass

- von gesellschaftlicher und arbeitsmarktlicher Exklusion bedrohte Menschen wieder eingebunden werden,
- durch Vernetzung sozial- und arbeitsmarktlicher Programme und Anbieter Effizienz und Effektivitätsgewinne bei der Reintegration arbeitsmarktfremder Kundengruppen erreicht werden,
- Arbeits- und Austauschformen außerhalb der klassischen Erwerbsarbeit besser erschlossen werden,
- Sich Arbeitslosigkeit und Armut auf bestimmte Personenkreise verfestigt,
- Förder- und Förderansprüche des Gesetzgebers konsequenter und ganzheitlicher umgesetzt werden,
- in der Rückwirkung an übergeordnete Instanzen die Diskussion um Teilhabe und Teilnahme neue Impulse erhält, weil verwertbare und belastbare Daten vorliegen,
- letztendlich auch unter Beweis stellen, dass ein äußerst komplexer und schwieriger Reformprozess als Beleg für die Reformfähigkeit des öffentlichen Dienstes insgesamt herangezogen werden kann.

4. Umsetzungsstand im Rahmen des SGB II

Der Name „Hartz IV“ steht für die weit reichendste Sozialreform in der Bundesrepublik Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg. Von der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II/Sozialgeld sind nicht nur zwei soziale Sicherungsleistungen betroffen:

- Die Grundsicherungsträger haben mittlerweile für rund 3,5 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit insgesamt 6,3 Millionen Menschen die Grundsicherung

rungsleistungen Arbeitslosengeld II und Sozialgeld zahlbar gemacht (Stand Mitte 2005).

- Rund 40.000 Mitarbeiter⁷⁷ aus Kommunen, aus den Agenturen für Arbeit und in nicht unerheblichen Maße auch von weiteren Trägern und anderen Bundesbehörden, die zwischenzeitlich befristet oder auf Dauer bei den Grundsicherungsträgern beschäftigt sind.
- Letztendlich sind zwei große Sozialinstitutionen betroffen, die überwiegend in Form einer Arbeitsgemeinschaft neue Wege der Zusammenarbeit suchen müssen. Mitte 2005 haben sich
 - 362 kommunale Träger für eine Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit entschlossen,
 - nehmen 19 Kommunen die Aufgaben in getrennter Trägerschaft wahr und
 - können nach dem kommunalen Optionsgesetz 69 Kommunen die Aufgabe alleinverantwortlich wahrnehmen.

Mit einer Vorbereitungszeit von knapp einem Jahr, sowie einem weiteren Anpassungs-Reformgesetz (Optionsgesetz), das nach 6 Monaten noch einmal wesentliche Aspekte des Ursprungsgesetzes veränderte, war den ausführenden Institutionen ein denkbar knapper Zeitrahmen gesetzt. Unabhängig davon, wie sich in Zukunft die Trägerlandschaft und der gesetzgeberische Rahmen wandeln werden, die Aufgabe, langzeitarbeitslose Menschen zu betreuen, ihre arbeitsmarktliche Integrationsfähigkeit zu verbessern bzw. dort, wo der Arbeitsmarkt eine Integration nicht ermöglichen ist auch zu erhalten, wird bleiben. (vgl. Göckler, 2006:7) Die unklare politisch-gesetzliche Ausgangslage sowie die äußerst knappe Vorbereitungszeit haben zu vielfachen Umsetzungsproblemen bei der Einführung von Fallmanagementstrukturen in den Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II wie auch bei den Optionskommunen geführt. Bisher gibt es kein einheitliches Verständnis des beschäftigungsorientierten Fallmanagements, sind komplexe Situationen, schwieriges Klientel und unzureichende Rahmenbedingungen „genuines Merkmal dieses neuen Dienstleistungstypus“, wie Löcherbach süssfisant anmerkt (Löcherbach, 2005: 218). So gibt es

- Mitarbeiter bei den Grundsicherungsträgern, die ein neues Türschild erhalten haben und unter einem neuen Dach mit den gleichen Aufgaben wie früher weiterarbeiten.
- Es gibt „Universalisten“, die beherrschen die tiefsten leistungsrechtlichen Fragestellungen genau so wie die erfolgreichsten arbeitsmarktlichen Integrationsstrategien, gute Kontakte zu den Arbeitgebern eingeschlossen.
- Es gibt persönliche Ansprechpartner, die arbeitsmarktnahe Kunden vermittlerisch, arbeitsmarktferne Kunden mit der Methode des Fallmanagements betreuen.
- Es gibt Fallmanager, die ohne ausreichende Vorbereitung einen äußerst schwierigen Personenkreis betreuen (sollen), angefangen von der Gewähr-

⁷⁷ Die im Text im Regelfall verwendete männliche Form folgt ausschließlich schreibökonomischen Gründen. Auch Leserinnen möchten sich bitte angesprochen fühlen, stellen Sie doch nach meinem Eindruck mindestens 50% der zukünftigen Fachkräfte im Fallmanagement.

rung der Grundsicherungsleistungen bis hin zur erfolgreichen Arbeitsmarktintegration.

- Es gibt sichernde Fallmanager, die die existenzsichernden Leistungen einschließlich grundlegender sozialintegrativer Dienstleistungen erbringen bzw. vermitteln, immer dann, wenn es um Fragen des Arbeitsmarktes geht aber an andere Mitarbeiter abgeben.
- Weitere Spielarten bilden sich laufend heraus.

Entscheidend für die Realisierung eines beschäftigungsorientierten Fallmanagements bei den Grundsicherungsträgern ist, dass es den Verantwortlichen gelingt, die horizontalen und vertikalen Aufgaben zu integrieren (vgl. Abb. 23).



Quelle: Göckler (2006: 36) in Anlehnung an Reis

In den vertikalen Integrationsprozessen sind Standards im Hinblick auf Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualitäten zu formulieren und ihre Einhaltung/ Erreichung zu überwachen.

- Wie sind die Prozesse miteinander verzahnt?
- Welche fachgerechte Unterstützung ist für die Fachkräfte erforderlich (IT, Räume)?
- Wie sind die einzelnen Prozessschritte durchzuführen um sie als „gelingen“ zu bezeichnen?
- Welche biographische Interventionstiefe ist im Einzelfall erforderlich?

- Welche Zeitvorgaben gibt es?
- Wie sind die Fachkräfte geschult und wie erhalte/verbessere ich deren Qualifikation?
- Wie ist der Erfolg der Teilschritte oder des gesamten Prozesses definiert?

Diese und weitere Fragen sind auf der vertikalen Ebene zu beantworten, um zu verhindern, dass sich Fallmanagement nur fragmentarisch umsetzt und der individuellen und/oder organisatorisch-institutionellen Beliebigkeit preisgegeben wird.

Die ersten Erfahrungen über den Umsetzungsstand im Fallmanagement lassen sich derzeit noch nicht mit eindeutigen Evaluationsergebnissen belegen; es gibt jedoch Trendaussagen als Ergebnis von zahlreichen Tagungen und Einschätzungen der Politik. Hiernach scheint Fallmanagement in der Praxis der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen einen eher geringen Stellenwert zu haben. In aller Regel verfolgen die MitarbeiterInnen in erster Linie die Leistungsgewährung als herausragende Aufgabe, zumal die intendierten Betreuungsschlüssel ohnehin noch nicht flächendeckend umgesetzt worden sind. Weiterhin lässt sich ein weit verbreiteter „Creamingeffekt“ beobachten, dass diejenigen Personen besondere Aufmerksamkeit erfahren, die noch relativ nah am Arbeitsmarkt dran sind. Reis spricht von einem „unterkomplexen Fallmanagement“ und von einer „pfadabhängigen Arbeitsweise“. (vgl.: Reis, 2003:) Gemeint ist damit, dass die besonders „schwierigen, komplexen Fälle“ weiterhin kaum in der intensiven Betreuung sind und MitarbeiterInnen ihre bisherige Arbeitsweise aus der früheren Tätigkeit möglichst versuchen beizubehalten.

Fazit: Die Wirkungen von Fallmanagement isoliert zum jetzigen Zeitpunkt feststellen zu wollen wäre verfrüht.

Auf der horizontalen Ebene ist die innerorganisatorische Einbindung (Schnittstellen zu anderen Mitarbeitern (Leistung, Vermittlung, Fachdienste, kommunale Ämter etc.) und das gelingende formelle Unterstützungsnetzwerk auf jeder Ebene zu regeln. Aus den einzelfallbezogenen Hilfen der vertikalen Integrationsaufgaben müsse hier die Elemente der Planung und Steuerung umgesetzt werden, die sowohl die Reichweite des Fallmanagements als auch Angebotsstruktur und Wirkung der horizontalen Hilfen optimieren. Sie beinhalten nach Reis (2005: 198) wesentliche Elemente einer Sozialplanung.

- Wie grenze ich die Aufgabe CM von anderen internen/externen Aufgaben ab?
- Wie entwickle ich übergreifende Konzeptionen zur Integrationsunterstützung und mit wem?
- Wie stehen sich Bedarfsanalyse und Bestandsanalyse bei sozial- und arbeitsmarktintegrativen Leistungen gegenüber
- Wie kann ich die Fachkräfte bei spezifischen Fragestellungen durch Dritte unterstützen?
- Auf welche externe Netzwerke(partner) müssen Fallmanager zurückgreifen können?
- Wie bewege ich Netzwerkpartner zur Kooperation im SGB II?

Von diesen Umsetzungsstrategien ist Fallmanagement im Kontext des SGB II oftmals noch weit entfernt. Es dominieren die sichernden Leistungen, was im Hinblick auf die prekäre Lage vieler Hilfebedürftigen im SGB II auch verständlich ist. Dennoch müssen die Grundsicherungsträger nach und nach diese Integrationsaufgaben auf horizontaler und vertikaler Ebene angehen, egal ob es sich um klassische Fallmanagement oder „nur“ um persönliche Betreuung durch einen persönlichen Ansprechpartner handelt.

5. Qualifizierungsnotwendigkeit und Einbeziehung in Weiterbildung und Studium an der Fachhochschule

Das SGB II kennt leider keine Qualitätskriterien für die Beratung, Vermittlung und Betreuung der Grundsicherungsempfänger. Fallmanager in der Beschäftigungsförderung sind so schnell hohen Erwartungen ausgesetzt: Sie sollen rasch und nachhaltig die Beschäftigungsfähigkeit ihrer Kunden erhöhen und die Bedarfsgemeinschaft im Auge behalten, dabei möglichst zügig und erfolgreich vermitteln sowie hierfür in einem möglichst geringen Umfang Mittel einsetzen. Ein Konglomerat von Erwartungen, die, fehlt es an überzeugenden Steuerungsinstrumenten und einem verbindlichen Leitbild, letztendlich schnell zu einer ähnlichen Handhabung wie bisher führen (Pfadabhängigkeit). Creaming von Zielgruppen bei Ausgrenzung von Personen mit komplexen Problemgestaltungen und die Reduzierung einer hochwertigen Betreuungs-, Beratungs- und Vermittlungsdienstleistung auf die Frage der Nützlichkeit für die Statistik, eine, wie Reis (2004: 3) es nennt, „Refeudalisierung von Leistungsbeziehern.“ Auf der anderen Seite sichern fehlende gesetzliche Detailregelungen die notwendige Handlungsfreiheit, ohne die Betreuung und Fallmanagement nicht angelegt sein kann.

Qualifizierung im Feld Fallmanagement muss genau dieses Spannungsgeflecht aufarbeiten um eine Überfrachtung zu vermeiden, die Möglichkeiten und Grenzen jedoch klar definieren. Das erfordert einerseits:

Verständnis für die Zielsetzung und die Umsetzungsmöglichkeiten gesetzlicher Vorschriften zu vermitteln, andererseits Kreativität, Individualität und Ganzheitlichkeit zu stärken, die über den gesetzlichen Rahmen hinausgehen.

Dieser Spagat, der den MitarbeiterInnen im Alltag ständig neu abverlangt wird, muss durch angemessene Personalentwicklung in Form von Seminaren wie auch durch Phasen der Selbstreflexion/ Praxisbegleitung unterstützt werden, um die erforderliche Qualität dauerhaft und nachhaltig zu sichern. Aktuelle Qualifizierungskonzepte zeigen Erfolg versprechende Wege auf, wie diesem Anspruch Rechnung getragen werden könnte. Die Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Arbeitsverwaltung, hat hierzu einen wesentlichen Beitrag geleistet, der nachfolgende skizziert wird.

Entwicklung und Weiterentwicklung des Curriculums zum „Manager für soziale und berufliche Integration“

„Im Bertelsmann Stiftungsnetzwerk „Beschäftigungsförderung in Kommunen – BiK“ erfolgten 2002 die grundlegenden Überlegungen und Weichenstellungen

für die Implementierung des Curriculums für eine zukunftsfähige Personalentwicklung im gemeinsamen Handlungsfeld von Arbeitsverwaltung, Sozialamt und beauftragten Dritten. Da es für das Themenfeld „Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung“ wissenschaftlich und praktisch zum damaligen Zeitpunkt lediglich Grundstrukturen gab, war ein permanenter Prozess der Anpassung des Curriculums an die fortschreitenden theoretischen und praxisbegleitenden Entwicklungen notwendig. Einzelne Aufgaben waren z. B.

- die Erstellung eines Leistungskatalogs
- die Beobachtung von themenbezogenen Veröffentlichungen und wissenschaftlichen Forschungsergebnissen
- die Ausarbeitung von Selbstlernmodulen
- die Gewinnung geeigneter Teilnehmerinnen und Teilnehmer für die Fortbildung durch Werbeveranstaltungen bei Kommunen, Bundesagentur für Arbeit sowie Beschäftigungsträgern.
- die Moderation BA- interner Diskussionsprozesse
- sowie die curricularen Anpassungen an die sich allmählich entwickelnden gesetzlichen und organisatorischen Strukturen in Arbeitsgemeinschaften (ARGE)“

(Bertelsmann Stiftung, 2005: 88ff)

In Zusammenarbeit mit der Hochschule für öffentliche Verwaltung, Fachhochschule Kehl, durch eine Kooperationsvereinbarung entsprechend abgesichert, wurden die einzelnen Module in enger Absprache sowie nach fachlicher Nähe umgesetzt.

Die Entwicklung eines sich allmählich abzeichnenden Berufsprofils wurde durch Aktivitäten der Fachhochschule in Mannheim maßgeblich mitbeeinflusst.

- Ein Vorschlag für ein „Jobprofil“ für eine Projektgruppe der Bundesagentur für Arbeit wurde vorgelegt.
- Formale Zugangsvoraussetzungen und nachzuweisende Kompetenzen und Fähigkeiten vor Beginn der Fortbildung wurden festgelegt.
- Personalentwicklungen für die unterschiedlichen Personengruppen wie Vermittler, Sachbearbeiter aus Arbeitsämtern, Sachbearbeiter aus Sozialämtern, Berufsberater, Sozialpädagogen/Sozialarbeiter, andere Zugangsvoraussetzungen bzw. Vorberufe sowie Sonderzulassungen („Begabtenprüfung“) wurden aus diesen Standards abgeleitet.

In einem Auswahlverfahren, möglichst auf der Grundlage eines Assessments, sollten die geeigneten MitarbeiterInnen ausgewählt werden.

Im September des Jahres 2003 begann die Phase der Umsetzung des Curriculums (s. Anhang) mit insgesamt 31 MitarbeiterInnen, davon 18 aus Kommunen, 7 von Beschäftigungsträgern und 7 aus der Bundesagentur für Arbeit. Die insgesamt 504 vorgesehenen Stunden wurden auf 22 Maßnahmen mit unterschiedlicher Dauer (zwei Tage bis zu einer Seminarwoche) aufgeteilt, die an verschiedenen Orten im Bundesgebiet durchgeführt wurden (Fachhochschule in Kehl, FH Mannheim und Schwerin sowie in Bildungszentren der BA).

Im Verlauf der Implementierung war es erforderlich, eine Prüfungsordnung für die Fortbildungsteilnehmer im Praxistest zu konzipieren. Fünf schriftliche Teilprüfungen zu den Themen Informationsmanagement, Netzwerkstrukturen im konkreten Arbeitsumfeld, beraterische Reflexion einer Falldokumentation, detailliertes Hilfeplanverfahren und Planung einer Gruppenveranstaltung waren zu erbringen sowie am Ende ein Kolloquium abzulegen, um das von der Fachhochschule ausgefertigte Zertifikat zu erwerben.

Außerdem stellte sich im Praxistest heraus, dass es für ein gemeinsames Aufgabenverständnis unerlässlich ist, die beteiligten Institutionen und Netzwerkpartner vor Ort kennen zu lernen, was durch ein- oder mehrtägige Praktika am besten gelingen könnte. Selbstorganisiert und im eigenen Arbeitsbezirk haben alle TeilnehmerInnen zumindest einen Aufenthalt z. B. bei Drogenberatung, Schuldnerberatung, psychosozialer Beratung, Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer oder Agentur bzw. Kommune absolviert und durch einen Hospitationsbericht dokumentiert.

Im weiteren Fortbildungsverlauf erwies es sich als notwendig, Coaching/ Praxisbegleitung für die MitarbeiterInnen vor Ort zu organisieren. Durch den Aufbau eines regionalen Pools mit ausgewiesenen Coachs/ Supervisoren - auf der Grundlage der Daten des deutschen Verbandes für Supervision - konnten die FortbildungsteilnehmerInnen die für sie geeignete Person auswählen und 18 Stunden als Rahmen für die gemeinsame Arbeit vereinbaren.

Parallel hat die FH, vor allem in kommunalen Arbeitsgruppen, die Diskussion über die Weiterentwicklung der Qualifizierungsangebote im Case Management mitgestaltet. Zunehmend etablieren sich Anbieter mit solchen Fortbildungsangeboten am Markt, die jedoch nicht alle als seriös zu bezeichnen sind. Recht bald stellte es sich heraus, dass es aus Gründen der Qualitätssicherung zwingend ist, anerkannte Standards für Qualifizierungsangebote im Case Management zu haben. Da bereits drei Verbände, die Deutsche Gesellschaft für Sozialarbeit, der Deutsche Berufsverband für soziale Arbeit e.V. und der Deutsche Berufsverband für Pflegeberufe seit 1.1.2003 mit ihrer Geschäftsstelle in Mainz Institute, Ausbilder und Case ManagerInnen zertifizieren, wurde angestrebt, die Beschäftigungsförderung in den Katalog mit aufnehmen zu lassen, was zum 1.1.2005 auch gelang (www.dgcc.de – weitere Informationen, z. B. zu den Standards, den zertifizierten Fortbildungsanbietern und zu den zertifizierten AusbilderInnen finden sich auf der Homepage der 2005 neu gegründeten Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management).

Die Kriterien für eine Anerkennung als Case ManagerIn seien nachfolgend als Beispiel für die Anforderungen dokumentiert. Die potenziellen TeilnehmerInnen müssen verfügen über:

1. eine abgeschlossenes, ein einschlägiges Hochschulstudium (Fachhochschulstudium) und mindestens einjährige Berufserfahrung
2. den Nachweis über Befähigungen/Kenntnisse in:
 - Kommunikations- und Gesprächsführung (mind. 54 Stunden)

- Moderation (mind. 18 Stunden)
- Allgemeine sozialrechtliche Kenntnisse (mind. 48 Stunden)
- Selbstreflexion (mind. 36 Stunden)

Diese können anerkannt oder während der Weiterbildung additiv erworben werden.

3. Eine entsprechende berufliche Praxis während der Weiterbildung in der Beschäftigungsförderung.

Diese Zugangsvoraussetzungen berechtigen zu einer mindestens 210 Stunden umfassenden Qualifizierung im Case Management, die sich folgendermaßen untergliedert:

- Das Basismodul umfasst mindestens 114 Stunden. Inhaltlich ausgewiesen sind die theoretischen und praktischen Grundlagen des Case Management mit 96 Stunden und die kollegiale Beratung/ Supervision mit 18 Stunden.
- Im arbeitsfeldspezifischen Modul mit insgesamt 96 Stunden werden Fragen des Systemmanagements vertieft sowie spezifische Anwendungsbezüge, in diesem Fall die Vermittlung in Arbeit, behandelt. Supervision und selbstorganisierte Arbeitsgruppen unterstützen diesen Prozess.

Die Gesamtsteuerung der beschriebenen Fortbildungsmaßnahme umfasste insgesamt

- das Organisieren der einzelnen Unterrichtssequenzen/Erstellen der aktuellen Stundenpläne
- die Gewinnung von Lehrkräften, die teilweise von anderen Hochschulen bzw. aus der kommunalen Praxis gewonnen werden konnten
- häufige Kontakte und Absprachen mit den entsendenden Stellen, Kommunen, BA
- das Feststellen des „individuellen Betreuungsbedarfs“ bei den Fortbildungsteilnehmerinnen im Praxistest
- die Notwendigkeit zur Nachsteuerung im Rahmen der Inhalte und der Organisation (Controlling der Fortbildungsmaßnahme)
- die Funktion eines „trouble-shooters“
- die Darstellung des Projekts in der Öffentlichkeit sowie zunehmend
- die Beteiligung an zahlreichen Fachtagungen und Konferenzen, da dieses sich neu entwickelnde Handlungsfeld „Case Management in der Beschäftigungsförderung in der Bundesagentur für Arbeit erst anfang Fuß zu fassen
- nicht zuletzt die Begleitung der Außenevaluation zu diesem Projekt.

Nutzen für die Fachhochschule der Bundesagentur für Arbeit

Anfängliche Zweifel, welchen Beitrag die FH durch dieses Projekt für die Entwicklung im Zusammenhang mit dem Hartz- IV- Gesetzgebungsverfahren leisten könnte, konnten nach einiger Zeit zum großen Teil überwunden werden.

Akzeptanz für die neue Herausforderung stellte sich allmählich ein, was sich nicht zuletzt in Austauschprozessen der Kollegenschaft positiv niedergeschlagen hat. Der fachliche Diskurs wurde durch die Beteiligung der zweiten Fachhochschule vorangebracht.

„Die Fachhochschule hat beweisen können, dass sie neuen Anforderungen gegenüber in der Lage ist, Ressourcen und Engagement so mobilisieren zu können, dass sie diesen tatsächlich gerecht werden kann. Auch in eher „bürokratischen“ Strukturen ist es gelungen, eine Projekt erfolgreich umzusetzen. Einzelne Kollegen haben sich neue Themengebiete erschließen können und müssen, die sich als zukunftssträftig erwiesen haben.

Die Fachhochschule der BA hat dazu beigetragen, dass fachliche Grundlagen entwickelt werden konnten, die sich derzeit als stark am „Markt“ nachgefragt herausstellen. Sie ist inzwischen in der „Fallmanagement - Fachwelt“ zu einer gefragten Gesprächspartnerin geworden.

Dies zeigte sich vor allem auch durch die aktive Mitarbeit in einem Arbeitskreis zu Qualitätsstandards im Fallmanagement des „Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge“ unter Leitung von Prof. Dr. Claus Reis von der FH Sozialwesen in Frankfurt. Der Vorstand des Deutschen Vereins hat diese Empfehlungen offiziell im März 2004 herausgegeben. Sie beschreiben sehr detailliert den „Prozess des Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung“ und leiten daraus individuelle und organisationsspezifische Anforderungen an Strukturen und Kompetenzen ab. Eine beträchtliche Anzahl von Kommunen und Landkreisen hat sie inzwischen zur Grundlage ihrer Verhandlungen mit der Bundesagentur für Arbeit gemacht.“ (Langzeitarbeitslosen besser helfen, S. 95)

Auf der Basis der gemachten Erfahrungen konnte sich die Fachhochschule aktiv in ein Vorstandsprojekt der Bundesagentur für Arbeit zum SGB II einbringen. Unter ihrer verantwortlichen Mitarbeit entstand im Verbund mit kommunalen Praktikern, Psychologen und Fachkräften der Bundesagentur für Arbeit, Wissenschaftlern und weiteren Unterstützern ein „Fachkonzept beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“, welches als Handlungsempfehlung durch den zuständigen Vorstand operativ den Arbeitsgemeinschaften zur Erprobung empfohlen wurde und in der Fachwelt große Beachtung fand. (vgl. Handlungsempfehlung 4/2005 vom 22.4.2005).

Die Bundesagentur für Arbeit griff erneut auf diese Strukturen Mitte 2004 zurück, als ihre Zuständigkeit für die Grundsicherung im SGB II gemeinsam mit den Kommunen in Form der Arbeitsgemeinschaften festgeschrieben wurde. Ein Schulungskonzept wurde bei der Fachhochschule der BA in Auftrag gegeben, zunächst für eine Grundschulung, Zeitdauer eine Woche, der weitere Module folgen sollten. Bis Ende wurden gemeinsame Schulungen für ca. 4000 kommunale und BA- MitarbeiterInnen zu den Themen

- Entstehung des Case Managementansatzes
- Ethik und Methoden im Case Management

- Anforderungen an MitarbeiterInnen und die Rahmenbedingungen der Institution
- Prozessschritte im Case Management
- Netzwerkmanagement und Leistungssteuerung
- Monitoring und Evaluation des CM- Prozesses durchgeführt.

Aktuell wird eine zweite Schulungswoche durch die Qualifizierung von Trainern/ Multiplikatoren für den Einsatz in der Fläche vorbereitet. Hier geht es um vertiefende Betrachtungen obiger Inhalte und ihren praktischen Anwendungsbezug bis hin zu Trainings in Kleingruppen und in Rollenspielen.

Weitere Qualifizierungsbedarfe, zielgruppenspezifisch modularisiert, sind identifiziert, mit Grobkonzeptionen für zukünftige Schulungen unterlegt und könnten zeitnah in Feinkonzepte übergeführt werden.

„Qualifizierungsoffensive SGB II“

Die bisherigen Qualifizierungsanstrengungen sind sicherlich noch nicht ausreichend, um das geforderte Anspruchsniveau an die Professionalität der MitarbeiterInnen bereits vollständig erfüllen zu können. Außerdem kämpft die BA häufig noch mit der Akzeptanz ihrer Partner, wenn sie gestaltend versucht, Prozesse voranzubringen. Daher ist es außerordentlich zu begrüßen, dass sich im Sommer 2005 ein Arbeitskreis aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag, KGSt und BA) die Aufgabe gestellt hat, ein gemeinsames Qualifizierungsangebot den Arbeitsgemeinschaften im Bundesgebiet ab 2006 zur Verfügung stellen zu wollen, das sicherlich in der Folge auch auf Optionskommunen ausgeweitet werden muss. Die gemeinsame Anstrengung führt nun erstmalig dazu, dass alle Träger der Grundsicherung im Rahmen des SGB II gewährleisten wollen, dass möglichst einheitliche Qualitätskriterien bei der Aufgabengestaltung vor Ort eingehalten werden.

Betrachtet man speziell das Case Management/ Fallmanagement, so wurde Konsens darüber erzielt, dass sich das gemeinsam formulierte Angebot an den oben beschriebenen Zertifizierungsstandards ausrichten muss, so dass zukünftig die MitarbeiterInnen nach Durchlaufen der Schulungsmodule und bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen eine Anerkennung erhalten können. Der jeweilige Arbeitgeber muss dabei eine hohe Eingangsqualität seiner MitarbeiterInnen sicherstellen, beispielsweise durch angemessene Auswahlverfahren, Einigungsüberprüfungen, Assessment.

Die nachfolgenden Übersichten zeigen das gemeinsame Qualifizierungskonzept für das Handlungsfeld Fallmanagement



- „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“ ist ein spezielles Handlungsfeld der sozialen Arbeit, welches im Rahmen der Beschäftigungsförderung die Integration schwer vermittelbarer Personen in den Arbeitsmarkt verfolgt. Es ist das zentrale Element zur Umsetzung des Leitsatzes „Fördern und Fordern“ im Kontext von Hartz IV.
- Durch die komplexen Anforderungen an die Qualität dieser Dienstleistung (Kenntnisse in Psychologie, Soziologie, Arbeitsmarkt, Netzwerktechnik, Beratung und Sozialrecht), ist eine besondere und standardisierte Qualifizierung in diesem Kompetenzfeld unverzichtbar.
- Elemente wie Eingangsqualität und Teilnehmerauswahl, sowie strukturierte, an einem ganzheitlichen Konzept ausgerichtete curriculare Qualifizierung sind die Basis, welche in eine Zertifizierung münden sollen. Das modulare System gewährleistet einen qualitativen Aufbau, Flexibilität und ermöglicht auch den Quereinstieg von Mitarbeiter/innen in die Qualifikation und somit in das Handlungsfeld.

Beschäftigungsorientiertes

Fallmanagement



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindeförderung



Deutscher
Städtetag



KGSt



Bundesagentur
für Arbeit

Qualifizierung „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“

Start		Kernbereich		Ziel	
→ Propädeutikum				→ Aufbau	
Individuelle Vorqualifizierung					
A1 27	Grundlagen sozialer Arbeit	B1.1	Grundlagen FM	C1 18	Arbeitsmarkt
A2 18	Sozialwissenschaftliche Grundlagen	B1.2	Sozialanamnese Profiling/ EinglV	C2 18	Berufs- und Wirtschaftskunde
A3 36	Kommunikation/ Methodik der Gesprächsführung	B2	CM/FM als Netzwerkmanagement	C3 18	Vermittlung und Personalmanagement
A4 27	Moderation/ Präsentation	B3	Controlling/ Qualitätssicherung	C4 9	Projektmanagement
A5 18	Theorie und Praxis CM/FM	B4	Supervision	C5 18	Handlungsfeld Gender
A6 18	Grundlagen Sozialrecht	Zertifizierung		C6 18	Handlungsfeld Gesundheit/ Krankheit

Stand: 10/2005

Arbeitsgruppe: Siglinde Bohrke-Petrovic BA, Dr. Reinhard Haselow FHöV, Ingolf Sinn, Stadt Do

2

Beschäftigungsorientiertes

Fallmanagement



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindeförderung



Deutscher
Städtetag



KGSt



Bundesagentur
für Arbeit

Qualitätsstandards zusammengefasst:		Aufbau	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Definierte Zugangsvoraussetzungen ✓ Bis zu maximal 144 Std. Propädeutikum zur Kompensation und Angleichung vorhandener Kompetenzen ✓ 114 Std. Kernqualifizierung ✓ 150 Std. Aufbauqualifizierung ✓ Zertifizierung der Fallmanager, der Ausbildungsinstitution, der Trainer und des Curriculums 		C7 18	Netzwerkarbeit Schuldnerberatung
		C8 18	Netzwerkarbeit Sucht
		C9 18	Handlungsfeld interkulturelle Arbeit
		C10 9	Handlungsfeld junge Menschen
		C11 18	Leistungen der akt. Arbeitsförderung FbW
		C12 18	Umgang/ Arbeit mit Gruppen
		C13	Supervision

Stand: 10/2005

Arbeitsgruppe: Siglinde Bohrke-Petrovic BA, Dr. Reinhard Haselow FHöV, Ingolf Sinn, Stadt Do

3

Aktuell bemüht sich das Bildungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit, eine ausreichende Anzahl zertifizierter Trainer heranzubilden um den Anforderungen dieses anerkannten Qualifizierungskonzepts zu genügen. Insbesondere wird es auch um die Sicherstellung der vorgeschriebenen Anteile an Selbstreflexion/ Supervision gehen müssen.

Literatur

- Allmendinger, Jutta: Ein ausbruchssicheres Gefängnis. Wer nichts lernt, bleibt arm. Dagegen hilft nur eine bessere Bildungspolitik. In: Frankfurter Rundschau vom 23. Juni 2005
- Arbeitskreis (2005): Fachkonzept "Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II". Herausgegeben von der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg (Unter: http://www.sgb2.info/download/informationmaterial_ba/fachkonzept-abschlussfassung-fallmanagement.pdf)
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2003b): Curriculum für die Gemeinsame Fortbildung von Fachkräften der Arbeitsämter, der Sozialverwaltungen und Dritten, Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2005): Langzeitarbeitlosen besser helfen. Gütersloh
- Blien Uwe, Hirschenauer Franziska (2005): Vergleichstypen 2005. Neufassung der Regionaltypisierung für Vergleiche zwischen Agenturbezirken. IAB Forschungsbericht Nr. 24/2005. Nürnberg
- Bohrke-Petrovic, Göckler Rainer (2005): Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II. In: Löcherbach Peter u. a.: Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit (3., Aufl.). München, Basel
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2004): Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement. In: NDV, Heft 5/2004
- Ewers Michael, Schaeffer Doris (Hrsg.)(2000): Case Management in Theorie und Praxis. Bern, Göttingen u. a.
- Göckler Rainer (2006): Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Praxisorientierte Betreuung und Vermittlung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Eine Einführung. Regensburg, Berlin
- Hackenbergh, Helga (Hrsg.) (2003): Lokale Arbeitsmarktpolitik - Stand und Perspektiven. Gesamtbericht des Netzwerkprojekts >BiK – Beschäftigungsförderung in Kommunen< der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- Klug Wolfgang (2003): Mit Konzept planen – effektiv helfen. Ökosoziales Case Management in der Gefährdetenhilfe. Freiburg/Brsg.
- Klug Wolfgang (2005): Case Management im US-amerikanischen Kontext. Anmerkungen zur Bilanz und Folgerungen für die deutsche Sozialarbeit. In: Löcherbach Peter u. a.: Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit (3., Aufl.). München, Basel

- Löcherbach Peter (2005): Qualifizierung im Case Management. Bedarfe und Angebote. In: Löcherbach Peter u. a.: Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit (3., Aufl.). München, Basel
- Ministerium für Arbeit in NRW (2003): initiativ in NRW. Case Management. Theorie und Praxis, Düsseldorf
- Neuffer Manfred (2002): Case Management. Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien. Weinheim, München
- Pearson, Richard E. (1997): Beratung und soziale Netzwerke. Eine Lern- und Praxisanleitung zur Förderung sozialer Unterstützung. Weinheim
- Puch H.-J. (2005): Skript Einführung in die Geschichte der sozialen Arbeit. Unter:
www.evfh-nuernberg.de/data/dbfiles/d22_skript_geschichte_05_06.doc
- Reis Claus (2003): Case Management. Theorie und Praxis. In: MWA NW. Initiativ in NRW. Düsseldorf
- Reis Claus (2004): Klientenorientiertes und vermittlungsorientiertes Case Management – der deutsche Weg im Spiegel internationaler Erfahrungen. Frankfurt/M.
- Reis Claus (2005): Case Management als zentrales Element einer dienstleistungsorientierten Sozialhilfe. In: Löcherbach Peter u. a.: Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit (3., Aufl.). München, Basel
- Rommel-Faßbender Ruth (2005): Case Management als Methodenkonzept der Sozialen Arbeit. Erfahrungen und Perspektiven. In: Löcherbach Peter u.a.: Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit (3., Aufl.). München, Basel
- Sinn, Ingolf, Haselow, Reinhard (2005) Hartz IV- Fallmanagement. Aufgaben, Anforderungsprofil und Qualifizierung der Fallmanager. Greven
- Wendt Wolf Rainer (2005a): Case Management. Stand und Perspektiven in der Bundesrepublik. In: Löcherbach Peter u. a.: Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit (3., Aufl.). München, Basel
- Wendt Wolf Rainer (2005b): Die generelle Rolle und Bedeutung von Case Management in Humandiensten. In: Case Management, Heft 1/2005

Fallmanagement und interorganisationale Netzwerke: Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit mit Dritten

Carsten Wirth

1. Einleitung

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – kurz Hartz IV – sind weitreichende Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik verbunden. Beispielsweise erfährt ein Teil der Leistungsbezieher der ehemaligen Arbeitslosenhilfe drastische Leistungskürzungen und eine Verschärfung der Zumutbarkeit von Arbeit (vgl. zu den Fragen der Leistungshöhe differenziert Blos/Rudolph 2005). Für ehemalige Sozialhilfeempfänger entfallen z. B. aufgrund der weitgehenden Pauschalierung von finanziellen Leistungen Unterstützungen für einmalige Mehrbedarfe. Diese Aspekte des Forderns begleitet die Ausweitung von Förderleistungen, insbesondere für ehemalige Sozialhilfeempfänger/innen. Sie erhalten Zugang zu den meisten Leistungen der Arbeitsförderung nach dem SGB III, den sonstigen weiteren Leistungen nach dem SGB II und zum Fallmanagement, das – so die Ergebnisse von Modellprojekten – höhere Integrationschancen verspricht. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende wendet sich zudem an die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen verknüpften Bedarfsgemeinschaften. Dies stellt aus Sicht der Arbeitsverwaltung einen Paradigmenwechsel, d.h. die Durchsetzung grundlegend neuer Handlungs-, Legitimations- und Sichtweisen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, dar, da in der Integrationspraxis bislang Arbeitslose isoliert betrachtet wurden.

Fallmanagement soll einen Beitrag zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit leisten, insbesondere durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Dabei sind neben Arbeitslosigkeit auch Probleme wie Krankheit, familiäre Konflikte, Überschuldung etc. zu bearbeiten. Die Bearbeitung dieser sozialen Probleme steigert die Komplexität der Aufgabe und überfordert in der Regel eine einzelne Organisation, die sich sonst zu einem „vertikal tief-integrierten Sozialdienstleister“ entwickeln müsste.⁷⁸ Die Träger der Grundsicherung sind auf die Zusammenarbeit mit Dritten, z. B. Rehabilitationseinrichtungen, Erziehungsberatungs-, Schuldnerberatungsstellen etc., angewiesen. Der Erfolg der Fallmanagementpraktiken ist nicht mehr nur von einer Organisation zu verantworten. Vielmehr verteilt sich die Verantwortung auf kooperierende Organisationen. Weil die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen im Fallmanagement strategisch bedeutsam ist, frage ich in diesem Beitrag, welche Koordinationsform für die Zusammenarbeit dieser Organisationen gewählt werden soll. Ferner interessiert mich, welche praktischen Konsequenzen sich aus der interorganisationalen Zusammenarbeit für das Fallmanagement ergeben.

⁷⁸ Abgesehen von den problematischen organisatorischen Aspekten ist eine umfassende Lösung in einer Organisation nicht (mehr?) legitim. Auch Organisationen mit kleineren Aufgabenumfängen, z. B. die BA, werden zuweilen als bürokratische Monster wahrgenommen, die es – so die Forderung der FDP – zu zerschlagen gilt.

Konzeptionell stütze ich mich in meinen Ausführungen auf die von Giddens (1984) entwickelte Strukturierungstheorie. Dieser Ansatz stellt konkrete soziale Praktiken, also wiederkehrende Ströme von Aktivitäten, in den Mittelpunkt der Analyse. Er betrachtet soziale Praktiken als Medium und Resultat der Aktivitäten reflexiver Akteure auf drei, nur analytisch unterscheidbaren Dimensionen des Sozialen: In ihren Kommunikationen beziehen sich die Akteure mittels interpretativer Schemata auf die Regeln der Signifikation und reproduzieren bzw. transformieren sie, indem sie Bedeutungen zuweisen. Zugleich sanktionieren die Akteure unter Bezugnahme auf Normen und konstituieren Regeln der Legitimation. Indem sie allokativen und autoritativen Ressourcen nutzen, üben die Akteure Macht aus und reproduzieren oder transformieren Ressourcen der Domination. Aus Sicht dieser Theorie bedeutet ‚Paradigmenwechsel‘ die Konstitution grundlegend neuer Sets von Regeln der Signifikation und Legitimation sowie von Ressourcen der Domination in einem sozialen System.

Die Prozesse der (Re-) Produktion sozialer Praktiken sind in umfassendere Kontexte eingebettet, z. B. in Organisationen, Netzwerke, „organisationale Felder“ (DiMaggio/Powell 1983), und in gesellschaftsweite Institutionen, z. B. Professionen. Dadurch ermöglicht die Strukturierungstheorie eine Mehrebenenanalyse, indem sie das rekursive Zusammenspiel dieser Ebenen in Konstitutionsprozessen thematisiert und auf den drei Dimensionen des Sozialen, der Signifikation, der Legitimation und der Domination, analysiert (vgl. Windeler 2001, S. 124 ff.). Die Akteure sind aus dieser Theorieperspektive reflexiv. Sie beobachten ihr Handeln und das anderer sowie die Ergebnisse ihres Handelns, werten die Resultate ihres Handelns und ihrer Beobachtungen aus und verwenden als kompetente Akteure dieses Wissen und verändern deshalb ggf. ihre sozialen Praktiken. Trotzdem bleiben ihnen bestimmte Aspekte verborgen (unerkannte Handlungsbedingungen). Zuweilen können sie die Folgen ihres Tuns nicht richtig abschätzen (unintendierte Handlungsfolgen), die ihnen – im Extremfall – als unerkannte Handlungsbedingungen wieder gegenübertreten (*stratification model of the agent*) (vgl. Giddens 1984, S. 5). Aus diesem Grund sind soziale Systeme, koordinierte Interaktionen und Beziehungen in Raum und Zeit, immer nur begrenzt steuerbar (vgl. auch Windeler u. a. 2000).

Die Strukturierungstheorie offeriert ein spezifisches Machtverständnis. Zwar sind die Akteure in der Regel unterschiedlich mächtig, sie sind aber nie dem Handeln anderer völlig ausgeliefert. Sie kontrollieren immer auch „relevante Ungewissheitszonen“ (Crozier/Friedberg 1979). Sie können also (wenngleich zu unterschiedlich hohen Kosten) immer auch anders handeln (*dialectic of control*).

In diesem Beitrag zeige ich, erstens dass nur eine netzwerkförmige Zusammenarbeit unterschiedlicher Organisationen geeignet ist, die Zusammenarbeit organisationaler Akteure im Fallmanagement zu koordinieren. Zweitens belege ich, dass aus der mehrstufigen Kunden- und Lieferantenintegration, der Mehrdimensionalität des Sozialen und aufgrund der Koordination über mehrere Ebenen praktische Konsequenzen für die Akteure im Fallmanagement ableitbar sind und diese einen Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit mit Dritten begründen.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Kapitel führe ich in Kürze aus, warum Fallmanagement einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik darstellt. Daran anknüpfend diskutiere ich im dritten Kapitel grundlegende Alternativen der Zusammenarbeit mit Dritten und entwickle im vierten Kapitel einen Dienstleistungsbegriff, der geeignet ist, die Spezifika der Dienstleistungsproduktion im Fallmanagement zu erfassen. Im fünften Kapitel stelle ich die Gegenstände der Netzwerkregulation vor und im sechsten Kapitel erläutere ich praktische Konsequenzen für die Koordination interorganisationaler Netzwerke im Fallmanagement vor dem Hintergrund von mehrstufiger Kunden- und Lieferantenintegration, Mehrdimensionalität und Mehrebenenproblematik.

2. Fallmanagement: Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Die Klärung, was Fallmanagement in der Arbeitsförderung ist, steht „begrifflich bisher nicht auf festem Boden“ (Bertelsmann Stiftung u. a. 2002, S. 158). So definiert Wendt (1999, S. 14) Fallmanagement – auch als Case-Management bezeichnet – als eine spezifische Verfahrensweise „in Sozial- und Gesundheitsdiensten, mit der im Einzelfall die nötige Unterstützung, Behandlung und Versorgung von Menschen rational bewerkstelligt wird“. Für die Case-Management Society of America hingegen ist Fallmanagement „ein kooperativer Prozess, in dem Versorgungsangebote und Dienstleistungen erhoben, geplant, implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert werden, um so den individuellen Versorgungsbedarf eines Klienten mittels Kommunikation und verfügbarer Ressourcen abzudecken“ (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004, S. 13). Fallmanagement – so die große Gemeinsamkeit an diesen Definitionen – richtet sich an Personen mit multiplen Problemlagen und weist ein hohes Maß an Einzelfallorientierung auf (vgl. Bertelsmann Stiftung u. a. 2002, S. 158).

Die Produktion der Dienstleistung Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung erfolgt in einer Prozesskette (vgl. dazu ausführlich Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004, S. 15 ff.). Ausgangspunkt des Fallmanagements ist die Beratung des Hilfebedürftigen und die Herstellung eines Arbeitsbündnisses, um die weiteren Schritte des Prozesses kooperativ bewältigen zu können, wenn ein Hilfebedürftiger in ein Fallmanagementprogramm aufgenommen worden ist.⁷⁹ Im zweiten Schritt definieren Berater und Ratsuchender die Problemlagen und die zur Verfügung stehenden Ressourcen des Ratsuchenden, um ein differenziertes Bild der Probleme und Möglichkeiten zu gewinnen. Auf Basis dieser Analyse legen Ratsuchender und Fallmanager in einem

⁷⁹ Fallmanagement steht also nicht allen Hilfebedürftigen offen. Vielmehr orientiert man sich praktisch an Gruppen, die unter den gegebenen Bedingungen trotz multipler Problemlagen immer noch Integrationschancen haben und tut dies sehr wohl auch unter ökonomischen Gesichtspunkten. Insofern impliziert Fallmanagement indirekt (und möglicherweise unbeabsichtigt), dass angesichts langanhaltender und fortwährender Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt ein Teil der Hilfebedürftigen – trotz einer anderslautenden Aktivierungsprogrammatisierung – eben nicht seine Hilfebedürftigkeit beenden kann und das so genannte Arbeitslosengeld II eine Form eines Existenzgeldes darstellt.

dritten Schritt für beide Seiten verbindliche (Zwischen-) Ziele fest. Bei der Planung der Hilfeangebote, dem vierten Schritt im Prozess des Fallmanagements, kombinieren Fallmanager und Hilfedürftiger reflexiv die Ressourcen des Hilfebedürftigen bzw. der Bedarfsgemeinschaft mit in der Region vorhandenen Dienstleistungen der Träger der Grundsicherung *und* Dritter. Dadurch erhält Fallmanagement eine interorganisationale Dimension, denn Fallmanager/innen analysieren das organisationale Feld der Arbeitsförderung, entwickeln (in-) formelle Kooperationen und ein darauf abgestimmtes „Netzwerkcontrolling“ (Hess 2004), pflegen die Beziehungen und aktivieren ggf. neue Partner. Im fünften Prozessschritt steuern die Fallmanager/innen einzelfallbezogen und bedarfsgerecht die Leistungen (Dritter). Während des Prozesses und abschließend unterziehen die Akteure die (Zwischen-) Ergebnisse einer Evaluation und werten diese aus. Fallmanagement trägt somit – wenn es idealtypisch praktiziert wird – zur Erhöhung der Reflexivität im organisationalen Feld der Arbeitsförderung bei. Dieses „*reflexive monitoring*“ (Giddens 1984, S. 5) der Praktiken des Fallmanagements orientiert sich dabei am Ziel der Arbeitsmarktintegration – der Aufnahme einer selbstständigen oder abhängigen Erwerbsarbeit, die die Hilfebedürftigkeit verringert oder beseitigt. Insofern prägen auch ökonomische Motive Fallmanagement.⁸⁰ Dementsprechend ist „Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung [...] ein auf den Kunden gerichteter Prozess mit dem Ziel der möglichst nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt. In diesem kooperativen Prozess werden vorhandene individuelle Ressourcen und multiple Problemlagen methodisch erfasst und gemeinsam Versorgungsangebote und Dienstleistungen geplant, die anschließend vom Fallmanager implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert werden. So wird der individuelle Versorgungsbedarf eines Kunden im Hinblick auf das Ziel der mittel- oder unmittelbaren Arbeitsmarktintegration durch Beratung und Bereitstellung der verfügbaren Ressourcen abgedeckt und seine Mitwirkung eingefordert“ (BA 2005, S. 10).

Durch die Einführung von Fallmanagement in den Arbeitsgemeinschaften kommt es zu einem Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik: Für die Mitarbeiter/innen der öffentlichen Arbeitsverwaltung erfolgt dies z. B. durch die Berücksichtigung des familiären Zusammenhangs, des Freundes- und Bekanntenkreises als Ressource oder als (Teil des) Problem(s). Andere Hemmnisse, die mit Arbeitslosigkeit zusammenhängen können, z. B. Verschuldung, werden nun Gegenstand von Aktivitäten der Agenturmitarbeitern/innen. Insofern erweitert Fallmanagement die Perspektive für die Agenturmitarbeiter/innen in zweifacher Weise: Sie widmen sich nun umfassenderen Problemlagen und einem erweiterten Personenkreis. Dies wiederum erfordert verstärkte (eignungs-) diagnostische und beraterische Kompetenzen, die auf einem „Lebenslagenkonzept“ (Göckler 2006) aufbauen.

⁸⁰ Die ökonomischen Überlegungen können grundlegende Bedeutung für die Auslegung der Praktiken des Fallmanagements erlangen, weil – je nachdem welche Sicht- und Handlungsweisen sich in den jeweiligen Kontexten durchsetzen – z. B. die Selektion der Teilnehmer/innen an Fallmanagementprogrammen unterschiedlich gehandhabt wird und damit unterschiedliche Erfolgswahrscheinlichkeiten existieren.

Das zentrale Element des Paradigmenwechsels für Mitarbeiter/innen der kommunalen Sozialverwaltung ist der dominante Arbeitsmarktbezug des Fallmanagements. Zwar gab es immer auch eine kommunale Beschäftigungsförderung (vgl. dazu z. B. die Beiträge in Kißler/Zettelmeier 2005; Buestrich/Wohlfahrt 2004), die sich in den letzten Jahren auch stark verändert hat (vgl. Eick u. a. 2004), aber ihre Handlungsweisen waren dominant auf die Garantie des Lebensunterhalts ausgerichtet (vgl. Buestrich/Wohlfahrt 2004, S. 189). Wegen der steigenden Sozialhilfekosten erfährt die beschäftigungspolitische Dimension in jüngster Zeit jedoch eine erhebliche Aufwertung (vgl. Bartelheimer u. a. 2003), ohne dass von einem größeren Arbeitsmarktbezug kommunalen Verwaltungshandelns ausgegangen werden kann. Kommunale Beschäftigungsprojekte beschränken sich zumeist auf die Organisation von „Übergangsmärkten“ (Schmid 2002) für kleine Gruppen. Statistisch verlässliche Zahlen über die Wirkungen kommunaler Beschäftigungsförderung liegen nicht vor.⁸¹ Zudem verankert der Gesetzgeber ein neues, weitgehend an dem SGB III orientiertes, aber über die Hilfe zur Arbeit (vgl. § 19 BSHG) weit hinausgehendes arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium (vgl. dazu den entsprechenden Überblick in BA 2004, S. 33 ff.). Für den kompetenten Einsatz dieses Instrumentariums – so meine Beobachtungen in Fallmanagementschulungen für kommunale Mitarbeiter/innen – müssen sie aber erst noch geschult werden.

Die paradigmatischen Veränderungen in der Beschäftigungsförderung für Langzeitarbeitslose sind Medium und Resultat der Aktivitäten reflexiver Akteure auf mehreren Ebenen, insbesondere der staatlichen Ebene. Mitte der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts wird der Abschied vom klassischen Wohlfahrtsstaat kontinentaleuropäischer Prägung eingeläutet und der „enabling state“ (Gilbert/Gilbert 1989) bzw. der „aktivierende Sozialstaat“ (Mezger/West 2000) propagiert. Staatliches Handeln legt demnach seinen Schwerpunkt auf das *empowerment*, eigene Aktivitäten von Leistungsbeziehern kombiniert mit Sanktionen, um deren Leistungsbezug zu beenden. Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik und insbesondere der Aufbau eines Zweiten Arbeitsmarktes werden zurückgedrängt. Die Verantwortung für die eigene Situation wird an den Bürger, die Bürgerin zumindest partiell (zurück-) delegiert. Damit verknüpft ist die Umsetzung eines neuen, übergeordneten Prinzips des Sozialstaats: Fördern und Fordern – (Förder-)Leistungen erhält nur, wer entsprechende Gegenleistungen erbringt.⁸² Einige Autoren, z. B. Trube (2003), sehen deshalb die Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg „vom Wohlfahrtsstaat zum Workfarestaat“.

Der Wandel zu einem aktivierenden Sozialstaat berührt auch – wie wir am Beispiel Fallmanagement gesehen haben – die Beziehungen zu Dritten. Diese

⁸¹ So schätzt der Deutsche Städtetag, dass rund 400.000 Personen im Jahr 2002 durch kommunale Beschäftigungsprojekte (vorübergehend) in Arbeit gebracht wurden (vgl. Schulze-Böing 2005, S. 28).

⁸² Dabei besteht bei einer dem individuellen Ratsuchenden angepassten Strategie die Gegenleistung nicht immer und unbedingt in einer Arbeit in Arbeitsgelegenheiten oder ähnlichen Maßnahmen bzw. Programmen (so aber Scherl 2004, der für zwangsarbeitsähnliche Praktiken plädiert), sondern in einer den jeweiligen Fähigkeiten und Problemlagen adäquaten Aktivität, z. B. das Aufsuchen von Beratungsstellen, Teilnahme an Entgiftungsprogrammen etc. bis hin zur Integration in Arbeit.

können unterschiedlich ausgestaltet sein. Ich stelle deshalb im folgenden Kapitel die grundlegenden Governanceformen vor.

3. Interorganisationale Beziehungen: Markt und Netzwerk als Alternativen

Beziehungen zwischen den Arbeitsgemeinschaften und Dritten konstituieren interorganisationale Beziehungen – Beziehungen zwischen rechtlich selbstständigen Organisationen.⁸³ Giddens (1991, S. 16) bestimmt Organisationen über „the regularized use of information, not just as a means of surveillance, but as a way of ordering social relations across time space“. Für die Koordination der Beziehungen *zwischen* diesen hochgradig reflexiven Kollektivitäten stehen idealtypisch zwei grundlegende Alternativen zur Verfügung: marktliche oder netzwerkförmige Beziehungen. Auf Märkten erfolgt die Koordination der Beziehungen über Geld und Preise. Den Akteure steht die „Exit-Option“ (Hirschman 1970) offen, d.h. sie können trotz zuweilen stabiler Marktbeziehungen die Austauschpartner wechseln, tun dies aber trotz dieser Option auf bestimmten Märkten aber nicht (zu einem empirischen Beispiel vgl. Sydow u. a. 2003, S. 248). Insofern impliziert die wissenschaftliche Diskussion von Märkten die Idee des *diskreten Tauschs* von Gütern und Dienstleistungen als normativen Bezugspunkt. Gleichwohl sind Märkte Medium und Resultat der Aktivitäten interessierter Akteure und insofern immer ein Stück weit sozial eingebettet in Beziehungen (vgl. auch Granovetter 1985; Fligstein 2002).⁸⁴

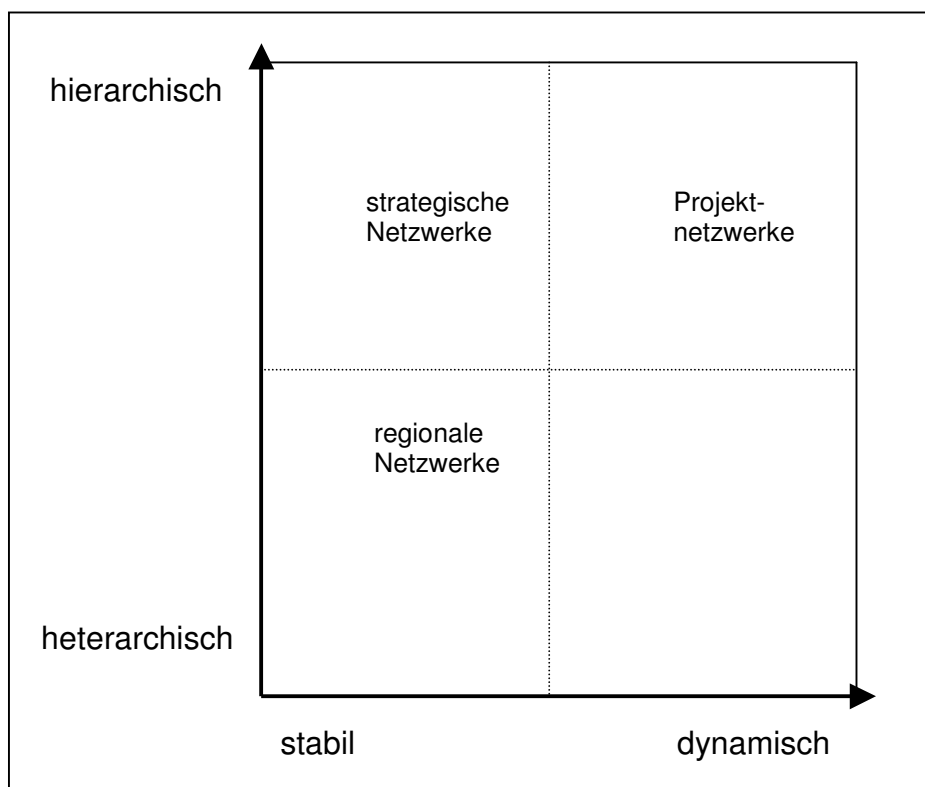
Interorganisationale Netzwerke definiere ich unter Bezug auf grundlegende Überlegungen aus der britischen Sozialanthropologie. Diese definiert Netzwerke als „a specific set of linkages among a defined set of persons, with the additional property that the characteristics of these linkages as a whole may be used to interpret the social behavior of the persons involved“ (Mitchell 1969, S. 2). Dieser Netzwerkbegriff hat zur Konsequenz, dass es nur dann Sinn macht, von Netzwerken zu reden, wenn soziale Beziehungen von anderen Beziehungen abhängig sind, also nicht bloße Dyaden sind, und das Geschehen in einer Beziehung nur durch den Beziehungszusammenhang zu verstehen und/oder zu erklären ist (vgl. Windeler 2001, S. 33). Dementsprechend definiert Windeler (2001, S. 231 ff. am Beispiel von Unternehmungsnetzwerken) interorganisationale Netzwerke über den relativ dauerhaften *Beziehungszusammenhang* zwischen rechtlich selbstständigen Organisationen, die keiner einheitlichen Leitung unterworfen sind.

⁸³ Eine Betrachtung konzerninterner Beziehungen zwischen Mutter und Tochter bzw. zwischen Tochterunternehmen bleibt in diesem Beitrag außen vor, da es sich bei den hier untersuchten Organisationen nicht um Unternehmungen im betriebswirtschaftlichen Sinn handelt (vgl. dazu aber Wirth/Sydow 2004).

⁸⁴ Die Konstitution von Märkten können wir gegenwärtig auch im Feld der Arbeitsförderung studieren, denn interessierte Akteure interagieren, um die Privatisierung von Leistungen zu erreichen, z. B. die Qualifizierung von Fallmanagern/innen oder die Vermittlung von Arbeitslosen. Relevante Ergebnisse haben diese Aktivitäten schon mit der Etablierung von Vermittlungsgutscheinen oder der integrationsorientierten Leiharbeit mittels Personal-Service-Agenturen (PSA) hervorgebracht (zu den bislang allerdings wenig schmeichelhaften Ergebnissen für private Anbieter in der Arbeitsvermittlung vgl. Autorengemeinschaft 2005).

Interorganisationalen Netzwerken können Organisationen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen angehören, d.h. Unternehmungen, gemeinnützige Organisationen, Verwaltungen, Vereine etc. Ihren Beziehungszusammenhang in interorganisationalen Netzwerken reproduzieren die Netzwerkorganisationen reflexiv in Zeit und Raum, wobei die Zeit-Raum-Horizonte in unterschiedlichen Formen von Netzwerken variabel sind. Unterschieden werden strategische, regionale und Projektnetzwerke nach dem Grad der hierarchischen Koordination im Netzwerk (ohne eine einheitliche Leitung zu begründen) und ihrer Dynamik.

Abbildung 24: Typen von Netzwerken



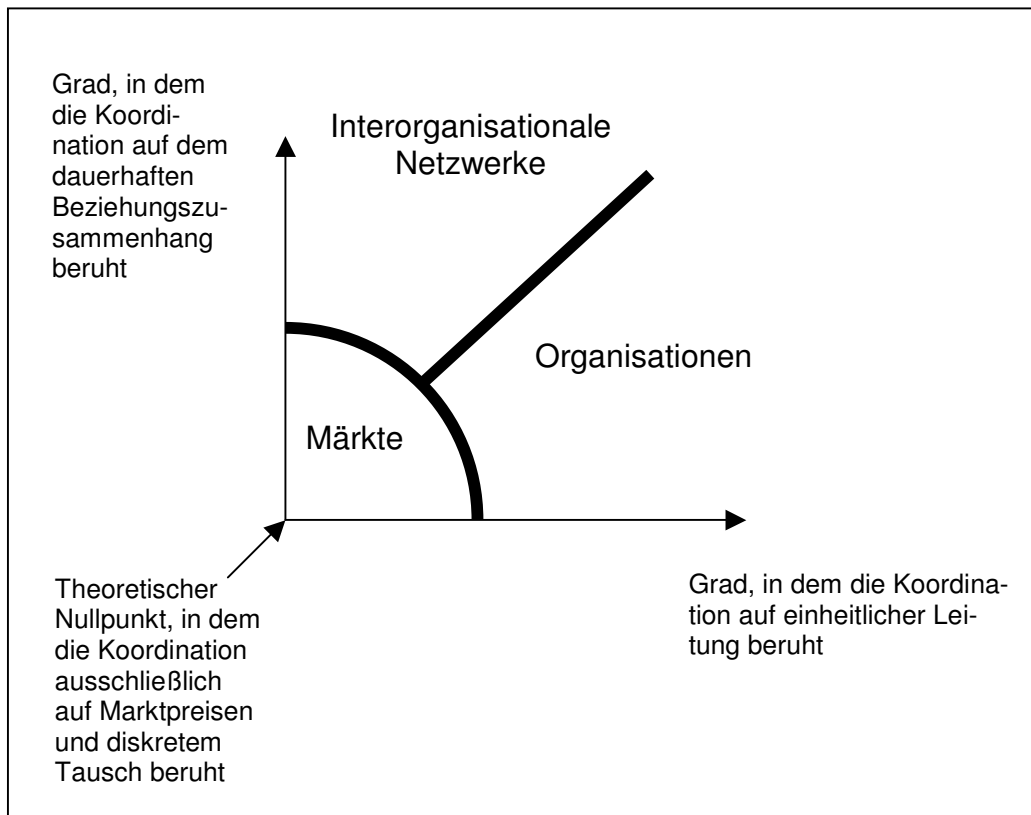
Quelle: Sydow 1997, S. 25; modifiziert

In strategisch geführten Netzwerken koordiniert eine (Gruppe von) Organisation(en) weitaus mehr als andere die Aktivitäten im Netzwerk und legt die Domänen der unterschiedlichen Organisationen fest. Beispielsweise übertragen Arbeitsgemeinschaften Trägern die Durchführung von Bewerbungstrainings und koordinieren diese Aktivitäten. Regionale Netzwerke sind eher heterarchisch geführte Netzwerke, die mit Bezug auf den dauerhaften Beziehungszusammenhang *und* die Organisationen in einer Region koordiniert werden. In der Beschäftigungsförderung handelt es sich zuweilen um eine besondere Ausprägung regionaler Netzwerke, um so genannte „Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik“ (Hild 1997). In Projektnetzwerken koordinieren die Akteure ihre jeweiligen Projektaktivitäten unter Rückgriff auf Praktiken und Beziehungen aus

vorhergehenden Projekten und gestalten sie unter Einbezug der mit ihnen im Beziehungszusammenhang gemachten Erfahrungen sowie der an dessen Fortentwicklung geknüpften Erwartungen. In dem rekursiven Zusammenspiel projektbezogener und projektübergreifender Koordination liegt die entscheidende Ursache dafür, dass es sich bei Projektnetzwerken um mehr als bloß „temporary systems“ (Goodman 1981) handelt (vgl. Sydow/Windeler 1999). In der Beschäftigungsförderung sind Projektnetzwerke beispielsweise als wiederkehrende Formen netzwerkförmiger Zusammenarbeit zwischen Trägern von Eingliederungsleistungen und Arbeitsverwaltung *denkbar*.

Die Abgrenzung von netzwerk- und marktförmiger Koordination in interorganisationalen Zusammenhängen basiert auf der Dominanz einer Koordinationsform. So sind in Netzwerken auch Preise relevant, aber eben für die Koordination nicht dominant. Umgekehrt sind auf Märkten – sieht man einmal vom Extrempunkt des diskreten Tauschs ab – soziale Beziehungen, selbst an Wertpapierbörsen (vgl. Baker 1984), bedeutsam (vgl. Zukin/DiMaggio 1990). Dementsprechend ordnet Abbildung 25 Netzwerke und Märkte nach den Kriterien ‚Koordination mittels einheitliche Leitung‘ bzw. ‚dauerhafter Beziehungszusammenhang‘ in Abgrenzung von einem theoretischen Nullpunkt, dem diskreten Tausch:

Abbildung 25: Netzwerke, Märkte und Organisationen



Quelle: Windeler 2001, S. 235; modifiziert

Abbildung 25 illustriert die Möglichkeitsräume unterschiedlicher Koordinationsformen und – hier als breite Linien gekennzeichnet – die nicht immer ganz trennscharfen Übergänge zwischen ihnen. Insofern besteht auch bei einer Produktion von Dienstleistungen in interorganisationalen Netzwerken prinzipiell die Möglichkeit einer marktlichen oder netzwerkförmigen Koordination. Ich gehe deshalb im nächsten Kapitel auf die Spezifika von Dienstleistungen ein und verbinde diese Ausführungen mit Überlegungen zur geeigneten Organisationsform.

4. Dienstleistung und Dienstleistungsproduktion: Mehrstufige Kundenintegration, Mehrdimensionalität und Mehrebenenproblematik

Ein einheitlicher Dienstleistungsbegriff hat sich noch nicht herausgebildet. Einigkeit herrscht jedoch hinsichtlich der Tatsache, dass die Immaterialität von Dienstleistungen und die Einbeziehung des Kunden bzw. Lieferanten konstitutiv ist (vgl. Sydow/Windeler 2005, S. 337). Engelhardt u. a. (1993) begreifen in ihrer zweidimensionalen Leistungstypologie diese Merkmale als kontinuierlich und weisen dementsprechend Leistungen – oder genauer: Leistungsbündel – mit einem stärker oder weniger stark ausgeprägtem Dienstleistungscharakter aus. So ist die Leistung einer Unternehmensberatung dominant eine Dienstleistung, wenngleich die Ergebnisse als Abschlussbericht oder als PowerPoint-Präsentation materiell verfügbar sind. Die Produktion einer Anlage im Rahmen eines Systemgeschäfts ist hingegen dominant eine Sachleistung, wenngleich zahlreiche Dienstleistungen die Produktion begleiten.

Grundsätzlich stehen in der Dienstleistungsproduktion für die Kunden- als auch Lieferantenintegration Markt, Netzwerk und Organisation als Koordinationsformen zur Verfügung. Im Fallmanagement Langzeitarbeitsloser mit multiplen Integrationsproblemen scheidet wegen der Komplexität der Dienstleistung Fallmanagement eine rein organisationsinterne Leistungserstellung aus. Zudem ist sie im „schlanken Staat“ nicht legitim (vgl. zu Legitimationsproblemen schon Meyer/Rowan 1977), weil dieser sich zunehmend auf eine Gewährleistungsfunktion zurückzieht und dies eine „Mammutbehörde“ erfordert.⁸⁵ Die Koordinationsform Markt ermöglicht lediglich eine informationelle Integration der Kooperationspartner, die typischer Weise bei der Erstellung komplexer Dienstleistungen nicht ausreichend ist, um die Produktionsprozesse in den beteiligten Organisationen zu optimieren. So reicht im Fallmanagement die Information einer anderen Netzwerkorganisation nicht aus, um wirtschaftlich und kompetent diese Dienstleistung zu erbringen. Erstens werden Wirtschaftlichkeitsreserven, so genannte Kooperationsrenten, die durch eine verbesserte Abstimmung zwischen den Organisationen entstehen, nicht abgeschöpft. Zweitens ist es auf Basis der Hilfeplanung und der Eingliederungsvereinbarung notwendig, die Ak-

⁸⁵ Gleichwohl wandeln sich Regeln der Legitimation, wie wir am Beispiel der Personal-Service-Agenturen (PSA) studieren können. Einzelne Arbeitsagenturen erwägen die Gründung vermittlungsorientierter Zeitarbeitsunternehmungen. Zudem rückt der Gesetzgeber wahrscheinlich demnächst von der Verpflichtung der Arbeitsagenturen ab, eine PSA zu betreiben und stellt deren Einrichtung in das Ermessen ihrer Leitung.

tivitäten mehrerer Organisationen abzustimmen, Standards, Ziele und Verfahren festzulegen. Mit anderen Worten: Die Produktion der Dienstleistung Fallmanagement bedingt eine weit reichende Abstimmung zwischen rechtlich selbstständigen Organisationen, die der Markt nicht leistet bzw. nicht leisten kann.

Fallmanagement erfordert eine netzwerkförmige Koordination, die immer dann beginnt, wenn nicht nur Informationen ausgetauscht werden, sondern intensiver zusammengearbeitet wird. Dies erfolgt bereits, wenn Arbeitsabläufe organisationsübergreifend geplant und evaluiert, formelle und informelle Regeln der Zusammenarbeit ausgehandelt oder gemeinsam Ressourcen genutzt und/oder entwickelt werden, z. B. im Rahmen organisationsübergreifender Schulungen, oder wenn „kollektive Strategien“ (Bresser 1989) formiert werden (vgl. Sydow/Windeler 2005, S. 341). Zudem kann die Integration des Kunden bzw. des Lieferanten einer Dienstleistung in einer einzelnen Organisation erfolgen, in mehreren oder allen beteiligten Organisationen. Letzteres ist vor allem bei der Produktion komplexer Leistungsbündel – wie dem Case-Management – der Fall (vgl. Sydow/Windeler 2005, S. 345). Die Dienstleistungen mehrerer professioneller Organisationen sind aufgrund multipler Problemlagen zu koordinieren.

Bei der Kundenintegration in interorganisationalen Netzwerken handelt es sich in der Regel um eine mehrstufige. „Mehrstufige Integrativität liegt vor, wenn die externen Faktoren nicht nur dem Anbieter der direkt vorgelagerten Wertschöpfungsstufe, sondern auch dessen in die Problemlösung eingebundenen und auf noch weiter vorgelagerten Stufen stehenden Zulieferern zur Verfügung gestellt werden“ (Trommen 2001, S. 23). Im Fallmanagement arbeiten beispielsweise mehrere Träger an einem Fall oder ein Träger kooperiert mit freien Mitarbeitern/innen. Gerade in der arbeitsteiligen Produktion der Dienstleistung Fallmanagement diffundiert die Kundenintegration in das Netzwerk der beteiligten Organisationen und sollte – im Interesse des Ratsuchenden – besonders frühzeitig beginnen, um Abstimmungsprobleme zu vermeiden und um die Ressourcenallokation sicher zu stellen.

Kunden- bzw. Lieferantenintegration ist ein mehrdimensionales Problem, weil Sicht-, Handlungs- und Legitimationsweisen in komplexer Art im Prozess der Integration zusammen spielen. Kompetente Akteure greifen die Sichtweisen der Kooperationspartner auf, indem sie die jeweils relevanten und typischen Bezeichnungen aufgreifen und verwenden (Regeln der Signifikation).⁸⁶ Dabei beziehen sie z. B. übliche Vorstellungen mit ein, was eine adäquate Form des Fallmanagements ist und wie es professionell praktiziert werden soll (Regeln der Legitimation). In der Interaktion verwenden sie Ressourcen, z. B. Beratungskompetenz, Beziehungen zu Beschäftigten und anderen Beratungsstellen, um im Netzwerk kompetent zu agieren (Ressourcen der Domination).⁸⁷ Fallma-

⁸⁶ In Vergabeprozessen der BA kann man im Rahmen der Präsentation der Anbieter von Leistungen immer wieder festzustellen, dass diese sich in dem jeweils gültigen BA-Jargon einarbeiten und die relevanten Begrifflichkeiten verwenden, z. B. individuell, wirtschaftlich, wirksam, passgenau etc.

⁸⁷ Indem Träger, Kommunen und die BA Mitarbeiter/innen in Schulungen für Fallmanager entsenden oder die Zertifizierung von Trainern vorantreiben, bauen die Akteure Ressourcen

nagement kennzeichnet eine mehrstufige Kunden- und Lieferantenintegration, in der die Akteure in der Interaktion Sets von Regeln und Ressourcen abgleichen, anpassen, konstituieren, aber auch transformieren. Die Netzwerkorganisationen stellen sicher, dass die Akteure im Netzwerk aneinander anschlussfähig bleiben.

Die Integration von Kunden und Lieferanten erfolgt auf mehreren Ebenen. Zum einen in der konkreten, ggf. projektbasierten Zusammenarbeit. Zum anderen ist aber auch die Integration im Netzwerk strategisch bedeutsam, weil nur so z. B. Informationen fließen, Handlungen koordiniert und die Grundlagen für eine Evaluation der einzelnen Netzwerkorganisationen bzw. des Netzwerks gelegt werden können. Die Ebene des Projekts und des Netzwerks sind eingebettet in umfassendere soziale Systeme, z. B. das organisationale Feld oder die Gesellschaft, die die Interaktion in Projekten und Netzwerken beeinflussen, aber auch von ihnen beeinflusst werden. So ist zu erwarten, dass sich in Fallmanagementprojekten bestimmten Standards hinsichtlich der Integrationsquoten konstituieren. Indem diese machtvoll gesetzt und reproduziert werden, diffundieren sie in das Netzwerk, das organisationale Feld und in die Gesellschaft. Sie orientieren so die Handlungen anderer. Beispielsweise beziehen sich Fallmanager/innen wie auch Netzwerkorganisationen in ihren Kommunikationen auf bestimmte Integrationsquoten, behandeln sie als legitime Anforderungen und setzen diese in Vereinbarungen mit Netzwerkorganisationen durch.

Mehrstufigkeit der Kundenintegration, Mehrdimensionalität und Mehrebenenproblematik wirken sich auf die Regulation der interorganisationalen Netzwerke im Fallmanagement aus.⁸⁸

5. Netzwerkregulation: Begriff und Gegenstände

Mit dem Begriff der Netzwerkregulation verweise ich auf die intentionale bzw. reflexive Ausgestaltung interorganisationaler Netzwerke: „Netzwerkregulation bezeichnet einerseits den sich als Medium und Resultat der Netzwerkaktivitäten der Netzwerkakteure herausbildenden Ordnungsrahmen für das Geschäftsgeschehen in Netzwerken und andererseits die Aktivitäten seiner Ausgestaltung“ (Windeler 2001, S. 246 unter Bezug auf Unternehmungsnetzwerke). Die Netzwerkregulation vollzieht sich dabei in einem doppelten Bezugsrahmen: mit Bezug auf die jeweilige Netzwerkorganisation und das Netzwerk der Organisationen. Das verwandelt Netzwerke in eine „political economy“ (Benson 1975), in

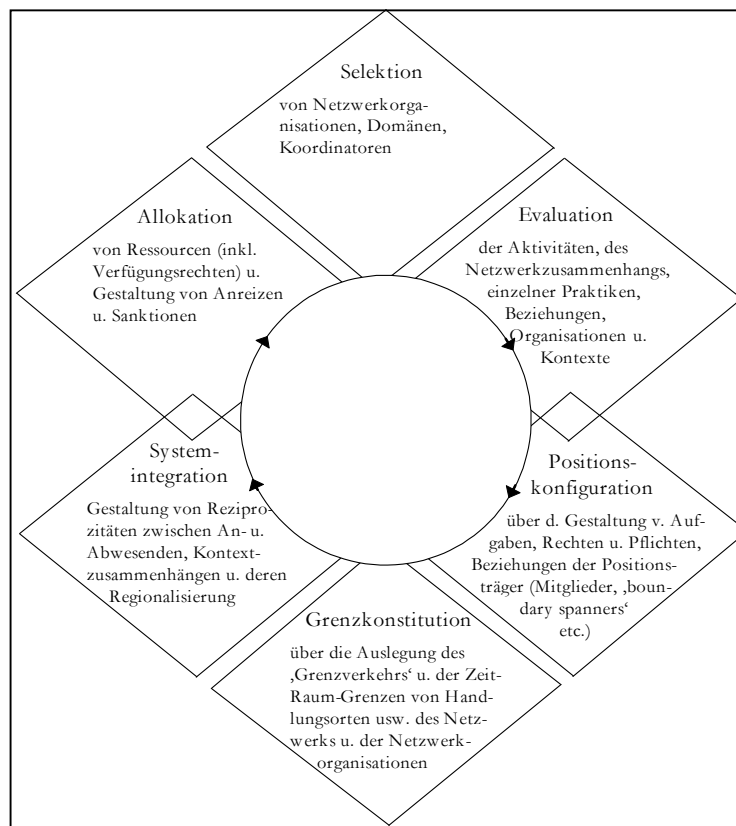
auf, die sie in der Interaktion im Feld der Beschäftigungsförderung verwerten und reproduzieren können. Im Ergebnis profilieren sich dadurch Organisationen und reproduzieren ihre Stellung im Feld. Zugleich verschaffen sie sich dadurch Legitimität.

⁸⁸ Ich verwende an dieser Stelle nicht den Begriff des (Netzwerk-) Managements, weil dieser in seiner funktionalen Betrachtung „nur“ auf Arbeitsteilung und Integration sowie die Herrschaftssicherung abhebt (vgl. Staehle 1992) und damit wichtige Elemente der Koordination unberücksichtigt lässt. Ebenso scheidet der Begriff der Netzwerksteuerung aus, weil er – aus strukturtheoretischer Sicht – auf die Bindung und Orientierung der sozialen Praktiken abhebt (vgl. dazu z. B. Windeler u. a. 2000), aber zu wenig die reflexiven Versuche relevanter Akteure thematisiert, die sozialen Praktiken auszulegen.

der die Möglichkeiten, das Netzwerkgeschehen und die Netzwerkregulation zu beeinflussen, i. d. R. ungleich verteilt sind.

Netzwerkregulation richtet sich auf die Regulation sozialer Praktiken in sozialen Systemen, hier dem interorganisationalen Netzwerk. Diese konstituieren sich über die Selektion der Netzwerkmitglieder, die Allokation der Ressourcen und die Evaluation des Geschehens sowie über die Ausgestaltung der Systemintegration, der Positionskonfiguration und die Grenzkonstitution (vgl. mit Bezug auf soziale Systeme allgemein Windeler 2001, S. 249). Abbildung 26 gibt einen Überblick über die rekursiv aufeinander bezogenen und verbundenen Gegenstände der Netzwerkregulation:

Abbildung 26: Gegenstände der Netzwerkregulation



Quelle: Windeler 2001, S. 250; modifiziert

Einer der zentralen Gegenstände der Netzwerkregulation ist die *wechselseitige Selektion* der Netzwerkorganisationen, weil sie strategisch wichtig ist, intentional durchgeführt wird und disponibel bleibt. Dementsprechend widmen sich auch einzelne Untersuchungen nur dem Gegenstand der Selektion (vgl. dazu am Beispiel der Fernsehproduktion Windeler u. a. 2000). Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wer nach welchen Regeln für welches Handlungsfeld bzw. welche Domäne aufgenommen oder ausgeschlossen wird.

Da in Netzwerken materielle und immaterielle Ressourcen verwendet werden und die Netzwerkregulation selbst wiederum auf der Verwendung von Ressourcen basiert, ist die *Allokation* knapper Mittel in Netzwerken geregelt. Mit der Allokation werden Aufgaben und Ressourcen bestimmten Akteuren zugeordnet, Verfügungsrechte verteilt und Anreize ausgestaltet.

Wenngleich bei der Bewertung des Netzwerkzusammenhangs und der Beiträge einzelner Beziehungen noch erhebliche Wissenslücken existieren (zu den Problemen im einzelnen vgl. Windeler 2001, S. 254), so ist die *Evaluation* des Netzwerks, von Netzwerkbeziehungen und Netzwerkorganisationen für die Netzwerkentwicklung zentral (vgl. Sydow/Windeler 1998; Sydow 2004). Dominant wird dabei auf ökonomische Kennziffern verwiesen. Jedoch ist unsicher und umstritten, ob z. B. eine geringstmögliche Redundanz die Ökonomie eines Netzwerks befördert (so Burt 1992) oder ob „Redundanz, Slack und lose Kopplung“ (Staehele 1991 am Beispiel von Organisationen) die Wirtschaftlichkeit erhöht, Lernen und Reflexivität überhaupt erst ermöglicht (so z. B. Grabher 1994). Zu kritisieren ist ferner, dass in der Regel eine Verengung auf ökonomische Kriterien erfolgt. Andere Aspekte hingegen, z. B. kognitive und legitimatorische Aspekte, bleiben bislang zumeist außen vor, obwohl von ihnen bekannt ist, dass sie für die Anschlussfähigkeit von Handlungen in Netzwerken höchst bedeutsam sind.

Eine Integration von interorganisationalen Netzwerken erfolgt, indem Aktivitäten und Akteure in und jenseits der Kopräsenz koordiniert werden. Im Ergebnis kommt es zu einer *Systemintegration*, die z. B. darauf basiert, dass Reziprozitäten hergestellt, bestimmte Beziehungen als Netzwerkbeziehungen und andere Beziehungen nicht als solche behandelt werden.

In Netzwerken werden „Stellen“ vergeben, indem in Netzwerken soziale Positionen, z. B. die der fokalen Organisation, und Positionsgefüge, z. B. Kern und Rand in den Pools von Netzwerkorganisationen in Projektnetzwerken, konstituiert werden. Zugleich positioniert sich das Netzwerk in Relation zu anderen Netzwerken und bezieht eine eigene Position, die im Zeitablauf mit mehr oder minder großem Aufwand verändert werden kann. Windeler (2001, S. 259) bezeichnet diesen Prozess als *Positionskonfiguration*.

Mit der Konstitution von sozialen Positionen und Positionsgefügen gehen Standardisierungen und Konventionalisierungen von Verhaltenserwartungen einher. Beispielsweise wird von Schuldnerberatungen im Fallmanagement erwartet, dass sie kompetent dazu beitragen, die Schulden des Ratsuchenden zu verringern, als „Anwalt“ seiner Interessen mit Gläubigern interagieren und die Verhandlungen zügig zum Abschluss bringen. Zugleich sind mit der Auslegung der Positionskonfiguration Möglichkeiten der Koordination und der Ausdehnung in Raum und Zeit verbunden. Beispielsweise zeigt die Position der einzigen Suchtberatungsstelle in einem interorganisationalen Netzwerk sehr deutlich an, welche Bedeutung sie im Netzwerk hat und welche Dienstleistungen von ihr

erwartet werden. Die Positionierung markiert ein Netzwerk und macht es „berechenbarer“.

Interorganisationale Netzwerke konstituieren reflexiv Grenzen, an denen aber im Zuge fortwährender *Grenzkonstitution* gearbeitet werden muss – nicht zuletzt, weil z. B. eine rein vertragliche Bestimmung wegen fehlender Verträge (vgl. Blois 1975) oder unklarer Praktiken und Identitäten (vgl. Wirth 1994) problematisch ist. Zudem werden bestehende Grenzen der Netzwerkorganisationen überschritten, neue errichtet und der Einfluss anderer Netzwerkorganisationen zu *begrenzen* versucht. Die Grenzkonstitution richtet sich in interorganisationalen Netzwerken also auf die kontrollierte und koordinierte Öffnung und Schließung des Netzwerks.

Die Gegenstände der Netzwerkregulation bringen in Verbindung mit den Phänomenen der Mehrdimensionalität, Mehrstufigkeit und der Mehrebenenproblematik zahlreiche praktische Konsequenzen für die Akteure in den Netzwerken hervor, auf die ich abschließend eingehe.

6. Praktische Konsequenzen: Netzwerkregulation im Zusammenspiel mit Mehrstufigkeit, Mehrdimensionalität und Mehrebenenproblematik

Fallmanagement als eine paradigmatisch veränderte Form der Interaktion mit Leistungsempfängern erfordert Personalentwicklung (vgl. dazu Bohrke-Petrovic/Göckler *in diesem Band*), weil sich – wie gezeigt – die Anforderungen an Mitarbeiter/innen und Führungskräfte grundlegend wandeln. Zugleich müssen sich die involvierten Organisationen verändern und benötigen Organisationsentwicklung. Im Zuge der Leistungssteuerung und der damit verknüpften Zusammenarbeit in interorganisationalen Netzwerken ist eine „reflexive Netzwerkentwicklung“ (Sydow/Windeler 2003) notwendig. Reflexive Netzwerkentwicklung beschränkt sich nicht nur auf die Aufbereitung und Auswertung von Informationen zum Netzwerkgeschehen und die Verwendung dieses Wissens im Handeln, sie bezieht sich auch auf die Gegenstände der Netzwerkregulation. Reflexive Netzwerkentwicklung geschieht, indem in den jeweiligen Zusammenhängen Fragen zur Netzwerkregulation entweder praktisch oder diskursiv von den Mitarbeiter/innen und/oder Führungskräften der Netzwerkorganisationen beantwortet werden. Tabelle 7 gibt einen ersten Überblick über diese Fragen:

Tabelle 7: Der Beitrag von Fragen zur Netzwerkregulation zur reflexiven Netzwerkentwicklung im Fallmanagement (in Anlehnung an Windeler 2001, S. 249 ff.)

<i>Selektion</i>	<i>Allokation</i>	<i>Evaluation</i>
<ul style="list-style-type: none"> - welche Aufgabenbereiche werden von den einzelnen Netzwerkorganisationen bearbeitet? - wie viele Redundanzen werden bewusst geschaffen? - wie werden Organisationen für das Netzwerk ausgewählt? - wie lauten die Selektionskriterien (für die jeweilige Handlungsdomäne)? - wer besetzt die im Selektionsprozess wichtigen Stellen und welche Anforderungen ergeben sich an diese Positionsinhaber? - wie erfolgt die Abstimmung der Selektionspraktiken in den Netzwerkorganisationen und zwischen den Netzwerkorganisationen? - welche Sicht-, Handlungs- und Legitimationsweisen herrschen in den Netzwerkorganisationen vor und passen diese zum Netzwerk bzw. zum zukünftigen Profil des Netzwerks? - 	<ul style="list-style-type: none"> - wer kann auf welche Netzwerkorganisationen, deren Ressourcen und Beziehungen zugreifen? - welche Pflichten ergeben sich aus dem Zugriff auf Ressourcen? - wer kann mit welchem Grad an Verbindlichkeit an Entscheidungen über die Ressourcennutzung teilhaben, sie blockieren oder verzögern? - wer nimmt mit welchen Rechten und Pflichten an anderen Aktivitäten (z. B. Weiterbildung) im Netzwerk teil? - an welchen Orten und an welchen Positionen sind welche Ressourcen verfügbar? - welche Ressourcen sind verbesserungswürdig, müssen neu beschafft werden? - wie werden die Ressourcen im Netzwerk verteilt und abgesichert? - 	<ul style="list-style-type: none"> - wie lauten die Evaluationskriterien? - wer ist für die Gestaltung, Durchführung und Auswertung der Evaluation zuständig? - wer sanktioniert mit welchen Mitteln die Erreichung / Verfehlung von Evaluationskriterien? - mit welchen Prozeduren werden die Beiträge einzelner Akteure zum Netzwerkzusammenhang erfasst und zugerechnet? - wie werden die Netzwerkbeziehungen kontrolliert? - welche Anreize und Sanktionen sind in den einzelnen Beziehungen/im Netzwerk wirksam? - wie werden die Evaluationspraktiken im Netzwerk mit denen in den Netzwerkorganisationen abgestimmt? -
<i>Systemintegration</i>	<i>Positionskonfiguration</i>	<i>Grenzkonstitution</i>
<ul style="list-style-type: none"> - wer ist für die Systemintegration (im Netzwerk und in den Netzwerkorganisationen) zuständig? - wer trifft sich wann und wo bei welcher Gelegenheit? - wer muss wann wo verfügbar sein? - wie wird im Netzwerk die Dienstleistungsproduktion aufeinander abgestimmt und aneinander anschlussfähig gemacht? - wie wird der informationstechnische Austausch zwischen den Netzwerkorganisationen sicher gestellt? - wie wird die Abstimmung in einer Region sicher gestellt? - wie werden Konflikte bearbeitet und gelöst? - wie erfolgt der Abgleich der Praktiken im Netzwerk und derer in den Netzwerkorganisationen? - 	<ul style="list-style-type: none"> - was ist die Aufgabe des Netzwerks? - wer hat welche Position im Netzwerk/in den Netzwerkorganisationen inne und ist für was zuständig? - wer bekommt über welche Praktiken welche Position im Netzwerk und wer ist wem vor- / nachgelagert, unter- / übergeordnet etc.? - wer und wie strebt man kompetent proaktiv Positionen im Netzwerk und in seinen Kontexten an? - wie erhält die jeweilige Netzwerkorganisation sich ihren Handlungsspielraum? - wie wird im Netzwerk Personal und Wissen ausgetauscht? - wie sind die Entscheidungswege strukturiert? - 	<ul style="list-style-type: none"> - welche Beziehungen und/oder Aktivitäten gehören (noch) zum Netzwerk? - wo bestehen Grenzen des Einflusses auf die Netzwerkorganisationen und auf das Netzwerk? - wo, wann und wie öffnen sich Netzwerkorganisationen für andere (Netzwerk-) Organisationen? - wer ist für die Überwachung der Netzwerkgrenzen zuständig und wer kontrolliert die Praktiken der Netzwerkorganisationen an den Grenzen, z. B. beim Personal- und Wissensaustausch? -

Die Beantwortung dieser Fragen und ihre Umsetzung in konkrete Praktiken, Verfahren und Prozeduren stellt einen zentralen Baustein reflexiver Netzwerkentwicklung dar, der – wie unsere Erfahrungen in Schulungen zum Fallmanagement zeigen – in den Arbeitsgemeinschaften, aber auch in optierenden Kommunen bislang erst rudimentär erfolgt ist. Die Beziehungen in interorganisationalen Netzwerken, auf die schon gesichert zurückgegriffen werden kann, entstammen in der Regel Praktiken kommunaler Sozialpolitik. Gleichwohl sind auch in diesem Bereich kaum reflexivere Formen der Koordination anzutreffen. Vielmehr wissen die Mitarbeiter/innen kommunaler Stellen um die Angebote, eine echte Koordination im Sinne einer Netzwerkregulation findet jedoch kaum statt. Effektivitäts- und Effizienzgewinne sind im Fallmanagement also noch möglich.

Die Produktion der Dienstleistung Fallmanagement kennzeichnet eine mehrstufige Kunden- und Lieferantenintegration, die wiederum besondere Praxisimplikationen hervorbringt. Die Mehrstufigkeit der Kunden- und Lieferantenintegration bedingt eine *Reflexion auf den Beziehungszusammenhang*. Damit gerät die Rolle der Arbeitsgemeinschaft als *broker* in Beziehungszusammenhängen in den Blick und damit die machtvolle Position(ierung) einzelner Akteure, die „strukturelle Löcher“ (Burt 1992) kontrollieren, oder die widersprüchlichen Anforderungen an Arbeitsgemeinschaften und andere Netzwerkorganisationen aufgrund von Simmel'schen Beziehungen, „ties that torture“ (Krackhardt 1999), weil sie mit unterschiedlichen Anforderungen konfrontiert werden. Mehrstufigkeit bedingt dann Verfahren und Programme zum Umgang mit diesen Herausforderungen. Ferner erfordert Mehrstufigkeit den Aufbau, die Pflege, Entwicklung und Restrukturierung von Pools von Organisationen, die zum Fallmanagement beitragen können.

Das Soziale – und dies gilt aus strukturationstheoretischer Sicht auch für interorganisationale Netzwerke – konstituiert sich auf den drei, nur analytisch unterscheidbaren Dimensionen der Signifikation, der Domination und der Legitimation. Diese Konstitutionsprozesse haben Konsequenzen für die Netzwerkregulation im Fallmanagement. Tabelle 8 gibt einen ersten Überblick über die Praxisimplikationen:

Tabelle 8: Praxisimplikationen der Multidimensionalität des Sozialen

	<i>Signifikation</i>	<i>Domination</i>	<i>Legitimation</i>
praktische Konsequenzen	<ul style="list-style-type: none"> - Sichtweisen zwischen Netzwerkorganisationen abgleichen - Sichtweisen aufnehmen, indem man mit dem Feld der Beschäftigungsförderung in Kontakt steht - Kontaktpunkte schaffen, an denen die Sichtweisen aufgenommen werden können - Sichtweisen angleichen - 	<ul style="list-style-type: none"> - Handlungsweisen mit adäquater, z.T. auf Standards basierender Ressourcenverwendung entwickeln - Reproduktion der Ressourcen in Zeit und Raum - Erschließung und Entwicklung neuer Ressourcen mittels Netzwerkzusammenhänge - Durchsetzung von Standards mittels Ressourcen - 	<ul style="list-style-type: none"> - Reflexion auf legitimes Handeln - Entwicklung von Verfahren, Prozeduren zur Erfassung, Auswertung und Sanktionierung (il-) legitimen Handelns bei der Verwendung von Personal, Zeit, Geld und arbeitsmarkt-politischen Instrumenten - Veränderung der Maßstäbe legitimen Handelns -
zentraler Gegenstand der Netzwerkregulation	<ul style="list-style-type: none"> - dominant Selektion 	<ul style="list-style-type: none"> - dominant Allokation, aber auch Systemintegration und Positionierung 	<ul style="list-style-type: none"> - dominant Evaluation

Für eine kompetente Netzwerkregulation ist die Herstellung von Anschlussfähigkeit der sozialen Praktiken im interorganisationalen Netzwerk zentral. Praktisch bedeutet dies, dass die von Regeln der Signifikation und Legitimation sowie Ressourcen der Domination geprägten sozialen Praktiken im Netzwerk unter Bezug auf die jeweiligen Netzwerkorganisationen kompatibel sein bzw. kompatibel gemacht werden müssen. Für eine erfolgreiche Sinnkonstitution im Netzwerk ist es deshalb erforderlich, im Selektionsprozess die für die Zusammenarbeit zentralen Sichtweisen abzugleichen und folglich solche Organisationen auszuwählen, bei denen hinsichtlich strategisch wichtiger Fragen Übereinstimmung herrscht bzw. hergestellt werden kann. Dazu ist es des weiteren erforderlich, für die Arbeitsgemeinschaften im Kontakt zum Feld der Beschäftigungsförderung zu stehen und deshalb an den „Grenzstellen“ (Luhmann 1964) zum Feld aktiv zu sein, um erstens Sichtweisen und deren Veränderung aufzunehmen, zweitens eigene Veränderungen der Sichtweisen zu kommunizieren bzw. drittens – unter Rückgriff von Ressourcen der Domination – diese auch durchzusetzen. Praktisch geschieht dies an bestimmten Orten, an denen sich die Akteure der Beschäftigungsförderung treffen. Außendienst, Teilnahme an Tagungen, Mitarbeit in Verbänden etc. sind notwendige Aktivitäten der Mitglieder von Netzwerkorganisationen. An diesen Orten geht es beispielsweise um Fragen der Deutungshoheit, welche Konzepte von Fallmanagement hinsichtlich von Qualitätsstandards, erforderlichen Qualifikationen der Mitarbeiter/innen der

Netzwerkorganisationen, Beratungskonzepte etc. als tragfähig angesehen werden.

Fallmanagement schließt auch den kompetenten Einsatz von Macht ein, um Verfahren, Prozesse und Standards im Netzwerk durchzusetzen. Zwar können in Netzwerken Organisationen immer die Exit-Option wählen, dies kann (nicht nur bei entsprechender vertraglicher Gestaltung) kostspielig sein, da dies ggf. die Existenzgrundlage einer Organisation aushöhlt (vgl. Wirth/Sydow 2004). Indem beispielsweise mit dem Ausschluss aus einem Netzwerk bzw. mit dem Abbruch von Beziehungen nach „transaktionsspezifischen Investitionen“ (Williamson 1985) gedroht wird, kann Macht im Netzwerk ausgeübt werden und weitere transaktionspezifische Investitionen ausgelöst werden, die die Bindungen der Netzwerkorganisationen erhöhen. Wenn dadurch wechselseitige Abhängigkeiten begründet werden, können in organisationsübergreifenden Rationalisierungsprozessen Wirtschaftlichkeitsreserven erschlossen werden, kann sich die Anschlussfähigkeit der sozialen Praktiken im interorganisationalen Netzwerk verbessern und können neue Ressourcen im Beziehungszusammenhang zugänglich gemacht werden, z. B. indem die Ressourcen durch Zusammenlegung verbessert werden.⁸⁹

Die Entwicklung und Durchsetzung von Regeln der Legitimation erfordert die Reflexion auf diese Regeln. Die Beantwortung der Frage ‚Was wird als professionelles Fallmanagement im Netzwerk anerkannt?‘ gibt erstens einen Überblick über die aktuell gültigen Regeln sowie zweitens durch einen Vergleich mit den angestrebten Regeln Hinweise auf deren Veränderungsbedarf. Praktisch bedeutet es aber auch die Durchsetzung und Evaluation netzwerkweiter Regeln mittels geeigneter Verfahren und Prozeduren, mit denen festgestellt werden kann, ob Personal, Zeit, Geld und arbeitsmarktpolitische Instrumente gemäß den vereinbarten Qualitätsstandards (einschließlich der Wirkungsziele) verwandt werden.

Die sozialen Praktiken in interorganisationalen Netzwerken des Fallmanagements sind eingebettet in Kontexte, z. B. die Netzwerkorganisationen, das organisationale Feld der Beschäftigungsförderung sowie die Gesellschaft, und müssen in der Interaktion zwischen den beteiligten Personen reproduziert oder transformiert werden. So agieren die Akteure in interorganisationalen Netzwerken immer auch in Bezug auf die Netzwerkorganisationen, ihre Segmente und Fragmente. Netzwerkregulation erfordert deshalb die Reflexion auf organisationale Verhältnisse und wird dadurch auch zu einer politischen Aktivität. Indem beispielsweise Qualitätsstandards oder Verfahrensweisen im Netzwerk für verbindlich erklärt und damit die sozialen Praktiken in den Netzwerkorganisationen beeinflusst werden, ist die Auswertung der Prozesse und Ergebnisse der Praktiken der Netzwerkorganisationen erforderlich. Zugleich fördert oder behindert die Netzwerkregulation Fraktionen in Organisationen (vgl. die empirischen Beispiele in Wirth 1999). Deshalb ist immer auch auf die „innerbetriebliche Hand-

⁸⁹ Eine inkompetente Netzwerkregulation kann allerdings auch gegenteilige Prozesse, also *vicious circles*, auslösen, die die Funktionsfähigkeit des interorganisationalen Netzwerkes gefährden.

lungskonstellation“ (Weltz/Lullies 1984) zu reflektieren. Und umgekehrt beeinflussen die damit verknüpften *intraorganisationalen* Machtverhältnisse die Interaktion im Netzwerk. Zudem prägen Netzwerke die Interaktionen und Beziehungen zwischen Personen in Organisationen und sind zugleich geprägt von ihnen, denn in diesen Interaktionen und Beziehungen sind z. B. die netzwerkweit gültigen Qualitätsstandards zu reproduzieren. Dies erfordert Formen der Evaluation, die die Interaktion auf der personalen Ebene mit aufnehmen, ohne dabei (inter-)organisationale Aspekte auszublenden.

Interorganisationale Netzwerke im Fallmanagement sind in umfassendere soziale Systeme, z. B. das organisationale Feld, eingebettet. Dies hat zur Konsequenz, dass auf die Sets von Regeln und Ressourcen dieser umfassenderen Sozialsysteme zu reflektieren ist, z. B. indem die Qualitätsstandards, wie sie im Feld der Beschäftigungsförderung üblicherweise definiert werden, aufgenommen werden und wie die Akteure aktiv zu ihrer Reproduktion beitragen. Umgekehrt gilt es aber auch, diese umfassenderen sozialen Systeme reflexiv zu beeinflussen, z. B. in Prozessen „strategischer Institutionalisierung“ (Zimmer 2001), in denen die staatlichen Regulationen des organisationalen Felds (über Verbände und Lobbyisten) interessiert mitgestaltet werden und die sozialen Praktiken möglicherweise transformiert werden. Die Reflexion auf umfassendere Sozialsysteme wie organisationale Felder schärft zudem den Blick für die Aktivitäten anderer Akteure wie z. B. Verbände, Stiftungen und die hinter ihnen stehenden Organisationen, die ggf. unterschiedliche Koalitionen ermöglichen. Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Ebenen verdeutlicht nochmals die Politikhaltigkeit von Fallmanagement, wenn es strategisch ausgerichtet ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Fallmanagement Netzwerke die geeignete Koordinationsform für die Zusammenarbeit mit Dritten sind. Die kompetente Netzwerkregulation in interorganisationalen Netzwerken des Fallmanagements erfordert ein komplexes Zusammenspiel auf mehreren Ebenen und die Aufnahme der drei Dimensionen des Sozialen. Die Dienstleistungsproduktion prägt die Mehrstufigkeit der Kunden-/Lieferantenintegration. Eine reflexive Vernetzung der Akteure des Fallmanagements vor Ort verändert die Praktiken der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in paradigmatischer Art und Weise und trägt zur Steigerung der Effektivität und Effizienz bei. Es kommt darauf an, Praktiken reflexiver Vernetzung zu entwickeln, zu beobachten, die Erfahrungen auszuwerten, um Fallmanagement konstruktiv weiter zu entwickeln. Die Strukturierungstheorie, die diesem Beitrag als konzeptioneller Bezugsrahmen zugrunde liegt, leistet einen Beitrag zur Vertiefung unseres Verständnisses des Fallmanagements, leitet die Lösung praktischer Probleme an und sollte in weiterführenden Studien Anwendung finden.

Literatur

- Autorengemeinschaft (2005): Vermittlungsgutscheine auf dem Prüfstand. IAB-Kurzbericht 5/2005. Nürnberg.
- BA (2004): Kompendium Aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II. Nürnberg.
- BA (2005): Fachkonzept Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II. Abschlussfassung des Arbeitskreises. Nürnberg.
- Baker, W.E. (1984): The social structure of a national securities market. In: *American Journal of Sociology*, 89 (4), S. 775-811.
- Bartelheimer, P./Hobusch, T./Reis, C. (2003): Case-Management in der Sozialhilfe – Anspruch und Realität. In: Dahme, H.-J./Otto, H.-U./Trube, A./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*. Opladen, S. 309-332.
- Benson, J.K. (1975): The interorganizational network as a political economy. In: *Administrative Science Quarterly*, 20 (2), S. 229-249.
- Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit/Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2002): *Handbuch Beratung und Integration*. Gütersloh.
- Blois, K.J. (1975): Supply contracts in the Galbraithian planning system. In: *The Journal of Industrial Economics*, 24 (1), S. 29-39.
- Blos, K./Rudolph, H. (2005): Simulationsrechnungen zum ALG II: Verlierer, aber auch Gewinner. IAB-Kurzbericht 17/2005. Nürnberg.
- Bresser, R.K.F. (1989): Kollektive Unternehmensstrategien. In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 59 (5), S. 545-564.
- Buestrich, M./Wohlfahrt, N. (2004): Hartz und die Folgen für kommunale Beschäftigungsförderung. In: Hanesch, W./Krüger-Conrad, K. (Hrsg.): *Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die „Soziale Stadt“*. Wiesbaden, S. 187-211.
- Burt, R.S. (1992): *Structural holes. The social structure of competition*. Cambridge, Mass.
- Crozier, M./Friedberg, E. (1979): *Macht und Organisation*. Königstein/Ts.
- Dahme, H.-J./Otto, H.-U./Trube, A./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*. Opladen.

- Deutscher Verein für private und öffentliche Fürsorge (2004): Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement. In: Informationen für Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv), o. Jg. (17), S. 13-18.
- DiMaggio, P.J./Powell, W.W. (1983): The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: American Sociological Review, 48 (2), S. 147-160.
- Eick, V./Grell, B./Mayer, M./Sambale, J. (2004): Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik. Münster.
- Engelhardt, W.H./Kleinalterkamp, M./Reckenfelderbäumer, M. (1993): Leistungsbündel als Absatzobjekte. Ein Ansatz zur Überwindung der Dichotomie von Sach- und Dienstleistungen. In: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 45 (5), S. 395-426.
- Fligstein, N. (2002): The architecture of markets. An economic sociology of twenty-first-century capitalist societies. Princeton/Oxford.
- Giddens, A. (1984): The constitution of society. Outline of the theory of structuration. Cambridge.
- Giddens, A. (1991): Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age. Cambridge.
- Gilbert, N./Gilbert, B. (1989): The enabling state. New York/Oxford.
- Göckler, R. (2006): Einführung in das beschäftigungsorientierte Fallmanagement. Regensburg.
- Goodman, R.A. (1981): Temporary systems. New York.
- Grabher, G. (1994): Lob der Verschwendung. Berlin.
- Granovetter, M. (1985): Economic action and social structure: The problem of embeddedness. In: American Journal of Sociology, 91 (3), S. 481-510.
- Hess, T. (2004): Netzwerkcontrolling. Wiesbaden.
- Hild, P. (1997): Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Berlin.
- Hirschman, A.O. (1970): Exit, voice, and loyalty. Cambridge.
- Kißler, L./Zettelmeier, W. (Hrsg.) (2005): Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Deutschland und Frankreich im Vergleich. Frankfurt am Main/New York.

- Krackhardt, D. (1999): The ties that torture: Simmelian tie analysis in organizations. In: Andrews, S.B./Knoke, D. (Hrsg.): Networks in and around organizations. Research in the sociology of organizations. Vol. 16. Stamford, Conn., S. 183-210.
- Luhmann, N. (1964): Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin.
- Meyer, J.W./Rowan, B. (1977): Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremonies. In: American Journal of Sociology, 83 (2), S. 340-363.
- Mezger, E./West, K. (Hrsg.) (2000): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg.
- Mitchell, J. C. (1969): The concept and use of social networks. In: Mitchell, J. C. (Hrsg.): Social networks in urban situations. Manchester, S. 1-50.
- Scherl, H. (2004): Workfare statt Zivildienst: eine beschäftigungspolitische Chance. In: Sozialer Fortschritt, 53 (5), S. 109-114.
- Schmid, G. (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Frankfurt am Main/New York.
- Schulze-Böing, M. (2005): Erfolg ohne Mandat: Die Kommunen als arbeitsmarktpolitische Akteure in Deutschland. In: Kißler, L./Zettelmeier, W. (Hrsg.): Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Deutschland und Frankreich im Vergleich. Frankfurt am Main/New York, S. 23-40.
- Staehele, W. H. (1991): Redundanz, Slack und lose Kopplung – Eine Verschwendung von Ressourcen? In: Staehele, W. H./Sydow, J. (Hrsg.): Managementforschung 1. Berlin/New York, S. 313-345.
- Staehele, W. H. (1992): Funktionen des Managements. 3. Auflage. Bern/Stuttgart.
- Sydow, J. (1997): Mitbestimmung und neue Unternehmungsnetzwerke. Aus der Reihe „Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen“. Ein Projekt der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung. Gütersloh.
- Sydow, J. (2004): Network development by means of network evaluation? Explorative insights from a case in the financial services industry. In: Human Relations, 57 (2), S. 201-220.
- Sydow, J./Windeler, A. (1998): Organizing and evaluating interfirm networks: A structurationist perspective on network processes and effectiveness. In: Organization Science, 9 (3), S. 265-284.

- Sydow, J./Windeler, A. (1999): Projektnetzwerke: Management von (mehr als) temporären Systemen. In: Engelhard, J./Sinz, E.J. (Hrsg.): Kooperation im Wettbewerb. Neue Formen und Gestaltungskonzepte im Zeichen von Globalisierung und Informationstechnologie. Wiesbaden, S. 211-235.
- Sydow, J./Windeler, A. (2003): Reflexive development of inter-firm networks - The role of managers and consultants. In: Buono, A.F. (Hrsg.): Enhancing inter-firm networks and interorganizational strategies. Greenwich, Conn., S. 169-186.
- Sydow, J./Windeler, A. (2005): Dienstleistungsmanagement aus organisations- und netzwerktheoretischer Perspektive. In: Corsten, H./Gössinger, R. (Hrsg.): Dienstleistungsökonomie. Beiträge zur theoretischen Fundierung. Berlin, S. 329-359.
- Sydow, J./Windeler, A./Wirth, C. (2003): Markteintritt als Netzwerkeintritt? – Internationalisierung von Unternehmungsaktivitäten aus relationaler Perspektive. In: Die Unternehmung, 57 (3), S. 237-261.
- Trommen, A. (2001): Mehrstufige Kundenintegration in Wertschöpfungssystemen. Ableitung einer Marketingstrategie. Dissertation. Freie Universität Berlin.
- Trube, A. (2003): Vom Wohlfahrtsstaat zum Workfarestaat – Sozialpolitik zwischen Neujustierung und Umstrukturierung. In: Dahme, H.-J./Otto, H.-U./Trube, A./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen, S. 177-203.
- Weltz, F./Lullies, V. (1984): Das Konzept der innerbetrieblichen Handlungskonstellation als Instrument der Analyse von Rationalisierungsprozessen in der Verwaltung. In: Jürgens, U./Naschold, F. (Hrsg.): Arbeitspolitik. Opladen, S. 155-170.
- Wendt, W.R. (1999): Case-Management im Sozial- und Gesundheitswesen. 2. Auflage. Freiburg.
- Williamson, O.E. (1985): The economic institutions of capitalism. New York.
- Windeler, A. (2001): Unternehmungsnetzwerke. Konstitution und Strukturierung. Opladen.
- Windeler, A./Lutz, A./Wirth, C. (2000): Netzwerksteuerung durch Selektion – Die Produktion von Fernsehserien in Projektnetzwerken. In: Sydow, J./Windeler, A. (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken. Opladen und Wiesbaden, S. 178-205.
- Wirth, C. (1994): Die neue Unübersichtlichkeit im Einzelhandel. Münster.

- Wirth, C. (1999): Unternehmungsvernetzung, Externalisierung von Arbeit und industrielle Beziehungen. München/Mering.
- Wirth, C./Sydow, J. (2004): Hierarchische Heterarchien – heterarchische Hierarchien. Zur Differenz von Konzern- und Netzwerksteuerung in der Fernsehproduktion. In: Sydow, J./Windeler, A. (Hrsg.): Organisation der Content-Produktion. Opladen, S. 125-147.
- Zimmer, M. (2001): Wege rekursiver Regulation. In: Ortmann, G./Sydow, J. (Hrsg.): Strategie und Strukturation. Wiesbaden, S. 377-418.
- Zukin, S./DiMaggio, P. (1990): Introduction. In: Zukin, S./DiMaggio, P. (Hrsg.): Social organization of the economy. Cambridge, S. 1-36.

Grundlagen der Alkoholprophylaxe in Polen und Perspektiven der beruflichen Rehabilitation von Abhängigen

Andrzej Margasinski

1. Einleitung

Polen ist ein Land, in dem Arbeitslosigkeit und Alkoholismus zu den häufigsten Problemen gehören. Seit Anfang der neunziger Jahre verharrt die Arbeitslosenquote auf einem Niveau von etwa 20%. In der Wahrnehmung der Polen ist dies das größte soziale Problem (Sierosławski J., 2004). Neben dem dadurch immer geringeren Lebensniveau nennen jedoch die Befragten Alkoholkrankheit als häufigste soziale Plage, wobei sich auch ein problematischer Zusammenhang andeutet.

Dabei haben Untersuchungen ergeben, dass sich der Alkoholkonsum in Polen auf durchschnittlichem europäischen Niveau bewegt, ähnlich dem in Deutschland und Schweden.

Tabelle 9 zeigt den durchschnittlichen Alkoholverbrauch in ausgewählten Ländern Europas nach Frauen und Männern.

Tabelle 9: Alkoholkonsum (Liter reiner Alkohol) in ausgewählten Ländern Europas (Moskalewicz J., 2004); Hemstrom, Leifman, Ramstedt, 2002)

Land	Männer	Frauen	Relation: Männer/Frauen
Finnland	7,0	2,4	2,9
Frankreich	7,5	2,2	3,4
Deutschland	5,3	2,4	2,2
Italien	7,1	3,5	2,0
Schweden	5,3	1,7	3,1
Großbritannien	13,1	5,1	2,6
Polen	5,7	1,3	4,0

Ebenfalls auf dem Niveau des europäischen Durchschnitts befindet sich der Alkoholverbrauch von Jugendlichen, was die Untersuchungen des Europarates in Form eines ESPAD – Fragebogens erwiesen haben (Sierosławski J., Zieliński A., 1999).

Polen hat rund 34 Millionen Einwohner, und aktuell schätzt man, dass davon circa 700 – 800 Tausend Alkoholiker sind. Das bedeutet eine Verbesserung, denn in den neunziger Jahren wurde die Zahl der Alkoholiker noch auf rund 1 Million geschätzt. Trotzdem bedeutet das, dass jeder 45. Pole statistisch ein Alkoholiker ist. Damit liegt die Notwendigkeit der Prophylaxe auf der Hand. Eine Besonderheit für die Antialkoholprophylaxe in Polen ist ihr öffentlicher Charakter, mit nur geringem Anteil seitens privater Institutionen oder Fonds.

Die Analyse sowohl des geltenden Rechts in Polen als auch der Prophylaxepraxis lässt auch die Fragen beantworten, wie groß die Möglichkeit ist, die Finanzmittel für den Kampf gegen die größte soziale Plage - Arbeitslosigkeit - anhand von Maßnahmen, wie berufliche Weiterbildung oder Umschulung, ausgeben zu können.

Nach dem Gesetz vom 1. August 1997 über die Erziehung zur Nüchternheit und Eindämmung des Alkoholismus (zuletzt geändert am 30. August 2002) fällt die Prophylaxe und Lösung der Alkoholprobleme in den Aufgabenbereich der Kommunen (Art. 4, 1 des Gesetzes). Dieses Gesetz verleiht den Kommunen eine Reihe von Rechten und Pflichten, die jedoch nicht erfüllt werden können, wenn keine ausreichenden Finanzmittel zur Verfügung stehen.

Im Rahmen der anvisierten Maßnahmen erhalten die Kommunen Finanzmittel aus zwei Quellen:

- a) Ein Prozent der Banderolenspirituosensteuer jährlich (Art. 11); diese Finanzmittel werden zentral verteilt;
- b) Die Kommunen erheben Gebühren für die Erteilung der Konzessionen und Genehmigungen zum Alkoholverkauf; diese Mittel verbleiben unmittelbar in der Verfügung der Kommunen (Art. 11 Abs. 1).

Diese Finanzmittel bilden die Basis für die Durchführung der kommunalen Programme zur Prophylaxe und Lösung der Alkoholprobleme.

Das Gesetz bestimmt die Wirkungsrichtungen, die aber nur allgemeinen Charakter haben.

Die zur dienstlichen Aufsicht des Programms zur Alkoholprophylaxe in Polen eingesetzte Institution – die Staatsagentur zur Lösung der Alkoholprobleme (PARPA) – hat einen Katalog mit Empfehlungen ausgearbeitet, der die Aufgaben detailliert definiert.

Dieser Katalog wurde vom Vorsitzenden des Landesrates der regionalen Rechnungskammer am 22.X.1998 unterzeichnet (die Rechnungskammern beaufsichtigen das gesamte Gemeindebudget) und hat den Charakter einer Ausführungsverordnung zum Gesetz.

Der Katalog der Empfehlungen umreißt die Ziele der Rechtsverordnung: Unterstützung der Grundtherapien, Erweiterung des Angebotes und Verbesserung

der Mitarbeiterkompetenzen, Einführung von systematischen und nachhaltigen Prophylaxetätigkeiten.

Die Kommunen haben alle unterstützenden Tätigkeiten aus anderen Quellen zu finanzieren. So empfiehlt der Katalog keine Finanzierung oder Mitfinanzierung von Sport- und Erholungsobjekten, Kulturräumen, Bildungszentren, Ernährungshilfen für Kinder in den Schulen und Tagesstätten, Ferienlagern oder Ausflügen, außer sie seien von eindeutiger prophylaktischer Bedeutung.

Im Jahre 1998 haben wir im Rahmen meiner Vorlesungen mit Studierenden der Pädagogischen Fakultät der Hochschule in Częstochowa ein Projekt zur Kontrolle der prophylaktischen Gemeindetätigkeiten durchgeführt.

Dieses Projekt ist auf Grund von Informationen über fehlerhaften Umgang mit öffentlichen Finanzen, sowohl innerhalb von Kommunen, als auch in den Schulen, entstanden. Dieser Artikel berichtet über die Ergebnisse der Untersuchung in den Jahren 1998- 2003.

Die Arbeitshypothese lautete, dass die Qualität der Programme und ihre Rechtmäßigkeit verschieden sein kann, je nach Größe der Gemeinde. D.h. in größeren Kommunen, mit Zentren und Beratungsstellen für Abhängige und mit besonderer Antialkohol - Lobby, wird die Programmqualität besser. Dagegen ist in den kleinen Kommunen schlechter.

Es wurden folgende Größenklassen gebildet:

- a) kleine Kommunen – bis 15 Tausend Einwohner
- b) mittlere Kommunen – von 15 bis 50 Tausend Einwohner
- c) große Kommunen – über 50 Tausend Einwohner

Die sechs Jahre dauernden Untersuchungen ermöglichen die Einsicht in insgesamt 324 Programme von 95 Kommunen, wobei einige der Kommunen jedes Jahr untersucht wurden.

Der relativ lange Untersuchungszeitraum ermöglichte die Wahrnehmung bestimmter Regelmäßigkeiten.

So waren die Klagen der Studenten, denen die Einsicht in Gemeindeprogramme ganz verweigert oder ohne finanziellen Teil zugelassen wurde, ein ständiges Element dieser Untersuchungen. Man kann daraus in mehreren Kommunen auf Unregelmäßigkeiten im Wirtschaften mit den für die Prophylaxe vorgesehenen Finanzen schließen.

2. Realisierung der Prophylaxe-Programme in kleinen Kommunen

Das Budget für Prophylaxeprogramme liegt in den kleinen Kommunen meistens zwischen ca. 50 und ca. 150 Tausend Zloty (11 – 33 Tausend Euro).

Tabelle 10: Struktur der Antialkohol-Prophylaxeprogramme in den Jahren 1998-2003 in den Kommunen bis 15 Tausend Einwohner (in %).

Realisierte Aufgaben	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Durchschnitt
1. Ausgaben für die Tätigkeiten von GKRPA (Diäten der Kommissionsmitglieder, Versicherungsbeiträge, Fondsbeiträge, Schulungen der Kommissionsmitglieder, Vertretungen, Expertengutachten, Untersuchungen und Sondierungen, Büroartikel)	6,8	15,7	17,2	15,0	10,7	13,3	13,1
2. Ausgaben für Schulungen (Schulungen für Ärzte im Bereich der frühen Intervention, Sozialarbeiter, Lehrer, Polizisten)	2,4	2,5	1,8	2,5	2,4	1,9	2,3
3. Gestaltung und Leitung der Prophylaxeprogramme in Schulen und Betrieben	4,4	10,5	7,9	7,7	6,9	7,1	7,4
4. Errichtung und Leitung von Beratungsstellen für Abhängige	8,8	5,0	4,9	7,1	8,3	5,9	6,7
5. Versorgung der Stellen mit Büroartikeln und für die Prophylaxe notwendigen Geräte	2,0	0	13,3	5,2	4,6	9,4	5,8
6. Abonnement, Kauf und Verteilung der Info- und Lehrmaterialien	1,0	0,9	1,5	1,2	1,8	1,8	1,4
7. Mitfinanzierung der Renovierung oder Adaptierung von Therapie-Gebäuden	1,5	0	0	1,5	0,2	0,5	0,6
8. Mitfinanzierung von Gemeinschaftsräumen, Therapiegruppen, Unterstützungsgruppen, Beratungsstellen für Abhängige, Clubs	13,4	8,2	9,0	9,3	13,4	9,5	10,5

9. Mitfinanzierung der, nach dem Programm durchzuführenden therapeutischen Exkursionen	4,7	8,2	6,5	6,5	7,0	6,8	6,6
10. Mit dem Schutz vor Gewalt in der Familie verbundene Tätigkeiten	0,5	3,7	1,0	2,5	3,8	2,2	2,3
11. Gestaltung und Leitung der Überwachung (Monitoring) der Prophylaxetätigkeiten	0,5	0	0,5	0,5	1,2	0,5	0,5
12. Gestaltung von Unterhaltungs- und Sportveranstaltungen, die deutlich prophylaktischen Charakter haben	2,3	5,3	4,9	5,3	7,4	5,2	5,0
13. Unterstützung der Tätigkeiten von Institutionen, Gesellschaften und Privatpersonen, die zur Lösung der Alkoholprobleme beitragen	2,0	2,5	9,8	5,8	7,3	4,9	5,4
14. Andere, zum Katalog widersprüchliche Zuwendungen	32,9	37,5	18,8	27,9	23,4	26,5	27,8
15. Nicht verbrauchte Finanzmittel in diesem Jahr	16,8	0	2,9	2,0	1,6	4,5	4,6
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Wie diese Tabelle 10 zeigt, werden durchschnittlich bis zu 28% der Finanzmittel entgegen der Empfehlungen des Katalogs ausgegeben, gut 13% - relativ viel im Vergleich zu den Kommunen anderer Größen – verbrauchen die Kommissionen für sich selbst.

Man kann jedoch schwer feststellen, welche Beträge im einzelnen für Kommissionsmitgliedsdiäten und Löhne der Bevollmächtigten fließen, denn in den meisten Budgets werden diese Ausgaben sowie Dienstreisen, Versicherungs- und Arbeiterfondsbeiträge, Schulungen, Expertengutachten, Untersuchungen und Sondierungen sowie Büroartikel nur als Gesamtsumme ausgewiesen.

Ca. 22% des gesamten Gemeindebudgets waren für die Realisierung der Aufgaben bestimmt, bei deren Verwirklichung bestimmte Bedingungen einzuhalten sind. Mitfinanzierung der Tagesstätten, Schulungsstätten oder Ferienlager ist nur unter der Bedingung zugelassen, dass in diesen auf Alkoholprophylaxe bezogene Therapie- oder Auskunftsprogramme angeboten werden.

Es war schwer festzustellen, ob innerhalb der von den Kommunen mitfinanzierten Stätten, solche Aufgaben auch tatsächlich stattfanden.

Die meisten Finanzmittel, der zum Empfehlungskatalog rechtswidrigen Ausgaben kamen der Mitfinanzierung von Sportvereinen und Kulturzentren zugute. All diese „Anderen Zuwendungen“ haben zweifellos rationale Begründungen, sind jedoch rechtswidrig.

Besonderen Kummer bereiten die reduzierten Mittel (durchschnittlich 7,4%), die in die Basisaktivitäten der Prophylaxe fließen.

3. Charakteristika der Prophylaxeprogramme in mittleren Kommunen

Mittlere Kommunen verfügen über Antialkoholfonds in Höhe von ca. 150 Tausend bis zu einigen hundert Tausend Zloty (33 – 220 Tausend Euro).

Tabelle 11 zeigt die Programmstruktur in diesen Kommunen.

Tabelle 11: Struktur der Prophylaxeprogramme in den Jahren 1998-2003 in mittleren Kommunen bis 50 Tausend Einwohner (in %)

Realisierte Aufgaben	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Durchschnitt
1. Ausgaben für die Tätigkeiten von GKRPA (Diäten der Kommissionsmitglieder, Versicherungsbeiträge, Fondsbeiträge, Schulungen der Kommissionsmitglieder, Vertretungen, Expertengutachten, Untersuchungen und Sondierungen, Büroartikel)	8,5	6,5	7,6	7,8	8,3	7,6	7,7
2. Ausgaben für Schulungen (Schulungen für Ärzte im Bereich der frühen Intervention, Sozialarbeiter, Lehrer, Polizisten)	1,7	1,1	1,7	1,2	1,3	1,5	1,4
3. Gestaltung und Leitung der Prophylaxeprogramme in Schulen und Betrieben	30,0	6,8	25,9	15,4	7,8	16,5	17,0
4. Errichtung und Leitung von Beratungsstellen für Abhängige	0,6	5,5	6,2	5,5	2,2	4,0	4,0
5. Versorgung der Stellen mit Büroartikeln und für die Prophylaxe notwendigen Geräte	2,2	1,0	12,9	5,5	0,5	4,4	4,4
6. Abonnement, Kauf und Verteilung der Info- und Lehrmaterialien	1,1	0,3	1,6	0,8	0,7	0,9	0,9

7. Mitfinanzierung der Renovierung oder Adaptierung von Therapie-Gebäuden	1,9	2,5	1,5	3,4	9,1	3,5	3,7
8. Mitfinanzierung von Gemeinschaftsräumen, Therapiegruppen, Unterstützungsgruppen, Beratungsstellen für Abhängige, Clubs	9,5	23,2	3,5	13,7	23,5	11,6	14,2
9. Mitfinanzierung der, nach dem Programm durchzuführenden therapeutischen Exkursionen	10,0	10,2	8,4	9,3	5,8	10,7	9,1
10. Mit dem Schutz vor Gewalt in der Familie verbundene Tätigkeiten	3,4	6,4	3,3	4,0	6,3	3,8	4,5
11. Gestaltung und Leitung der Überwachung (Monitoring) der Prophylaxetätigkeiten	0,2	0,3	0,1	0,3	0,5	0,3	0,3
12. Gestaltung von Unterhaltungs- und Sportveranstaltungen, die deutlich prophylaktischen Charakter haben	0,5	2,2	3,9	2,7	3,3	2,9	2,5
13. Unterstützung der Tätigkeiten von Institutionen, Gesellschaften und Privatpersonen, die zur Lösung der Alkoholprobleme beitragen	15,0	13,0	8,1	13,5	4,6	12,3	11,1
14. Andere, zum Katalog widersprüchliche Zuwendungen	11,6	16,8	10,7	14,5	24,0	14,6	15,4
15. Nicht verbrauchte Finanzmittel in diesem Jahr	3,8	4,2	4,6	2,4	2,1	5,4	3,8
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Generell bestehen Unterschiede bei der Realisierung der Gemeindeprogramme zwischen kleineren und mittleren Kommunen.

In den kleineren Kommunen, wo es oft keine feste Antialkohol-Lobby gibt, werden die Fondsmittel als zusätzliche Einnahmequelle des Gemeindebudgets betrachtet. Fast ein Drittel der vorgesehenen Mittel wurde zum Katalog ausgegeben oder im Untersuchungs-jahr überhaupt nicht ausgegeben.

In mittleren Kommunen sieht die Situation besser aus, denn hier sind rechtswidrig zum Katalog im Durchschnitt nur 15,4% der Mittel abgeflossen; für die Prophylaxetätigkeit wurden dagegen höhere Mittel (17%) ausgegeben.

Nicht ohne Bedeutung ist die Tatsache, dass die mittleren Gemeinden einen landwirtschaftlich-industriellen Charakter aufweisen. Dort wirken die Prophylaxezentren und lokalen Nüchternheitsbündnisse, die mit 11% des gesamten Budgets unterstützt wurden, in den kleinen Kommunen nur mit 5,4%. Wir nehmen an, dass in den mittleren Gemeinden das Bewusstsein in Bezug auf Alkoholprobleme höher ist und dadurch mehr Nachdruck auf die Alkoholprophylaxe

eine adäquate Realisierung der entsprechenden Gemeindeprogramme gelegt wird.

4. Charakteristika der Prophylaxeprogramme in großen Kommunen

Die großen Kommunen verfügen über Finanzmitteln für Prophylaxeprogramme in Höhe von über 2 Millionen Zloty (etwa 450 Tausend Euro).

Tabelle 12: Struktur der Prophylaxeprogramme in Jahren 1998-2003 in den großen Kommunen mit über 50 Tausend Einwohnern (in %)

Realisierte Aufgaben	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Durchschnitt
1. Ausgaben für die Tätigkeiten von GKRPA (Diäten der Kommissionsmitglieder, Versicherungsbeiträge, Fondsbeiträge, Schulungen der Kommissionsmitglieder, Vertretungen, Expertengutachten, Untersuchungen und Sondierungen, Büroartikel)	5,4	7,3	5,9	5,5	7,7	7,5	6,6
2. Ausgaben für Schulungen (Schulungen für Ärzte im Bereich der frühen Intervention, Sozialarbeiter, Lehrer, Polizisten)	2,2	3,8	3,7	2,9	1,3	3,2	2,9
3. Gestaltung und Leitung der Prophylaxeprogramme in Schulen und Betrieben	8,6	21,2	15,7	13,3	5,5	8,9	12,2
4. Errichtung und Leitung von Beratungsstellen für Abhängige	3,2	13,7	4,0	3,4	0,8	4,4	4,9
5. Versorgung der Stellen mit Büroartikeln und für die Prophylaxe notwendigen Geräte	2,2	3,0	11,3	3,2	1,2	6,5	4,6
6. Abonnement, Kauf und Verteilung der Info- und Lehrmaterialien	1,2	1,2	1,1	0,9	0,5	1,2	1,0
7. Mitfinanzierung der Renovierung oder Adaptierung von Therapie-Gebäuden	1,7	2,5	2,2	2,2	3,0	3,3	2,5
8. Mitfinanzierung von Gemeinschaftsräumen, Therapiegruppen, Unterstützungsgruppen, Beratungsstellen für Abhängige, Clubs	5,6	8,5	4,7	8,2	14,9	9,2	8,5
9. Mitfinanzierung der, nach dem Programm durchzuführenden therapeutischen Exkursionen	4,3	6,7	7,2	8,8	9,8	6,8	7,3

10. Mit dem Schutz vor Gewalt in der Familie verbundene Tätigkeiten	3,2	3,5	1,7	2,0	0,4	1,5	1,9
11. Gestaltung und Leitung der Überwachung (Monitoring) der Prophylaxetätigkeiten	2,0	1,0	1,5	1,5	1,2	1,1	1,4
12. Gestaltung von Unterhaltungs- und Sportveranstaltungen, die deutlich prophylaktischen Charakter haben	0,5	1,7	2,0	2,7	3,3	1,7	1,8
13. Unterstützung der Tätigkeiten von Institutionen, Gesellschaften und Privatpersonen, die zur Lösung der Alkoholprobleme beitragen	17,1	11,1	20,4	23,3	25,7	21,3	19,8
14. Andere, zum Katalog widersprüchliche Zuwendungen	24,5	12,3	11,6	16,8	19,2	17,2	16,9
15. Nicht verbrauchte Finanzmittel in diesem Jahr	18,3	2,5	7,0	5,3	5,5	7,9	7,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Aus der Tabelle 12 folgt, dass fast 17% der Finanzmittel in den großen Kommunen nicht ordnungsgemäß ausgegeben wurden; dieser Umfang ist dem der mittleren Kommunen vergleichbar. Die Ausgaben für die Eigentätigkeit der Gemeindegremien der Alkoholprophylaxe (GKPA) sind allerdings am geringsten, sodass man sagen kann, dass die Kommissionen in Großstädten am effizientesten arbeiten.

Für die eigentliche Prophylaxetätigkeit werden ca. 12% der Mittel verwendet, also weniger als in den mittleren Kommunen.

In großen Kommunen fließen die meisten Mittel in die Unterstützung von Institutionen und Vereinen, die die Prophylaxetätigkeit unterstützen. Dafür wurden fast 20% der Mittel verwendet.

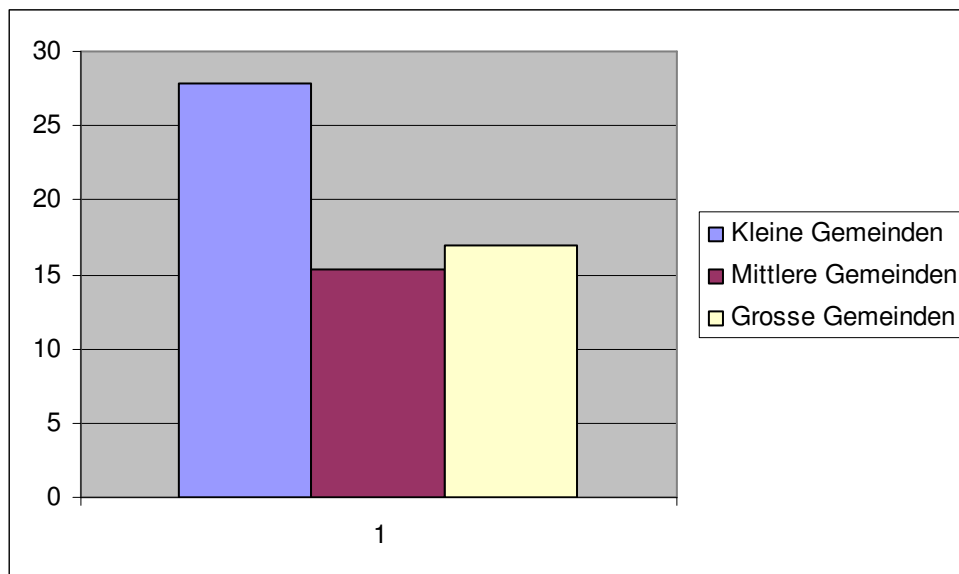
5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Realisierung der Bestimmungen in Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Erziehung zur Nüchternheit und die Bekämpfung des Alkoholismus, die in jährlichen neu beschlossenen Gemeindeprogrammen zur Prophylaxe und Lösung der Alkoholprobleme umgesetzt werden, kann in der Praxis auf verschiedene Art und Weise erfolgen. Nicht alle entsprechen den Absichten des Gesetzgebers oder sind sogar rechtswidrig.

Abbildung 27 zeigt die Prozentsätze der zum Katalog der entgegen der Empfehlungen rechtswidrig ausgegebenen Mittel nach Gemeindegröße.

Es wurden alle Finanzmittel berücksichtigt, die u.a. für Organisation von Sport- oder Vergnügungsveranstaltungen, Gemeindeinvestitionen (z.B. Schwimmbäder, Sportobjekte), Renovierung von kommunalen Gebäuden, Straßen, Kauf von Büro- und Computerartikeln, Mitfinanzierung von Schulen und Polizei, z.B. Benzinkosten oder Alkoholmeter, anfielen.

Abbildung 27: Menge der Finanzmittel, die zum Katalog der Empfehlungswirkungen rechtswidrig ausgegeben wurden(in %)

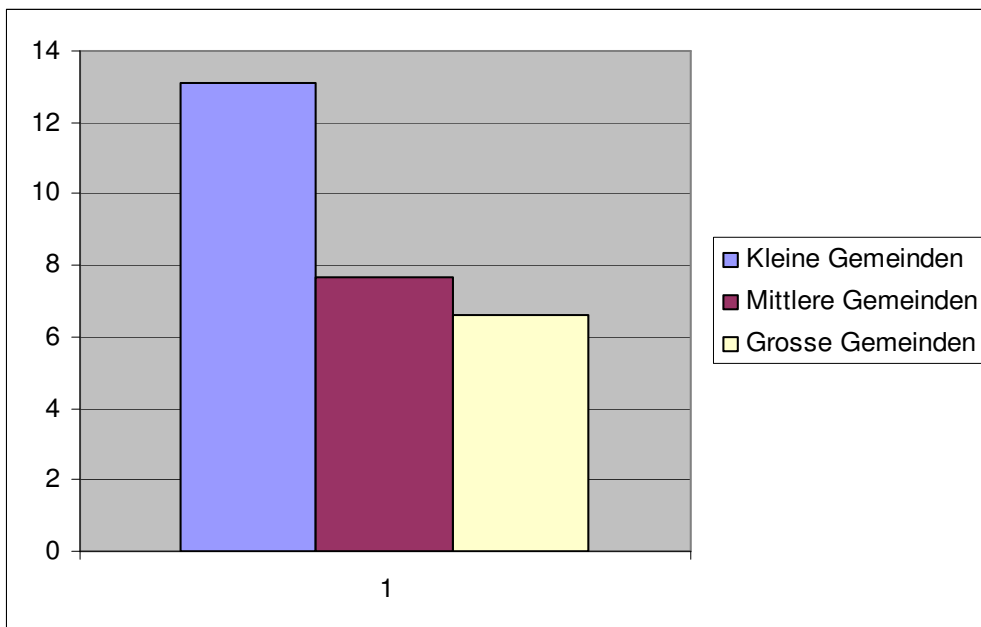


Die genaue Analyse der Untersuchungsergebnisse zeigt, dass die rechtswidrig ausgegebenen Mittel am häufigsten für Sportveranstaltungen, die Renovierungen der Sportobjekte, Gemeindegkulturräume und die Polizei betrafen.

Interessante Informationen liefert der Vergleich der Ausgaben für Eigentätigkeit. Weitaus „am teuersten“ ist die Tätigkeit der kleinen Dorfkommisionen, deren Kosten zweimal höher als in den großen und mittleren Kommunen sind.

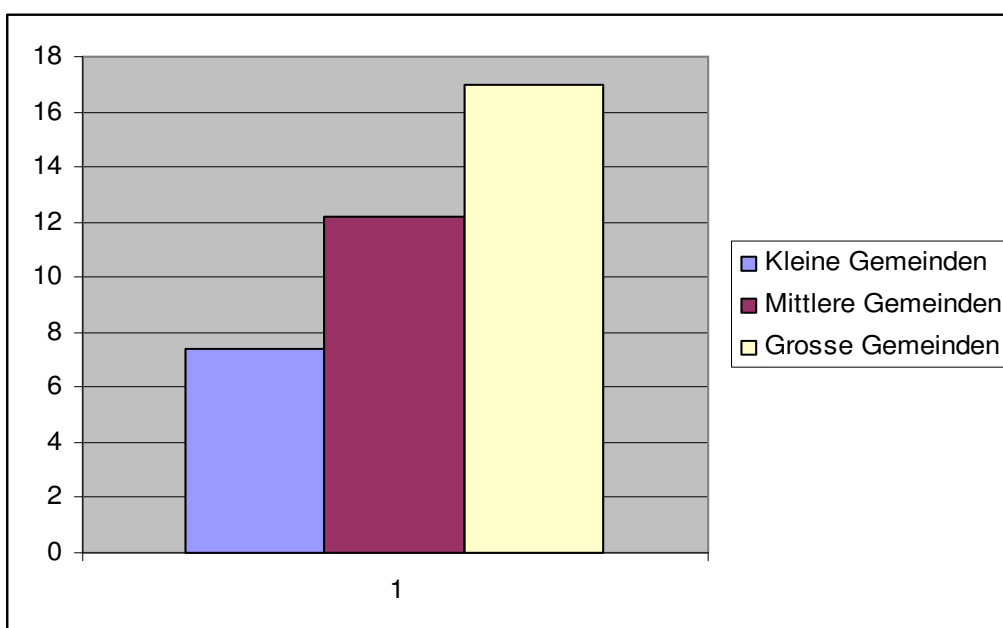
Dies verdeutlicht Abbildung 28.

Abbildung 28: Ausgaben für Eigentätigkeit der Gemeindegremien für Alkoholprophylaxe (%)



Diese Relationen sind umgekehrt proportional zu den Mitteln, die auf Prophylaxe in den einzelnen Kommunen verwendet wurden (siehe Abbildung 29)

Abbildung 29: Menge der Finanzmittel für direkte Prophylaxe in einzelnen Kommunen (%)



Die größten Posten rechtswidriger Mittelvergabe betreffen Sportstätten, die Mitfinanzierung von Gemeindegemeinschaftsräumen und Schulklubs.

Es besteht kein Zweifel, dass man diese Bereiche durchaus auch für alternative Strategien der Alkoholprophylaxe nutzen kann.

Doch das geltende Recht in Polen lässt die Ausgabe der für Alkoholprophylaxe bestimmten Finanzmittel für indirekte Maßnahmen, wie etwa den Kampf gegen Arbeitslosigkeit nicht zu.

Die Analyse der Prophylaxeprogramme der Gemeinden zeigt, dass trotz vieler Unrichtigkeiten bei der Ausgabengestaltung keine Finanzmittel in die Verhinderung von Arbeitslosigkeit oder berufliche Umschulungen fließen. Hier sehen wir große Reserven.

Es zeigt sich insgesamt ein deutlicher Konflikt zwischen dem Recht und den praktischen Erfordernissen. Deshalb sollten die Möglichkeiten der Mitfinanzierung wichtiger Lebensbereiche durch den Alkoholprophylaxefonds Gegenstand einer vertieften Diskussion werden.

Die Ausgabe manchmal nur symbolischer Summen für die eigentliche Alkoholprophylaxe, besonders in kleinen dörflichen Kommunen, muss einen mit Pessimismus erfüllen und entschiedenen Widerspruch herausfordern.

K. Wojcizek (2000) äußert die Meinung, dass die prophylaktische Aktivität in Polen in ihre entscheidende Phase gekommen ist. Doch diese Feststellung lässt sich wohl nur auf die Autoren und Moderatoren der Prophylaxeprogramme, auf keinen Fall auf die Entscheidungsträger der Selbstverwaltungsebene.

In mehreren Fällen schockiert auch der geringe Teil der Mittel, der für die Realisierung der Prophylaxeprogramme in den Schulen bestimmt ist. Dabei sind die Fonds für die Antialkoholprogramme gar nicht so niedrig – in den kleinsten untersuchten Bauerngemeinden waren es 50-70 Tausend Zloty (PLN) jährlich. Durchschnittlich fließen zwei bis drei Tausend Zloty in ein Prophylaxeprogramm für Jugendliche.

Keine von untersuchten Kommunen leistet systematische Prophylaxeprogramme in den Schulen. Die häufigsten Unregelmäßigkeiten bestehen darin, dass die Finanzmittel für verschiedene Investitionen und Reparaturen der Kommunen ausgegeben werden; die Prophylaxefonds dienen also dem Stopfen von „Haushaltslöchern“.

Die Mentalität der Beamten und Abgeordneten der Gemeinden scheint als das größte Hindernis auf dem Weg der Qualitätsverbesserung des Antialkoholprogramms. Denn das Problem besteht einerseits in der mangelhaften Entwicklung von Gemeindeprogrammen und andererseits in der Akzeptanz durch die zuständigen Organe.

Die regionalen Rechnungskammern erfüllen ihre Aufsichtsfunktion für die Gemeindebudgets nur unzureichend.

Letztlich umgehen so die staatlichen Institutionen (Gemeindekommissionen) im Zusammenwirken mit anderen staatlichen Institutionen (RIO) das Recht.

Nun erhebt sich die Frage, ob jemand die erheblichen unausgenutzten Finanzmitteln kontrolliert, denn hier befindet sich eine große Reserve für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, etwa durch berufliche Umschulung.

Der Stand der Dinge verlangt eine größere Aktivität der Staatsagentur zur Lösung von Alkoholproblemen, einerseits durch Druck auf die Rechnungskammern und andererseits unmittelbar auf die Kommunen. Die Staatsagentur zur Lösung von Alkoholproblemen verfügt über keine gesetzlichen Möglichkeiten zum Eingreifen in die Gemeindeprogramme. Eine Diskussion über die Ausstattung der Agentur mit solchen Instrumenten scheint dringend geboten.

Die Erzwingung der Korrektheit von Gemeindeprogrammen ist sicherlich keine unrealistische Aufgabe, denn RIO ist ermächtigt, die Annahme fehlerhafter Budgets zu stoppen, zur Korrektur zu zwingen oder Strafen zu verhängen.

Die seit einigen Jahren in Polen bestehenden gesetzlichen Regelungen Alkoholprophylaxe sind nicht schlecht. Die Kommunen verfügen dadurch über nicht geringe Finanzmittel; doch der Großteil davon wird nicht adäquat ausgegeben.

Grundsätzlich geht die Alkoholprophylaxe in Polen in die richtige Richtung, das System ist jedoch unzulänglich und verlangt nach weiteren Rechtsregelungen. Als Lösung könnte vielleicht ein für die Gemeinden verbindlicher Schlüssel für die Verteilung der Finanzmittel sein.

Literatur

- Chlebio-Abed D. (2002). Pierwotna profilaktyka uzależnienia od alkoholu. Wyd. Śląsk, Katowice
- Fatyga B., Sierosławski J., Zieliński A., Zieliński P. (1999) Alkohol a młode pokolenie Polaków połowy lat dziewięćdziesiątych. Seria „Alkohol a zdrowie”, nr 23; PARPA, Warszawa
- Gaś Z.B. (1994). Uzależnienia. Skuteczność programów profilaktycznych, WSiP, Warszawa
- Hemstroem O., Leifman H., Ramstedt M. (2002) The ECAS Survey on Drinking Patterns and Alcohol-Related Problems. In: Norstroem T. (red.) Alcohol in Postwar Europe. Consumption, Drinking Patterns, Consequencens and Policy Responsens in 15 European Countries. National Institute of Public Healt, Stockholm
- Katalog Działań Rekomendowanych do realizowania w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w: Terapia Uzależnienia i Współuzależnienia, 03/1998
- Kinney J., Leaton G. (1993). Zrozumieć alkohol. PARPA, Warszawa
- Lowe G., Foxcroft D.R., Sibley D. (2000) Picie młodzieży a style życia w rodzinie. PARPA, Warszawa
- Margasiński A. (1996) Analiza psychologiczna systemów rodzinnych z chorobą alkoholową. WSP Czestochowa
- Margasiński A. (2004) Charakterystyka gminnych programów profilaktyki przeciwalkoholowej. w: M.Deptuła (red.) Diagnostyka pedagogiczna i profilaktyka w szkole i środowisku lokalnym. Bydgoszcz
- Margasiński A., Zajęcka B. (red.) (2000) Psychopatologia i psychoprofilaktyka. Impuls. Kraków
- Mellibruda J. (1996). Alkohol a rzeczywistość gminna. w: Świat Problemów 6
- Mellibruda J. (1995) Narodowy program – zatwierdzony. w: Świat Problemów 1
- Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. w: Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i inne dokumenty (1998) PARPA. W-wa
- Postawy i zachowania Polaków wobec alkoholu i problemów alkoholowych (2004) Seria „Alkohol a zdrowie” nr 30, PARPA, Warszawa

Sierosławski J., Zieliński A. (1999) Europejski Program Badań Ankiety w szkołach na temat używania alkoholu i narkotyków ESPAD. Raport z badań ogólnopolskich, IPI N, Warszawa

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i inne dokumenty (1998), PARPA, Warszawa

Wojcieszek K. A. (2000) Rozwój programów profilaktycznych w Polsce. w: Margasiński A., Zajęcka B. Psychopatologia i psychoprofilaktyka. Impuls. Kraków 2000.

Stagen der Personalsteuerung - rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten im gesellschaftspolitischen Dilemma

Hans-Joachim Bauschke

1. Problemlage

Unternehmerische Interessen im Zusammenhang mit dem Personal und Arbeitnehmerschutz sind fast ausnahmslos antagonistisch. Dabei haben alle als Unternehmer handelnden Wirtschaftssubjekte die gleichen Fragen:

- Wie gewinne ich das richtige Personal und welche Mechanismen stehen mir zur Verfügung, dieses auszuwählen? (Personalgewinnung)
- Wie gestalte ich die Rechtsbeziehungen, um bei sich wandelnden Aufgaben einen flexiblen Personaleinsatz auf unterschiedlichen Arbeitsplätzen zu gewährleisten? (Personalsteuerung)
- Wie trenne ich mich von dem Personal, das sich als ungeeignet oder als unnötig erweist? (Personalabbau)

Diese an sich einleuchtenden unternehmerischen Fragen müssen jedoch auf dem Hintergrund von **Rationalität** und **Rechtstaatlichkeit** hinsichtlich ihrer **Legitimation** hinterfragt werden. Dabei stellt sich das Problem der **Entscheidungsfindung**, dies bedeutet, wer legt fest, was als sinnvoller Personalansatz und -einsatz gesehen wird und nach welchen Gesichtspunkten die Trennung von Personal erfolgen soll. Zum anderen gilt es zu klären, welche rechtlichen Barrieren eine sich sozialen Gesichtspunkten nicht verschließende Gesellschaftsordnung aufstellt, um auch für das Individuum, das von Personalentscheidungen betroffen ist, einen möglichst sicheren sozialen Rahmen zu gewährleisten. In diesem **Spannungsfeld** der Standpunkte der Arbeitgeberseite einerseits und der Arbeitnehmerseite andererseits bewegt sich die rechtliche Diskussion.

Im Bereich der **Personalgewinnung** möchten die Unternehmen möglichst viele Informationen über die Bewerber erlangen (Stichwort: gläserner Angestellter), um gegen alle Eventualitäten gefeit zu sein. Die Arbeitnehmer dagegen reklamieren persönlichen Datenschutz (Arbeitnehmerdatenschutz) und verlangen Restriktionen in der Preisgabepflicht von Informationen über sich selbst. Dies gilt auch hinsichtlich der Veränderung ihres einmal gewonnenen Status. Während die Arbeitgeberseite bei der **Personalsteuerung** möglichst viel Freiheit und „discretionary powers“ einfordert, verlangt die Arbeitnehmerseite Bestandschutz und Gleichbehandlung. In diesem Spannungsfeld bewegt sich die arbeitsrechtliche Diskussion und bewegen sich die entsprechenden Lösungsvorschläge zur Neugestaltung des entsprechenden Rechtsfeldes. Dabei oszillieren ökonomische und betriebswirtschaftliche Daten beträchtlich. Dies gilt für die wirtschaftlichen Auswirkungen des Kündigungsschutzes im besonderen genauso wie für den **Personalabbau** insgesamt. Wo vor einigen Jahren der Perso-

nalabbau automatisch zur positiven Bewegung auf dem Aktienmarkt führte, leidet heutzutage gelegentlich das „Corporate Image“ auch unter den mit Personalabbau einhergehenden Auseinandersetzungen.

An dieser Stelle wird stets der Ruf nach dem Juristen laut. Seine Aufgabe ist es, die bestehende Rechtsordnung im Hinblick auf die unterschiedlichen Fragestellungen zu analysieren und Anregungen für eine Weiterentwicklung zu bieten, die dann freilich den Gesetzgeber ins Spiel bringt. Dieses soll im folgenden Beitrag anhand der „Stagen“: „Personalgewinnung“, „Personalsteuerung“ und „Personalabbau“ geliefert werden. Die Aussagen zu dem weit gefächerten Themenkreis sind dabei gelegentlich apodiktisch; sie fordern Kontradiktionen geradezu heraus (vgl. in diesem Zusammenhang Bauschke, Personalsteuerung - Einsatz klassischer und moderner beamten- und arbeitsrechtlicher Instrumente - ZTR 2005, 338 ff.).

Interessant ist, dass die deutsche Gesellschaft offenkundig angetreten ist, einen **Mittelweg** zwischen **neoliberaler** unternehmensorientierter **Politik** und am **Interessenausgleich** innerhalb einer Gesellschaft unter Berücksichtigung namentlich sozialer Gesichtspunkte **orientierter Sozialpolitik** zu beschreiten. Dieser Weg kann - so er zu sozialadäquaten Lösungen führt - für die künftige Entwicklung von nationalen wie supra- und internationalen Einrichtungen ziel führend sein.

2. Stagen der Personalentwicklung

2.1 Personalgewinnung

In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit gerät tendenziell der Aspekt der adäquaten Personalgewinnung eher in den Hintergrund. Es geht mehr oder weniger darum, wie das Zuviel an Arbeitskräften, die auf den Arbeitsmarkt drängen oder dort - überflüssigerweise - vorhanden sind, bewältigt werden kann. Dabei spielt die Frage, wie der Unternehmer (immer auch unter Einschluss der öffentlichen Hand) zu adäquatem Personal kommt und welche rechtlichen Mechanismen ihm angeboten werden, Fehlentscheidungen zu vermeiden, eine untergeordnete Rolle. Gleichwohl wird immer wieder Flexibilität bei der Personaleinstellung gefordert. Die deutsche Rechtsordnung bietet dazu zahlreiche Modelle.

a) Zeitarbeit

Aus unternehmerischer Sicht scheint - wenngleich mit gewisser Kurzsichtigkeit - entscheidend zu sein, inwieweit eine lang andauernde Bindung zum potenziellen Arbeitnehmer vermieden werden kann. Die Klaviatur des **Zeitarbeitsverhältnisses** bietet dazu reichlich differenzierte Möglichkeiten an. Das renovierte Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) erlaubt bereits jetzt generell den zeitlich begrenzten Einsatz eines Arbeitnehmers bis zu zwei Jahren, ohne dass für die Befristung ein sachlicher Grund angegeben werden müsste. Die durch die große Koalition offenbar geplante Abschaffung der sachgrundlosen Befristung und

ihre Ersetzung durch eine generelle 2-jährige Probezeit wird für die Arbeitgeber noch größere Gestaltungsspielräume schaffen. Die veröffentlichten Pläne der große Koalition gehen dahin, die Befristung des Arbeitsverhältnisses ohne sachlichen Grund abzuschaffen und statt dessen eine grundsätzliche Probezeit mit erleichterter Kündigungsmöglichkeit bis zu 2 Jahren vorzusehen. Dadurch wird allerdings die arbeitgeberseitige Flexibilität allenfalls verstärkt. Bei Existenzgründung besteht bereits jetzt ein Spielraum für Befristungen ohne sachlichen Grund bis zu 4 Jahren. Zusätzlich wird auch bei den sachlichen Gründen die Experimentierklausel („Probearbeitsverhältnis“) ausdrücklich als sachlicher Grund anerkannt. Zahlreiche weitere Rechtfertigungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb des Katalogs des § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 - 8 sind denkbar. Die Rechtsprechung hat hierzu auch in neuerer Zeit reichhaltiges Material geliefert. Zudem reduziert bereits der bestehende Kündigungsschutz, der erst nach Ablauf von sechs Monaten des Bestehens des Arbeitsverhältnis greift, den entsprechenden Gestaltungsrahmen des Arbeitgebers gerade nicht: Innerhalb der sechs Monate ist er frei, das Arbeitsverhältnis auch ohne Angabe von Gründen und ohne Sorgen lästige Prozesse zu beenden.

b) Leiharbeit

Schließlich kann sich der Arbeitgeber auch „von außen“ bedienen. Probates Mittel ist dabei der Zugriff auf **Leiharbeitnehmer**, die kostengünstig und ohne Soziallasten (da in den Verleiherbetrieb sozial eingebunden) voll in den Entleiherbetrieb integriert werden können, ohne dass irgendwelche arbeitsrechtlichen Ansprüche auf Verbleib bestünden. Tritt jedoch der allseits erwartete, leider in der Praxis selten eintretende „Klebeffekt“ ein, d. h. besteht auf Seiten des Entleihers Interesse, den Leiharbeitnehmer in seinen Betrieb voll zu integrieren, so kann er dies jederzeit tun; ein entsprechender Anspruch des Leiharbeitnehmers besteht jedoch nicht.

c) Weitere Gestaltungsmöglichkeiten

Diese sind hier nur noch stichwortartig zu erwähnen: Begründung eines Nicht-Arbeitnehmer-Rechtverhältnisses mit freien Mitarbeitern, Volontären, Praktikanten, Schein-Selbständigen; Rückgriff auf sog. Fremdfirmenmitarbeitern, die arbeitsvertraglich an andere Firmen gebunden sind, sowie Schaffung von eigenen Leihfirmen, die als „Clearing“- und Steuerungseinrichtungen benutzt werden können.

d) Fragen bei Einstellungen

Ein weiteres Mittel, die Akquisition „falschen“ Personals zu vermeiden, besteht darin, dass der Arbeitgeber vor Begründung des Arbeitsverhältnisses hinreichende Informationen über die zu erwartende Arbeitsleistung und die Persönlichkeit des Bewerbers sammelt. Hierzu bieten ihm Gesprächstechnik, intelligente Fragestellungen und vertrauensvoll geführte Einstellungsgespräche zahlreiche Möglichkeiten.

Die **Rechtsprechung** des **BAG** hat nur einzelne Fragestellungen als unzulässig angesehen. Dabei gilt als „roter Faden“: Der Arbeitgeber darf nur solche Fragen stellen, die sich als arbeitsplatzrelevant erweisen. Ob die dabei durch die Rechtsprechung des BAG einerseits und des BVerwG andererseits auszumachende Differenzierung zwischen Arbeitnehmerstellen und Beamtenstellen noch zeitgemäß und - vor allem - rechtlich zulässig ist, mag bezweifelt werden. Auch beim Beamten ist immer häufiger der avisierte Arbeitsplatz und dessen Entwicklung bereits im vorhinein, so dass auch hier arbeitsplatzbezogene von arbeitsplatzfernen und damit unzulässigen Fragen unterschieden werden können. Bei entsprechendem Geschick gelingt es darüber hinaus, dem Arbeitnehmer zwar rechtlich unzulässige, faktisch aber unausweichliche Fragen vorzulegen. So ist bspw. die nach der Ableistung des Wehrdienstes wegen ihres geschlechtsdiskriminierenden Charakters zwar unzulässig, eine Lüge wird sich dem Bewerber aber kaum anbieten.

Der **Katalog** unzulässiger Fragen lässt sich allerdings skizzieren: Hierzu gehören insbesondere in ganz globaler Weise die Frage nach der Schwangerschaft, die Frage nach Gewerkschaftszugehörigkeit, die Frage nach nichteinschlägigen Vorstrafen, die Frage nach politischer oder religiöser Überzeugung (Konfessionszugehörigkeit ist allerdings erfragbar bei entsprechenden Tendenzbetrieben oder zur Festlegung der abzuführenden Kirchensteuer).

Alle die „Eignung“ des Arbeitnehmers betreffenden **Fragen** sind hingegen **zulässig**: Hierzu gehören insbesondere die Frage nach entsprechenden Bescheinigungen und Erlaubnissen (z. B. Führerschein); die Frage nach körperlichen Eignungsvoraussetzungen und einschlägigen Einschränkungen, die Frage nach der Schwerbehinderteneigenschaft. Bei letzterem wird sich durch die Antidiskriminierungsrichtlinie der EU die Rechtslage wohl verändern. Ist Differenzierung wegen einer Behinderung an sich als Diskriminierungstatbestand ausgemacht, so ist es unzulässig, an die Beantwortung der entsprechenden Frage negative arbeitsrechtliche Konsequenzen zu knüpfen. Die bisher nach der Rechtsprechung des BAG zulässige Frage nach der Schwerbehinderteneigenschaft dürfte deshalb in Zukunft als unzulässig anzusehen sein.

Geschützt ist des Weiteren der Intimbereich und der Persönlichkeitskern des Arbeitnehmers. Hierzu gehören der gesamte Bereich der sexuellen Intimität und Selbstbestimmung einschließlich der Partnerwahl, die Freizeitgestaltung und das arbeitsplatzirrelevante Hobby. Fragen zu Familienstand, Familiensituation und Lebenszusammenhängen dürfen nur insoweit gestellt werden, als sie für (beispielsweise) vergütungsrechtliche Voraussetzungen relevant sind. Die avisierte Arbeitnehmerdatenschutzrichtlinie, alsbald in nationales Recht transformiert, bietet hierfür ein großes Betätigungsfeld.

Fazit: Durch gezielte zulässige Fragen und Bewerbungskataloge kommt der Arbeitgeber in die Lage, die Fähigkeiten und Fertigkeiten des Arbeitnehmers und dessen Persönlichkeitsbild eingehend zu analysieren, ohne unzulässiges und damit unhinterfragbares Terrain zu berühren. Insgesamt ist zu bemerken, dass die Begründungsphase des Arbeitsverhältnisses gelegentlich insbesondere

re von der Arbeitgeberseite nicht ernst genug genommen wird. Statt voreilig Zuflucht bei amerikanischen Vorbildern des „Hire and Fire“ zu suchen, wäre es rätlich, eine zulässige **gründliche Vorauswahl** der Bewerber vorzunehmen und diese beispielsweise in einem - rechtlich zulässigen - Probearbeitsverhältnis auf ihre Eignung und Integrationsfähigkeit in den jeweiligen Betrieb zu prüfen. Die vorab beschriebenen rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten bieten hier zahlreiche Möglichkeiten an.

2.2 Personalsteuerung bei bestehendem Arbeitsverhältnis

Ist das Arbeitsverhältnis einmal begründet, so ergeben sich die wechselseitigen **Rechte** und **Pflichten** insbesondere aus dem bestehenden Arbeitsvertrag, der bisweilen in ein differenziertes Betriebsvereinbarungs- (im öffentlichen Dienst: Dienstvereinbarungs-) System eingebettet ist. Übergeordnete tarifliche Eingruppierungsregelungen tragen dazu bei, eine gewisse Überregulierung des Arbeitsverhältnisses konstatieren zu müssen. Dem kann unter Benutzung der Öffnungsmöglichkeiten („Öffnungsklauseln“) in der Tariflandschaft, aber auch durch differenzierte Betriebsvereinbarungen, die den „Newcomer“ in besondere Rechtsverhältnisse bringen, um eine Bewährungsphase zu installieren, begegnet werden.

Die **arbeitsvertragliche Gestaltung** entbehrt häufig in der Praxis der rechtlichen **Differenziertheit**. Noch immer finden sich globale Beschreibungen der Tätigkeit im Arbeitsvertrag, die Gestaltungsmöglichkeiten beim Personaleinsatz in der gewünschten Flexibilität und Mobilität einschränken. Rechtlich hat sich das Weisungsrecht nämlich am Arbeitsvertrag messen zu lassen. Dieser ist als - wengleich bilaterale - Rechtsquelle für die Gestaltungsmöglichkeiten des Arbeitgebers erste Barriere. Weist er deshalb erhebliche Flexibilität auf, z. B. indem er eine Liste der avisierten Tätigkeitsbereiche auswirft und zugleich in generalklauselartigen Annexen - auch im Hinblick auf örtliche Fragen sowie des übernationalen und internationalen Einsatzes - Mobilität gewährleistet, sorgt er dafür, unnötige arbeitsrechtliche Auseinandersetzungen und betriebswirtschaftliche Engpässe zu vermeiden. Insgesamt wird in der Praxis häufig ein Personalführungsinstrument vernachlässigt, das die klassischen Gestaltungsmitteln des Privatrechts anbietet: die Privatautonomie. Dies bedeutet, dass es dem Arbeitgeber und seinen im Delegationssystem installierten Vertretern stets unbenommen ist, auf dem Weg des Konsensualen mit dem Arbeitnehmer Vereinbarungen (z. B. auch rechtlich verbindliche Zielvereinbarungen) zu treffen, mittels derer auch arbeitsvertraglich festgezurrte Regelungen partiell, punktuell und/oder zeitlich limitiert, verändert bzw. (re-)installiert werden können. Sie stellen, rechtlich gesehen, **Modifikationen** des bestehenden **Arbeitsvertrages** dar und bieten Ansätze für ein entsprechendes Weisungs- und Direktionsrecht des Arbeitgebers; dies bedeutet größere Gestaltungsmöglichkeiten durch den fachlichen oder dienstlichen Vorgesetzten. Hiermit wird signalisiert, dass rechtliche Vorgaben häufig zu Unrecht als Barrieren unternehmerischer Gestaltung verstanden werden. Sie dienen freilich dazu, Rechtsklarheit und Rechtssicherheit nicht nur für den Arbeitnehmer zu schaffen und sind insoweit Garanten für ei-

nen reibungslosen und geordneten betrieblichen Ablauf. Dieses bedeutet nämlich auf Dauer gesehen, einen **Vorteil** für den **Wirtschaftsstandort**. Im **internationalen Vergleich** wird bisweilen beklagt, dass in anderen Ländern namentlich der Dritten Welt Rechtssicherheit weder rechtlich institutionalisiert, d. h. in gesetzlichen, tarifvertraglichen und betriebsverfassungsrechtlichen Strukturen noch über Verwaltungsgepflogenheiten und Verwaltungsgrundsätze garantierten Bahnen verläuft, sondern der Aktualität und Spontaneität des Augenblicks überlassen wird. Wo - wie in Deutschland - selbst die Frage der Minutendauer eines Streiks einvernehmlich durch die Parteien oder durch die insofern detaillierte Rechtsprechung des BAG rechtlich festgelegt ist, kann der Unternehmer abschätzen, wie bei Auseinandersetzungen die Konflikte verlaufsmäßig und inhaltlich zu Ende gebracht werden können. Arbeitsvertragliche Innovation und Kreativität verbindet sich hierbei unmittelbar mit unternehmerischem und ökonomischem Nutzen.

Die **klassischen Gestaltungsmittel** der Personalsteuerung im bestehenden Arbeitsvertrag lassen sich unter den Gesichtspunkten **Umsetzung**, **Abordnung** und **Versetzung** zusammenfassen. Die **Umsetzung** ist dabei ein allgemeines, d. h. auch in der Privatwirtschaft gültiges Instrumentarium. Sie bedeutet die Veränderung des konkreten Arbeitsplatzes und der funktionalen Zuständigkeit des jeweiligen Beschäftigten. Im beamtenrechtlichen Sinne wird sie als die Veränderung des konkret-funktionellen Amtes verstanden. Immer dann kommt sie in Betracht, wenn der Betreffende an dem Ort seines Einsatzes aus persönlichen oder betrieblichen Gründen nicht mehr verwandt werden kann oder soll. Die Umsetzung lässt die Gesamtkonstruktion des Arbeitsverhältnisses unberührt, bewahrt regelmäßig auch die Vergütungsgruppe und die sonstige statusmäßige Zuordnung, verändert jedoch den konkreten Aufgabenbereich und die konkrete Tätigkeit. Die Umsetzung ist - wengleich auch gesetzlich kaum durchnormiert - eine Möglichkeit, die sich aus der Konstruktion des Arbeitsverhältnisses als solchem ergibt. Sie ist letztlich eine **Konkretisierung** des **Weisungsrechts**. Tendenziell bietet sie dem Arbeitgeber einen relativ unbeeinflussbaren Zugriff auf den Arbeitnehmer und dessen konkrete Tätigkeit. Die Grenzen des Umsetzungsrechts finden sich allerdings in der so eben beschriebenen arbeitsvertraglichen Zuordnung. Dies bedeutet, die angewiesenen Tätigkeiten müssen im **Rahmen des Arbeitsvertrags** liegen, bzw. dürfen diese nicht sprengen. Greifen sie über die Konturen des Arbeitsvertrages hinaus, sind sie via Umsetzung nicht denkbar, sondern führen - sofern vertragliche Absprachen nicht möglich - unweigerlich zur Änderungskündigung. Auch Zuweisungen niedrigerer Tätigkeiten sind über das Mittel der Umsetzung grundsätzlich nicht zu erreichen. Dies gilt - jedenfalls bei dauerhaftem Ansatz - auch in dem insoweit nicht streng konturierten Beamtenrecht, in dem der Status des Beamten nur mittelbar etwas mit seiner konkreten Tätigkeit zu tun hat. Arbeitsrechtlich kann die Umsetzung auf vergütungsrechtlich relevant werden, indem der Arbeitnehmer etwa eine geringerwertige Tätigkeit auch geringerwertig entlohnt sieht. Soll dies vermieden werden, muss einerseits entsprechendes Geld „in die Hand genommen werden“, andererseits lässt sich hier das konsensuale Verhalten des Arbeitnehmers teilweise „erkaufen“.

Rechtlich durchdrungener sind die übrigen Gestaltungsarten beim bestehenden Rechtsverhältnis. Dem Beamtenrecht entlehnt ist dabei das Instrument der „**Versetzung**“. Dieses bedeutet, dass ein Arbeitgeberwechsel oder doch zumindest ein Wechsel im rechtlich zugeordneten institutionellen Bereich (Dienststelle/Betrieb) des betroffenen Beschäftigten stattfindet. Beamtenrechtlich sind dabei die Möglichkeiten zwar limitiert, sie sind hinsichtlich der Flexibilität jedoch für den Dienstherrn deutlich günstiger (vgl. zu Einzelheiten § 26 BBG).

In der **Privatwirtschaft** kommt die Versetzung deswegen kaum in Betracht, weil der Arbeitgeberwechsel stets zu einer grundsätzlichen Veränderung des Rechtsverhältnisses führt und insofern durch die Gestaltungsmöglichkeiten minderen Ranges, zu der die Versetzung zählt, nicht bewerkstelligt werden kann. Allerdings führt die zunehmende **Internationalisierung** und Globalisierung auch in der Aufstellung der großen Wirtschaftsunternehmen häufig dazu, Versetzungsmöglichkeiten zu anderen Konzernmitgliedern, namentlich zu Tochtergesellschaften vertraglich einzuräumen und insofern eine ähnliche Gestaltungsfreiheit zu erlangen. Dies kommt namentlich bei den sog. „Expatriates“ in Betracht, deren Status dadurch gekennzeichnet ist, dass sie unterschiedlichen rechtlich verbundenen Unternehmen im In- und Ausland wechselweise zugewiesen werden können. Dies führt zu relativ problematischen rechtlichen Konstruktionen, die darin gipfeln können, dass der entsprechende Arbeitnehmer zwei Arbeitgeber zugeordnet erhält, deren Rechtsverhältnisse getrennt betrachtet werden müssen (vgl. zur gesamten Problematik, auch im Zusammenhang mit der Dienstleistungs-Richtlinie NzA 2005, Beilage).

Beamtenrechtlich ist die Rechtslage in Bezug auf die Versetzung relativ flexibel gestaltet worden. Die Versetzungsregelungen sind sukzessive von einer einseitigen Zuwendung zum Dienstherrnbegriff weg hin zu einer Fluktuationmöglichkeit in Bezug auf Rechtsverhältnisse angepasst worden. So gibt es die Möglichkeit, zu einem anderen Dienstherrn zu versetzen, wenn dringende Erfordernisse vorliegen. Selbst Statusverhältnisse sind nicht gänzlich unberührt, wenn man sieht, dass § 176a BBG sogar die Versetzungsmöglichkeit von Professoren vorsieht, die traditionellerweise und verfassungsrechtlich geschützt, das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit mit sich tragen.

Die **Abordnung** ist der kleine Bruder der Versetzung. Hierbei liegt der **Unterschied** in der **zeitlichen Begrenzung** der Integration des Beschäftigten in eine andere arbeitgeberseitige Organisation. Auch hier bietet das Beamtenrecht den größten Spielraum: Auch ohne Einverständnis des Beamten kann bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eine zwangsweise Abordnung erfolgen. Hier hat das Arbeitsrecht engere Grenzen: Wo der „Arbeitgeber“ i. S. des Vertrages transzendiert wird, greift die Gestaltungsmöglichkeit der Abordnung nicht mehr. Hier hilft allenfalls eine Änderungskündigung.

Im Zusammenhang mit als notwendig angesehenen Veränderungen im öffentlichen Dienst, namentlich wegen der Privatisierung von Post und Bahn haben sich neue **Gestaltungsmöglichkeiten** der Personalsteuerung entwickelt. Zunächst ist dabei das Gestaltungsmittel der **Zuweisung** zu nennen. Es hat be-

amtenrechtlich in § 123a BRRG einen Ort gefunden und bietet Möglichkeiten, Beamte (und tarifvertraglich auch Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes) anderen, sogar privaten Trägern für eine gewisse Dauer zuzuordnen. Auch hierbei ist der Freiwilligkeitsgrundsatz prägend, zwangsweise Zuweisungen sind nur unter engen Voraussetzungen möglich. Die Zuweisung hatte historisch gesehen insbesondere den Sinn, einerseits Beschäftigte an europäische und internationale Organisationen verbringen zu können, andererseits im Zusammenhang mit der deutschen Einigung Beamte der Bundesrepublik Deutschland ohne größere Probleme auf Dienstposten innerhalb der ehemaligen DDR zu setzen, jeweils ohne beamtenrechtliche Barrieren fürchten zu müssen.

Das Modell der Zuweisung war insofern historisch gesehen erfolgreich, es reicht jedoch nicht aus, um die flexiblen Gestaltungsmöglichkeiten insbesondere im Rahmen der Dienstherrn-übergreifenden Zuordnung juristisch zu erfassen. Die historische Notwendigkeit solcher Gestaltungsvarianten ergab sich zunächst mit der Privatisierung im Bereich der Post und der Bahn. Dabei musste es möglich werden, die ehemaligen Beamten und sonstigen Bediensteten der ursprünglichen Staatsbetriebe in private Aktiengesellschaften zu transferieren. Dies wurde zwar gesetzlich geregelt, führte jedoch in der Folgezeit immer wieder zu erheblichen Rechtstreitigkeiten, insbesondere in der Hinsicht, dass sich die Beamten unter Berufung auf ihren jeweiligen Status weigerten, bestimmte in den neuen Aktiengesellschaften anfallende Tätigkeiten zu übernehmen. Die Rechtstreitigkeiten verliefen für die neuen Träger eher negativ, wobei es noch eine erhebliche Grauzone nicht justiziabel gemachter Befindlichkeiten gibt.

In neuerer Zeit stellt sich das Thema des flexiblen Personaleinsatzes insbesondere im Zusammenhang mit der durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe geschaffenen Arbeitsgemeinschaften (**ARGE**). Diese sind zum großen Teil öffentlich-rechtliche Organisationen (gelegentlich finden sich allerdings auch privatrechtliche Einrichtungen), denen wechselweise Personal der Agenturen sowie der Kommunen „zugewiesen“ wird. Dabei war es die klare Intention der das Personal zur Verfügung stellenden Einrichtungen, möglichst keinen eigenen Personalbestand der ARGE zu begründen, sondern das jeweilige Personal in seinen alten rechtlichen Strukturen und mit den Zuordnungen zu den bisherigen Dienstherrn zu belassen, Konsequenterweise wurde der Dienstleistungsüberlassungsvertrag als das Gestaltungsmittel der Wahl angesehen. Mit dieser Konstruktion soll genau das Gewünschte erreicht werden, nämlich, dass das jeweilige der Bundesagentur oder den Kommunen zuzuordnende Personal zum Zwecke der gemeinsamen Arbeit den ARGE zur Verfügung gestellt wird, ohne am rechtlichen Status etwas zu ändern. Zugleich musste allerdings das Weisungsrecht auf den Geschäftsführer der ARGE übertragen werden, um Abläufe organisationell und personell zu bewältigen.

Dieser **Dienstleistungsüberlassungsvertrag** ist rechtlich nicht unproblematisch. Zum einen widerspricht er der insbesondere für das Beamtenrecht geltenden „Personal-Überlassungs-Typologie“, die sich in einer Art numerus clausus auf die im Gesetz genannten Fälle beschränkt und nicht durch aus dem Privatrecht entlehnte Rechtsinstrumente ausgehebelt werden darf. Zum ande-

ren bereitet die Dienstleistungsüberlassung auch arbeitsrechtliche Probleme. So stellt sich die Frage, inwieweit hier nicht die Schutzvorschrift des § 613a BGB eingreift, der den Schutz des „überlassenen“ Arbeitnehmers bezweckt und diesem insbesondere ein Widerspruchsrecht gegenüber jedem **Betriebsübergang** einräumt. Nach der extensiven Interpretation des Begriffes „Betriebsübergang“ namentlich durch den EuGH ist die Auffassung nicht ganz abwegig, in der Personalüberlassung im Rahmen der ARGE handele es sich um einen solchen Betriebsübergang.

Zugleich bietet die Personalüberlassung das weitere Problem, dass sie unter dem Gesichtspunkt der **Arbeitnehmerüberlassung** den rechtlichen Anforderungen des AÜG unterworfen sein könnte. Die gesamte gesetzgeberische Intention in Beamten- wie im Arbeitsrecht zielt nämlich gerade darauf ab, eine Bestandssicherung der Beschäftigten zu gewährleisten und den Personaltransfer innerhalb rechtlich enger Grenzen zu halten. Insofern ist auch fraglich, inwieweit die im neuen TVÖD gefundene „**Personalgestellung**“ rechtlich zulässig ist. Die ausdrückliche Regelung durch Tarifvertragsparteien verschafft ihr zumindest zunächst eine gewisse Legitimation. Allerdings stellt sich die Frage, ob nicht höherrangiges Recht entgegensteht. Außerdem kämen wieder die bereits genannten gesetzlichen Einschränkungen durch § 613a BGB und die Vorschriften des AÜG in Betracht. Es wird letztlich zu entscheiden sein, inwieweit die Personalgestellung, die nach ihrer Konstruktion gerade keinen Arbeitgeberwechsel darstellen soll, als Umgehung der gesetzlichen Regelungen verstanden werden kann und insofern gegen höherrangiges Recht verstößt (vgl. zur Problematik Bauschke, Arbeitgeber AR-Blattei SD 100, S. 12, sowie ders. ZTR 2005, S. 338 ff.). Auf Dauer werden „stabilere“ rechtliche Konstruktionen wie die Zuordnung der Beschäftigten zu einem neuen Arbeitgeber/Dienstherrn kaum zu vermeiden sein.

2.3 Personalabbau

Nicht nur in der Privatwirtschaft, sondern auch im öffentlichen Dienst hält die **Tendenz zur Reduzierung des Personals** und der Freisetzung von bisherigen Mitarbeitern in dramatischer Weise an. Die **technologische Entwicklung** einerseits, die **Verdichtung** der Arbeitsleistung andererseits, die **größere Produktivität** und die gestiegenen Anforderungen an den Einzelnen tragen hierzu insgesamt bei. Es ist jedenfalls generell nicht zu erwarten, dass die Entwicklung in absehbarer Zeit zum Stillstand kommt, auch wenn sich abzeichnet, dass in bestimmten wirtschaftlichen Bereichen der Minimal-Sockel des Personalbestands erreicht ist. Der Druck hält dessen ungeachtet deswegen weiter an, weil die vergleichsweise hohen Arbeitskosten in Deutschland die Unternehmen zwingen, durch Personalreduzierung kostengünstiger zu produzieren, um - jedenfalls im privat-wirtschaftlichen Bereich - ein Abwandern der Unternehmen in das arbeitskostengünstigere Ausland zu verhindern. In dieser Situation bieten sich zahlreiche Möglichkeiten an, den Personalabbau juristisch zu gestalten.

Das juristisch härteste Mittel wäre die **betriebsbedingte Kündigung**. Bei entsprechenden wirtschaftlichen Daten, deren Überprüfung die Rechtsprechung in der Praxis so gut wie nicht vornimmt, können unter Berücksichtigung der Regelungen des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) die betroffenen Arbeitnehmer gekündigt werden. Bei Schließung ganzer Firmen stellt sich dabei noch nicht einmal das **Erfordernis der sozialen Auswahl**, weil sämtliche Arbeitnehmer gekündigt werden sollen. Die neuerdings zur Entspannung der arbeitsrechtlichen Lage eingeführte **Abfindungsmöglichkeit** des § 1a KSchG dürfte in einem solchen Fall nicht notwendigerweise zur Anwendung kommen, weil die gegen eine solche Kündigung gerichtete Kündigungsschutzklage des Arbeitnehmers ohnehin als wenig erfolgreich angesehen werden müsste. Insofern wäre die Variante, dass der Arbeitgeber eine entsprechende Abfindung für den Verzicht auf die Kündigungsschutzklage anbietet, die weniger kostengünstige Variante. Nun haben in der Tat betriebsbedingte Kündigungen in letzter Zeit auch in der Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit und die wirtschaftlich interessierten Kreise an **Attraktivität verloren**. Zwar lässt sich immer wieder feststellen, dass die Personalreduktion umgekehrt zum Ansteigen des jeweiligen Aktienwertes führt, zugleich ist jedoch nicht zu verkennen, dass mit dem zahlreichen Personalabbau und evtl. sich damit verbundenen rechtlichen Auseinandersetzungen, Demonstrationen und gar Streiks ein **Imageverlust** des Unternehmens einhergeht, das vermieden werden soll. Aus diesem Grund bieten namentlich die florierenden Unternehmen **Alternativen** an, die in aller Regel auf ein konsensuales Ausscheiden des Arbeitnehmers aus dem Arbeitsverhältnis abzielen. Hierzu gehören sämtliche Vereinbarungen, die man als „**Vorruhestandsregelungen**“ bezeichnen könnte. Dies reicht von der **Weiterzahlung der Vergütung** bis zur Erreichung der Rente bis zu der Gewährung von finanziell attraktiven **Abfindungen**, die als Anreiz für die Aufnahme einer Selbständigen-Tätigkeit oder als Ausgleichszahlung für den Zeitraum bis zur Rente angesehen werden können. Auch die Regelungen der **Altersteilzeit** im sog. **Blockmodell** (aktive Phase/Freistellungsphase) gehören in diesen Zusammenhang. Letztlich sind jedoch diese Bemühungen, die immer noch in Privatwirtschaft und öffentlichen Dienst anhalten, kontraproduktiv, weil sie auf eine Verkürzung der individuellen Lebensarbeitszeit hinauslaufen und damit die Verteuerung der Arbeitskosten infolge der Belastung der Versicherungsgemeinschaft nach sich ziehen. Angesichts der Diskussion um die Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre ist die Gewährung von Vorruhestandsleistungen geradezu antagonistisch.

Weitere Möglichkeiten zum Personalabbau stellt insbesondere das verstärkte Hinwirken auf die **Selbständigkeit** von (ehemaligen) Arbeitnehmern dar. Hierzu können **betriebliche Anreizsysteme** sowie, für den Fall der Arbeitslosigkeit, **staatliche Anreizsysteme** (z. B. Ich-AG) angeboten werden. Deren gemeinsamer **Nachteil** besteht jedoch in der finanziellen Belastung.

Auslagerungen und **Ausgründungen** tragen letztlich ebenso zum Personalabbau bei. So wird beispielsweise die Auslagerung in selbständige rechtlich unabhängige GmbHs zwar zunächst am Gesamtbestand des Personals nichts ändern, es wird aber zumindest nominell eine Reduktion des Personalbestands

der Muttergesellschaft und die Verlagerung des dann vorzunehmenden Personalabbaus auf die jeweiligen neu gegründeten Unternehmen mit sich bringen.

Hierzu gehört auch die Tendenz bei verschiedenen Großunternehmen, „**eigene**“ **Verleihfirmen** zu gründen, über die der Zufluss an Personal in das Hauptunternehmen gesteuert werden kann. Dies dient letztlich auch zur Kostenreduzierung, weil in dem Verleihunternehmen geringere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen angeboten werden können. Der Gesichtspunkt des „equal pay“ und der „equal working conditions“, wie sie das reformierte AÜG fordert, wäre bei Bestehen eines entsprechenden Tarifvertrags noch nicht einmal einschlägig. Bei den Ausgründungen ist jedoch insgesamt auf die Bedeutung des § 613a BGB (Betriebsübergang) hinzuweisen, der wegen seines Bestandschutzes für Arbeitsverhältnisse eine gewisse ökonomische Barriere für den unternehmerisch avisierten Personalabbau darstellt.

3. Zusammenfassung und Ausblick

Insgesamt hat sich gezeigt, dass in allen Stagen der Personalsteuerung, d. h. bei Begründung, bei der Durchführung, bei der Flexibilisierung des Personaleinsatzes und schließlich beim Personalabbau die bestehende Rechtsordnung eine breite Palette unterschiedlicher Möglichkeiten anbietet, die - wenngleich auch nicht in jedem Fall rechtlich unbedenklich - eingesetzt werden können, um den betrieblichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Die angebliche Misere des Wirtschaftsstandortes liegt also nicht in den juristischen Barrieren, sondern in den ökonomischen Verhältnissen. Wo Arbeitskräfte zu teuer sind, wird der Arbeitnehmer die Beschäftigung von Personal vermeiden oder ggf. ins „billigere“ Ausland verlagern, wo die Wachstumsraten einen Zuwachs an Arbeit und damit an Arbeitskräften nicht rechtfertigen, wird das Problem der zunehmenden Freisetzung von Arbeitskräften und der damit einhergehenden Massenarbeitslosigkeit bestehen bleiben.

Rechtliche Aspekte des Personaleinsatzes

Gerhard Racké

Personaleinsatz befasst sich mit der optimalen Zuordnung von Arbeitskräften und Tätigkeiten; es geht um die Verteilung betrieblicher Aufgaben auf bestimmte Mitarbeiter oder - anders gesagt - um die Frage, wer welche betrieblichen Aufgaben auszuführen hat.

Welche Arbeit ein Mitarbeiter zu leisten hat und zu welchen Bedingungen dies geschieht, ergibt sich zunächst einmal aus dem *Arbeitsvertrag*. Im Arbeitsvertrag kann aber nicht in allen Einzelheiten festgelegt werden, was der Mitarbeiter tun muss. Der Arbeitsvertrag gibt lediglich einen (mehr oder weniger weiten) Rahmen für die Pflichten des Mitarbeiters. Die Festlegung, welche konkrete Arbeit und wie diese innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens zu erfüllen ist, trifft der Arbeitgeber bzw. der Vorgesetzte.

Beispiel:

Bei der Einstellung einer Sekretärin werden allgemein folgende Aufgaben festgelegt: Schreibarbeiten, Karteiführung, Ablage, Erledigung von Telefon- und Besucherverkehr, Verwaltungstätigkeiten.

Eine nähere Umschreibung der Aufgaben im Einzelnen ist im Arbeitsvertrag nicht möglich. Die Konkretisierung der im Arbeitsvertrag vorgegebenen Aufgaben erfolgt einseitig durch den jeweiligen Vorgesetzten. Dieser bestimmt z. B. in dem angeführten Fall, welcher Brief von der Sekretärin geschrieben werden muss oder welche Verwaltungstätigkeiten vorrangig erledigt werden sollen.

Dieses Weisungs- oder Direktionsrecht des Vorgesetzten ist im Arbeitsleben von überragender Bedeutung, weil es die allgemeine Arbeitspflicht aus dem Arbeitsvertrag im Einzelfall konkretisiert.

In der betrieblichen Praxis stellt sich häufig das Problem, welche Weisungen von Vorgesetzten bezüglich Art, Ort und Zeit der Leistung arbeitsrechtlich abgedeckt sind. Um diese Problem lösen zu können, muss zunächst kurz auf die Rechtsgrundlagen des Weisungsrechts eingegangen werden.

1. Die Rechtsgrundlagen des Weisungsrechts

Für das Weisungsrecht des Vorgesetzten sind folgende Rechtsgrundlagen bedeutsam:

- (schriftl.) Arbeitsvertrag (einschl. aller späteren Abreden und Zusagen)
- Betriebsvereinbarungen (= Verträge zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat)
- Tarifverträge (= Verträge zwischen Arbeitgeberverband und Gewerkschaft)
- Gesetze, z. B. das Arbeitszeitgesetz
- Grundgesetz (= Verfassung)

Die genannten Rechtsgrundlagen (auch Rechtsquellen genannt) stehen nicht gleichberechtigt nebeneinander; bestimmte Rechtsquellen gehen anderen vor.

Je nach Bedeutung und Stärke lassen sich die Rechtsquellen des Weisungsrechts in folgende Rangordnung bringen:

Die stärkere (ranghöhere) Rechtsquelle geht grundsätzlich⁹⁰ der schwächeren (rangniedrigeren) Rechtsgrundlage vor.

Ergänzend zu den genannten Rechtsgrundlagen ist auf die wachsende Bedeutung des Europäischen Rechts hinzuweisen,⁹¹ das insbesondere durch (nationale) Gesetze umgesetzt wird.

Für die betriebliche Praxis bedeutsam ist darüber hinaus noch die „Betriebliche Übung“⁹².

2. Der Inhalt des Weisungsrechts

Durch den Arbeitsvertrag ist der Arbeitnehmer verpflichtet, die seinem Vertrag entsprechenden Tätigkeiten zu verrichten. Diese Aufgaben sind - je nach vorgesehener Verwendung, Berufsausbildung oder betrieblichen Bedürfnissen - sehr allgemein umschrieben oder auch konkret festgelegt. Bei kaum einer Tätigkeit werden die Arbeitspflichten im Voraus in allen Einzelheiten fixiert werden können. Hier ist jeweils die konkrete Festlegung von Fall zu Fall notwendig. Das Weisungsrecht des Vorgesetzten dient nun dazu, die im Arbeitsvertrag nur rahmenmäßig umschriebenen Leistungspflichten des Arbeitnehmers einseitig hinsichtlich Art, Ort und Zeit genauer zu bestimmen. Je konkreter die Arbeitsaufgabe und damit die Pflichten des Arbeitnehmers im Arbeitsvertrag umschrieben sind, um so enger sind die Grenzen des Direktionsrechts zu ziehen.

⁹⁰ Wichtige Ausnahme ist das Günstigkeitsprinzip, nach dem eine für Arbeitnehmer günstigere Regelung entgegen der Rangfolge wirksam ist (BAGE 33, S. 89). Beispiel: Eine im Arbeitsvertrag vereinbarte übertarifliche Zulage.

⁹¹ Der EG-Vertrag selbst enthält bereits Aussagen, die unmittelbaren arbeitsrechtlichen Bezug haben; vgl. z. B. Art. 48 (Freizügigkeit der Arbeitnehmer), Art. 59 (Freier Dienstleistungsverkehr), Art. 119 (Gleiches Entgelt für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit).

⁹² Bsp.: Vorbehaltlose Gratifikationszahlungen in 3 aufeinander folgenden Jahren führen zu einem Rechtsanspruch für die Zukunft, vgl. BAGE 11, S. 339. Solche betrieblichen Übungen können auch für das Weisungsrecht des Vorgesetzten von Bedeutung sein, z. B. bei Nebenarbeiten.

2.1 Art der Leistung

Wird ein Arbeitnehmer für eine bestimmte Art der Tätigkeit, z. B. als kaufmännischer Angestellter, Schlosser oder Pförtner, eingestellt, so ist der Vorgesetzte berechtigt, dem Mitarbeiter jede Tätigkeit zuzuweisen, die sich im Rahmen der fachlich umschriebenen Verwendung hält. Der Mitarbeiter muss auf Anweisung alle die Tätigkeiten verrichten, die sich innerhalb des betreffenden *Berufsbildes* halten. In diesem Rahmen hat der Vorgesetzte ein differenziertes Weisungsrecht.

Er kann Einzelheiten festlegen bezüglich

- Art der Tätigkeiten
- Umfang der zu erledigenden Tätigkeiten
- Verantwortung für die Arbeitsergebnisse unterstellter Mitarbeiter.

So kann in einem der genannten Beispiele der Vorgesetzte einseitig bestimmen, ob der „Schlosser“ als Reparaturschlosser oder in einer Wartungskolonnie tätig zu sein hat. Der betreffende Arbeitnehmer kann dies vermeiden, wenn er einen Arbeitsvertrag für eine bestimmte Tätigkeit mit einem konkret festgelegten Tätigkeits- und Aufgabenbereich abschließt, z. B. als Reparaturschlosser an einer bestimmten Maschine. In diesem Fall beschränkt sich das Weisungsrecht auf diese konkrete Aufgabe an dieser bestimmten Maschine. Solche detaillierten Vertragsabreden stellen aber Ausnahmen dar. Im Normalfall ist die vertraglich geschuldete Tätigkeit allgemein fachlich umschrieben. Dann bezieht sich das Weisungsrecht auf diese entsprechende Verwendung.

Das Direktionsrecht des Arbeitgebers im öffentlichen Dienst erstreckt sich in der Regel auf alle Tätigkeiten, die die Merkmale der Vergütungsgruppe erfüllen, für die der Arbeitnehmer eingestellt worden ist. Dabei ist es unerheblich, ob aus der einschlägigen Fallgruppe der Vergütungsgruppe ein Bewährungsaufstieg in eine höhere Vergütungsgruppe möglich ist oder nicht.⁹³

Nebenarbeiten (z. B. Aufräumen und Säubern des Arbeitsplatzes, Heranschaffen von Material, Warenpflege) muss der Mitarbeiter nur dann verrichten, wenn sie nach der Verkehrsanschauung als „Anhängsel“ zur Hauptarbeit anzusehen ist.

Beispiel:

- Betanken des Lkws durch den Fahrer,
- Aufräumen des Arbeitsplatzes eines Kfz-Mechanikers,
- Einräumen von Ware durch den Verkäufer,
- Pflege von Werkzeug und Maschinen durch den Dreher.

⁹³ BAG vom 21.11.2002 - 6 AZR 82/01.

Weist z. B. der Arbeitgeber eine als Kassenkraft in einem Hallenbad beschäftigte Angestellte an, zu 41,9 % ihrer Arbeitszeit Reinigungsarbeiten zu verrichten, ist diese nicht verpflichtet, die angeordneten Reinigungsdienste zu leisten, wenn sie dazu wegen ihres Gesundheitszustandes nicht in der Lage ist.⁹⁴

Ein Arbeitnehmer kann sich nicht darauf berufen, eine Weisung sei unzweckmäßig. Von Hinweispflichten abgesehen muss der Arbeitnehmer eine Weisung auch dann befolgen, wenn dies nach seiner Überzeugung zu für den Arbeitnehmer nachteiligen wirtschaftlichen Ergebnissen führt.

Der Arbeitnehmer schuldet auch nicht eine bestimmte Arbeitsintensität oder Arbeitsqualität; entscheidend ist sein persönliches Leistungsvermögen.⁹⁵ Es ist also ein individueller Maßstab anzulegen, wobei jedoch von dem Arbeitnehmer verlangt wird, dass er die ihm übertragenen Arbeiten sorgfältig und konzentriert und unter Anspannung seiner ihm möglichen Fertigkeiten verrichtet.⁹⁶

Den weitesten Raum für die Weisungsbefugnis bietet sich dem Vorgesetzten aufgrund formularmäßig abgeschlossener Arbeitsverträge. Beispiel: „Der Arbeitnehmer erklärt sich bereit, jede ihm innerhalb des Betriebs übertragene Tätigkeit zu übernehmen.“ Hier muss der Arbeitnehmer jede Arbeit verrichten, die billigem Ermessen entspricht (vgl. § 315 BGB) und bei Abschluss des Arbeitsvertrags voraussehbar war. Dies gilt bei jeder generalisierend umschriebenen Arbeit.

Manche Unternehmen bevorzugen - als Konsequenz des bisher Gesagten - möglichst weit gefasst Formulierungen in Arbeitsverträgen, um das Direktionsrecht des Vorgesetzten nicht einzuengen. Dies ist deswegen nicht unproblematisch, weil der Arbeitgeber bzw. Vorgesetzte gem. § 81 Abs. 1 BetrVG verpflichtet ist, den Mitarbeiter über dessen Aufgabe und Verantwortung sowie über die Art seiner Tätigkeit und ihre Einordnung in den Arbeitsablauf des Betriebs zu unterrichten. Spätestens damit wird sich eine allgemein gehaltene Aufgabenstellung konkretisieren. Auch bei einer weitgefassten Berufsbezeichnung im Arbeitsvertrag kann dem betreffenden Mitarbeiter eine andere Tätigkeit grundsätzlich nur dann zugewiesen werden, wenn es sich um eine „gleichwertige“ Tätigkeit handelt. Denn das Weisungsrecht des Vorgesetzten findet dort seine Grenze, wo die angewiesene Tätigkeit nicht mehr zumutbar ist. Dabei sind neben den fachlichen Anforderungen auch die persönlichen Umstände, z. B. besondere familiäre Verhältnisse zu berücksichtigen. Andererseits spielen bei der für die Zumutbarkeit entscheidenden Abwägung der Interessen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer auch die betrieblichen Belange und Betriebsübungen eine wichtige Rolle.

Das Weisungsrecht des Vorgesetzten reduziert sich stillschweigend im Laufe der Zeit auf eine bestimmte ständig ausgeübte Tätigkeit.

⁹⁴ BAG vom 25.07.2002 - 6 AZR 31/00.

⁹⁵ BAG vom 17.07.1970, in: DB 1970, S. 2226.

⁹⁶ BAG vom 14.01.1986, in DB 1986, S. 1025.

Beispiel:

Die „kaufmännische Angestellte“ (so die Berufsbezeichnung im Arbeitsvertrag), die 10 Jahre lang im Verkauf tätig war, kann nicht ohne weiteres kraft einseitiger Weisung mit buchhalterischen Aufgaben betraut werden.

Sehr weit gefasste Tätigkeitsbeschreibungen in Arbeitsverträgen können jedoch bei der Einarbeitung und Personalführung zu Schwierigkeiten führen. Deshalb liegt die Folgerung nahe, eine evtl. vorhandene Arbeits-(Tätigkeits-)Beschreibung als Bestandteil in den Arbeitsvertrag aufzunehmen, um die Pflichten des Mitarbeiters so konkret wie möglich zu bezeichnen. Ein solches Vorgehen ist deshalb problematisch, weil sich Arbeitsbeschreibungen - ebenso wie die betreffenden Tätigkeiten - im Laufe der Jahre verändern. Sind sie konstitutiver Bestandteil des Arbeitsvertrages, so müsste auch dieser Teil des Arbeitsvertrages jeweils geändert werden, was grundsätzlich nur im gegenseitigen Einverständnis möglich ist. Deshalb sollten Arbeitsbeschreibungen nicht ausdrücklich in Arbeitsverträge aufgenommen werden.

Arbeitsbeschreibungen sind auch ohne ausdrückliche Aufnahme in den Arbeitsvertrag für den Umfang des Weisungsrechts aussagekräftig. Sie konkretisieren in ihrer jeweiligen Fassung ohnedies die Arbeitnehmerpflichten, wenn die Kurzbeschreibung des Aufgabenbereichs im Arbeitsvertrag der betreffenden Arbeitsbeschreibung entspricht.

Die nachfolgende Übersicht soll den Zusammenhang zwischen der Tätigkeitsbeschreibung im Arbeitsvertrag und dem sachlichen Inhalt des Weisungsrechts verdeutlichen:

Fachlicher Arbeitsbereich (Bezeichnung im Arbeitsvertrag)	Inhalt des Direktionsrechts
<i>Bestimmte Tätigkeit</i> z. B. Exportkaufmann, Teppichverkäufer, Reparaturschlosser	Betreffende Tätigkeit (einschl. Nebenarbeiten)
<i>Fachlich umschriebene Tätigkeit</i> z. B. Maurer, Schlosser, Verkäufer	Tätigkeit (einschl. Nebenarbeiten) im Rahmen des <i>Berufsbildes</i> ; hilfsweise Heranziehung der Arbeits-(Arbeitsplatz-, Tätigkeits-) Beschreibung
<i>Generalisierend umschriebene Tätigkeit</i> z. B. Hilfsarbeiter, Fabrikarbeiter	Jede Tätigkeit, die <i>billigem Ermessen</i> entspricht (§ 315 BGB) und bei Vertragsschluss <i>voraussehbar</i> war

Überschreitet der Vorgesetzte den vorstehend geschilderten Rahmen seines Weisungsrechts, so ist der betreffende Mitarbeiter grundsätzlich nicht zur Ar-

beitsaufnahme verpflichtet. Dies gilt nur dann nicht, d. h. der Arbeitnehmer muss vorübergehend andersartige Tätigkeiten ausführen, wenn außergewöhnliche Umstände, insbesondere Notfälle, vorliegen. Im Notfall muss ein Mitarbeiter auf Verlangen seines Vorgesetzten auch solche Tätigkeiten übernehmen, die nicht in seinen Tätigkeitsbereich fallen.⁹⁷ Diese Verpflichtung ergibt sich aus der *arbeitsvertraglichen Treuepflicht* des Arbeitnehmers.

Nicht jede betriebliche Störung kann als Notfall angesehen werden. In Anlehnung an § 14 Abs. 1 AZG sind Notfälle ungewöhnliche, unvorhersehbare und plötzlich eintretende Ereignisse, die ein sofortiges Eingreifen erforderlich machen, z. B. Brand in einem Lager, nicht dagegen Fehldispositionen des Arbeitgebers. Ähnliches gilt in außergewöhnlichen Fällen, die unabhängig vom Willen des Arbeitgebers eintreten und deren Folgen nicht auf andere Weise beseitigt werden können. Im Allgemeinen muss es sich auch hier - ebenso wie beim Notfall - um unvorhergesehene, vorübergehende Ereignisse handeln (z. B. Wasserrohrbruch). Deshalb kann z. B. ein dauernder Arbeitskräftemangel nicht als Notfall angesehen werden.

2.2 Ort der Leistung

Das Direktionsrecht des Vorgesetzten kann sich nicht nur auf den fachlichen (funktionalen) Arbeitsbereich, sondern auch auf den räumlichen Aufgaben- oder Einsatzbereich beziehen.

Wird ein Arbeitnehmer für eine bestimmte Tätigkeit an einem bestimmten Ort eingestellt, z. B. als Leiter der Einkaufsabteilung im Werk A., so muss er seine vertraglich geschuldete Tätigkeit an dem betreffenden Ort erbringen; der Arbeitgeber bzw. Vorgesetzte kann diesen Ort nicht einseitig kraft Direktionsrecht ändern.

Ein im Arbeitsvertrag sachlich umschriebener Leistungsort, z. B. „Betrieb in B“, bietet die Möglichkeit einer Konkretisierung durch Weisungen bezüglich verschiedener Betriebsabteilungen oder Werkbereiche, wenn dies vom sachlichen Inhalt des Arbeitsvertrags gedeckt ist. Wer z. B. als Schlosser für einen bestimmten Betrieb eingestellt ist, muss auf Anweisung seine Leistungen grundsätzlich in allen Bereichen dieses Betriebs erbringen. Durch eine vorbehaltlose längere Beschäftigung in einem bestimmten Bereich kann sich seine Verpflichtung jedoch auf diesen konkreten Arbeitsort beschränken, wenn der Arbeitnehmer aufgrund der gesamten Umstände damit rechnen darf, nur noch dort beschäftigt zu werden. Dem Mitarbeiter kann dann nicht einseitig vom Vorgesetzten ohne weiteres ein anderer Einsatzort zugewiesen werden.

Ein im Arbeitsvertrag ganz allgemein umschriebener Ort für die Arbeitsleistung des Arbeitnehmers, z. B. Montagen im In- und Ausland, bietet den weitesten Rahmen für das Direktionsrecht des Vorgesetzten. Hier wird der Monteur (=

⁹⁷ BAG, AP 12 zu § 123 GewO; AP 17, 18, 19 zu § 611 BGB Direktionsrecht.

sachlicher Aufgabenbereich) seine Tätigkeit an den Orten auszuführen haben, die billigem Ermessen entsprechen (§ 315 BGB) und bei Vertragsschluss vorhersehbar waren.

Die Befugnis, kraft Direktionsrechts Ort und Zeit der Arbeitsleistung festzulegen, ist nicht dadurch eingeschränkt, dass der Arbeitgeber bei Abschluss des Arbeitsvertrags auf die für den Arbeitsbereich des Arbeitnehmers geltende betriebliche Regelung über Zeit und Ort des Beginns und Ende der täglichen Arbeit hingewiesen hat.⁹⁸ Dies gilt auch dann, wenn der Arbeitgeber danach über längere Zeit von seinem dahingehenden Direktionsrecht keinen Gebrauch gemacht hat.

Um eine möglichst große Flexibilität bezüglich des möglichen Arbeitsorts zu erreichen, werden häufig in Arbeitsverträgen Vorbehalte (Versetzungsklauseln) aufgenommen, z. B.: „Wir behalten uns vor, dem Arbeitnehmer andere, seiner Vorbildung und bisherigen Tätigkeit entsprechende gleichwertige Aufgaben in einem anderen Betriebsbereich zu übertragen.“ Das vorbehaltene Versetzungsrecht kann auch eingeschränkt sein, z. B. dergestalt, dass der Arbeitnehmer nur in einen Betrieb des Unternehmens, nicht dagegen innerhalb des Konzerns, versetzt werden darf.

Aufgrund eines solchen Versetzungsvorbehalts darf der Arbeitgeber die Änderung des örtlichen Arbeitsbereichs in dem vereinbarten Rahmen einseitig festlegen. Der Mitarbeiter kann dann also in einen gleichwertigen, zumutbaren anderen Tätigkeitsbereich versetzt werden.⁹⁹ Auf die bei jeder Versetzung zu beachtenden Rechte des Betriebsrats ist weiter unten noch näher einzugehen.

Die nachfolgende Übersicht soll den Zusammenhang zwischen der Umschreibung des Leistungsorts im Arbeitsvertrag und dem Direktionsrecht zusammenfassen:

Räumlicher Arbeitsbereich (Umschreibung im Arbeitsvertrag)	Inhalt des Direktionsrechts
<i>Genau bestimmter Ort</i> z. B. EDV-Abteilung im Zweigwerk X	Faktisch kein einseitiges Direktionsrecht bzgl. des Orts. Einseitige Weisung bzgl. des konkreten Arbeitsplatzes möglich
<i>Sachlich umschriebener Ort</i> z. B. „Betrieb in B“	Begrenztes Direktionsrecht: Konkretisierung in Bezug auf bestimmte Betriebsabteilungen oder Werksbereiche möglich
<i>Allgemein umschriebener Ort</i> z. B. „im Unternehmen“, „Montagen im In- und Aus- land“	Weites Direktionsrecht Grenzen: Vorhersehbarkeit und Zumutbarkeit für den Mitarbeiter

⁹⁸ BAG vom 07.12.2000 - 6 AZR 444/99.

⁹⁹ Bezüglich der Wirksamkeit einer Versetzung vgl. BAG vom 09.03.2005, 5 AZR 231/04.

Für die Festlegung des Ortes der Leistung sind in erster Linie der jeweilige Arbeitsvertrag und evtl. dort vereinbarte Versetzungsklauseln bedeutsam. Das Direktionsrecht kann aber aufgrund von Tarifverträgen bzgl. des Ortes der Leistungserbringung erweitert werden.

2.3 Zeit der Leistung

Auch bezüglich des zeitlichen Umfangs der Arbeitspflicht sind die bereits genannten Rechtsquellen: Arbeitsvertrag, Betriebsvereinbarung, Tarifvertrag und Gesetz von Bedeutung.

Bei der Frage nach der Zeit der Arbeitsleistung sind zwei Gesichtspunkte zu unterscheiden:

- zum einen das Problem, welche Regelung für das Weisungsrecht im Verhältnis zwischen Arbeitgeber bzw. Vorgesetzten und Mitarbeiter gilt;
- zum anderen die Frage, ob die im Einzelfall getroffene Regelung rechtlich überhaupt zulässig ist.

Der zweite Gesichtspunkt betrifft den so genannten Arbeitszeitschutz: Es soll einer Überforderung des Arbeitnehmers durch überlange Arbeitszeiten vorgebeugt werden. Diesem Ziel dienen das Arbeitszeitgesetz (AZG) sowie zahlreiche besondere Schutzgesetze, in denen Höchstgrenzen für die zulässige Arbeitszeit festgelegt werden z. B. Ladenschlussgesetz, Jugendarbeitsschutzgesetz, Mutterschutzgesetz. Diese Vorschriften bilden den Rahmen für die individuelle zeitliche Arbeitspflicht des Mitarbeiters. Die in dem vorgenannten zweiten Gesichtspunkt enthaltene Frage, ob der Vorgesetzte kraft Weisungsrechts eine Arbeitsleistung bis zu den vom Arbeitszeitrecht gesetzten Grenzen verlangen kann, ist anhand des Arbeitsvertrags (und der auf ihn eventuell einwirkenden tariflichen und betrieblichen Normen) zu beantworten. Ist in einem Gesetz z. B. vorgesehen, dass der Arbeitnehmer Mehrarbeitsstunden leisten darf, so bedeutet das nicht, dass er sie auch erbringen muss. Eine solche Verpflichtung ergibt sich grundsätzlich nur aus dem Arbeitsvertrag.

Das Arbeitszeitgesetz bildet lediglich einen Rahmen, innerhalb dessen aufgrund von Tarifverträgen, Betriebsvereinbarungen oder Einzelvereinbarungen der zeitliche Umfang der Arbeitspflicht festgelegt wird. Wird dieser Rahmen überschritten, so sind die getroffenen Weisungen des Vorgesetzten gem. § 134 BGB nichtig. Der Arbeitnehmer ist nicht verpflichtet, über die im Arbeitszeitrecht gesetzten Grenzen hinaus Arbeit zu leisten.

Im Einzelnen gilt folgendes:

Am bedeutsamsten für die Frage nach dem zeitlichen Umfang der Arbeitspflicht sind die Tarifverträge.¹⁰⁰ Dort kann beispielsweise festgelegt werden: „Die werk-

¹⁰⁰ Bezüglich tariflicher Wochenarbeitszeit vgl. BAG 10.02.2005, 6 AZR 182/04.

tägliche Arbeitszeit beträgt 8 ½ Stunden“ (vgl. § 7 Abs. 1 AZG). Diese Bestimmung bedeutet, dass die Höchstgrenze der Arbeitszeit, die in § 3 AZG auf 8 Stunden werktäglich festgesetzt ist, für den Geltungsbereich des Tarifvertrags erweitert wird. Damit vergrößert sich der Arbeitszeitrahmen gegenüber der gesetzlichen Regelung.

Tarifverträge können die Verlängerung der Arbeitszeit anordnen oder lediglich gestatten; was gemeint ist, ist durch Auslegung zu ermitteln. Im Zweifel kann davon ausgegangen werden, dass nach dem Willen der Tarifvertragsparteien ein unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallender Arbeitnehmer auch tatsächlich die tarifvertraglich vereinbarte Zeit zu arbeiten hat. Das Weisungsrecht des Vorgesetzten ist insoweit also aufgrund des Tarifvertrages in zeitlicher Hinsicht erweitert. Dies gilt insbesondere dann, wenn die tarifliche Arbeitszeit für bestimmte Arbeitnehmergruppen verlängert worden ist.

Die Höchstarbeitszeit in einem Betrieb wird regelmäßig durch Tarifvertrag festgelegt. Deshalb kann diese Frage grundsätzlich nicht durch eine *Betriebsvereinbarung* geregelt werden (vgl. § 77 Abs. 3 BetrVG). Durch Betriebsvereinbarungen wird häufig festgelegt, *wie* die Arbeitszeit im Laufe der Woche zu verteilen ist. Die Einführung der gleitenden Arbeitszeit unterliegt der erzwingbaren Mitbestimmung des Betriebsrats (vgl. § 87 Abs. 1 BetrVG).

Einzelvertragliche Abreden über die Arbeitszeit werden dann getroffen, wenn die Arbeitszeit für einzelne Mitarbeiter abweichend vom Normalfall geregelt werden soll. Dies ist z. B. bei Vereinbarung einer Teilzeitbeschäftigung der Fall.

Die Dauer der individuellen Arbeitszeit ist gem. § 2 Abs. 1 Nr. 8 NachwG schriftlich niederzulegen.

Soll der Arbeitgeber bzw. Vorgesetzte das Recht haben, auch Über- oder Mehrarbeitsstunden anzuordnen, muss dies im Arbeitsvertrag geregelt sein. Dies kann etwa folgendermaßen bestimmt werden: „Der Arbeitnehmer wird für eine 40-Stunden-Woche eingestellt. Der Arbeitnehmer hat in dringenden Fällen Über- oder Mehrarbeitsstunden zu leisten.“¹⁰¹

Gibt es weder in Tarifverträgen, Betriebsvereinbarungen noch im Arbeitsvertrag ausdrückliche Arbeitszeitregelungen, so gilt die betriebsübliche Arbeitszeit als stillschweigend vereinbart.

In *Notfällen*, z. B. bei Bränden, Explosionen, Wassereinbrüchen, gelten die gesetzlichen Grenzen der Arbeitszeit nicht (vgl. § 14 AZG). Es muss sich um ein plötzlich auftretendes, außergewöhnliches, unvorhersehbares Ereignis handeln, bei dem ein unverhältnismäßig hoher Schaden droht. In solchen und in den in § 14 AZG weiter genannten „außergewöhnlichen Fällen“ kann der Vorgesetzte zur Abwendung von Schaden Weisungen erteilen, die den zeitlichen Rahmen

¹⁰¹ Bei Anordnung von Über- oder Mehrarbeitsstunden für *einzelne* Arbeitnehmer hat der Betriebsrat keine Mitwirkungsrechte. Etwas anderes gilt, wenn eine Gruppe von Arbeitnehmern betroffen ist.

des AZG überschreiten. Der Arbeitnehmer ist aufgrund seiner arbeitsvertraglichen Treuepflicht gehalten, sich zur Mehrarbeit zur Verfügung zu stellen, wenn dies aus besonderen betrieblichen Gründen erforderlich und ihm zumutbar ist. Diese Verpflichtung besteht selbst dann, wenn im Tarifvertrag oder im Einzelarbeitsvertrag eine Beschäftigung über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus auf ganz bestimmte Fälle beschränkt ist.

Als Zusammenfassung soll nachfolgende Übersicht dienen:

Umfang des Weisungsrechts in zeitlicher Hinsicht bezogen auf:

<i>Rechtsquelle</i>	<i>Inhalt/Bedeutung</i>
Gesetz (z. B. AZG)	Arbeitszeitlicher Rahmen, der nicht zuungunsten des Arbeitnehmers verändert werden darf. Ist gesetzlich vorgesehen, dass der Arbeitnehmer Mehrarbeit leisten darf, bedeutet dies noch keine Verpflichtung hierzu.
Tarifvertrag	Verlängerung der Arbeitszeit gegenüber der gesetzlichen Regelung möglich. Im Zweifel besteht eine Pflicht der betreffenden Arbeitnehmer, entsprechend länger zu arbeiten.
Betriebsvereinbarung	Keine Ersetzung oder Veränderung von Arbeitszeitnormen möglich. Primär Regelung der Verteilung der Arbeitszeit. Hieran ist der Vorgesetzte gebunden.
Arbeitsvertrag	Konkretisierung der Arbeitszeit im Rahmen von Gesetz, Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung möglich. Hieran ist der Vorgesetzte gebunden.
Keine ausdrückliche Regelung	Die betriebliche Arbeitszeit gilt als stillschweigend vereinbart.
(Notfall/ außergewöhnlicher Fall i. S. d. § 14 AZG)	Weisung über den Rahmen der Arbeitszeitnormen hinaus, wenn dies zur Schadenabwehr notwendig und dem Arbeitnehmer zumutbar ist.

3. Mitwirkung des Betriebsrats

Die Beteiligungsrechte des Betriebsrats sind im Betriebsverfassungsgesetz abschließend aufgeführt. Sie wirken z. T. auch auf das Weisungsrecht des Vorgesetzten ein und sind von diesem zu beachten.

Besonders wichtig sind:

– *Grundsatz der Gleichbehandlung*

Der Betriebsrat hat gem. § 75 Abs. 1 BetrVG das Recht, Weisungen des Arbeitgebers und der Vorgesetzten daraufhin zu überwachen, dass Mitarbeiter nicht wegen ihrer Abstammung, Religion, Nationalität, Herkunft, politischen und gewerkschaftlichen Betätigung oder Einstellung oder wegen ihres Geschlecht unterschiedlich behandelt werden. Gegen dieses Gleichbehandlungsgebot könnte z. B. ein Vorgesetzter verstoßen, der bestimmte niedrige Tätigkeiten immer einem Ausländer überträgt, obwohl auch deutsche Arbeitnehmer hierzu verpflichtet wären.

– *Beachtung der Arbeitsordnung*

Gem. § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG hat der Betriebsrat in Fragen der Ordnung des Betriebes und des Verhaltens der Arbeitnehmer im Betrieb mitzubestimmen. Hierzu zählen alle Maßnahmen, welche der Sicherung des ungestörten Arbeitsablaufs und des reibungslosen Zusammenlebens und Zusammenarbeitens im Betrieb dienen. *Mitbestimmungspflichtig* sind aber nur sog. kollektive Sachverhalte, d. h. solche, die die Arbeitnehmer in ihrer Gesamtheit betreffen. Als Beispiel für mitbestimmungspflichtige Regelungen sind zu nennen: Vorschriften über Torkontrollen, Formalitäten der An- und Abmeldung am Arbeitsplatz, generelle Rauchverbote. Solche Probleme werden häufig durch Betriebsvereinbarungen geregelt.

Mitbestimmungsfrei sind sog. arbeitsnotwendige Maßnahmen des Arbeitgebers, die in Ausübung des Direktionsrechts bezüglich der Arbeitsleistung *im Einzelfall* erfolgen. Hierzu gehören z. B.:

- Individuelle Rauch- und Alkoholverbote, die arbeitsnotwendig sind.
- Anordnung von Tätigkeitsnachweisen oder Erfassungsbögen zu Kalkulationszwecken.
- Anordnung über das Tragen von Schutzkleidung im Einzelfall.
- Bestimmungen über die Geheimhaltung einzelner Arbeitsabläufe.

– *Regelung der Arbeitszeit*

Gem. § 87 Abs. 1 Nr. 2 BetrVG hat der Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht über Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit (z. B. Schichtarbeit) einschließlich der Pausen sowie Verteilung der Arbeit auf die einzelnen Wochentage (z. B. Sonn- und Feiertagsarbeit). Dies gilt für sog. kollektive Tatbestände, d. h., wenn es um die betriebsübliche Arbeitszeit geht, aber auch,

wenn die Arbeitszeit einzelner Teile der Belegschaft oder bestimmter Arbeitnehmergruppen geregelt werden soll (= *generelle* Regelungen).

Die individuelle Festsetzung der Arbeitszeit für einen einzelnen Arbeitnehmer unterliegt dagegen nicht dem Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats.

Gem. § 87 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG hat der Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht bei vorübergehender Verkürzung oder Verlängerung der betriebsüblichen Arbeitszeit (z. B. Einführung von Kurzarbeit, betrieblichen Überstunden). Auch dieses Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats gilt nur für kollektive Tatbestände, d. h. wenn es sich wenigstens um eine Gruppe von Arbeitnehmern handelt. Arbeiten also z. B. mehrere Arbeitnehmer voneinander abhängig an einer Maschine, so wäre eine Anordnung von Überstunden für diese Gruppe mitbestimmungspflichtig. Dies gilt auch, wenn für die Zukunft einzelne Arbeitnehmer eine Vielzahl von Überstunden zu leisten haben.¹⁰² Im Übrigen ist die Verlängerung der Arbeitszeit für *einzelne* Arbeitnehmer *nicht mitbestimmungspflichtig*.

– *Weisungen bezüglich des Arbeitsorts*

Bei Weisungen, die den Arbeitsort betreffen, sind u. U. die Beteiligungsrechte des Betriebsrats nach §§ 90, 100 BetrVG (Unterrichtsrecht/Zustimmungsverweigerungsrecht des Betriebsrats) zu beachten. Voraussetzung ist, dass es sich hierbei um eine Versetzung i. S. d. § 95 Abs. 3 BetrVG handelt. Ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats ist hiernach dann gegeben, wenn

- dem Arbeitnehmer ein anderer als der bisherige Arbeitsbereich zugewiesen werden soll
- und
- die Zuweisung voraussichtlich die Dauer von einem Monat überschreitet oder
 - die Zuweisung mit einer erheblichen Änderung der Umstände verbunden ist, unter denen die Arbeit zu leisten ist.

Der Tatbestand einer mitbestimmungspflichtigen Versetzung ist aber dann nicht erfüllt, wenn ein Arbeitnehmer nur bis zum Ablauf der Kündigungsfrist freigestellt wird.¹⁰³

4. Folgen bei Verletzung des Weisungsrechts

Ist eine Weisung durch das Direktionsrecht gedeckt, so muss der Mitarbeiter dieser Weisung folgen. Tut er dies nicht, liegt eine Arbeitsverweigerung vor. Diese kann eine außerordentliche (fristlose) Kündigung rechtfertigen unter der Voraussetzung, dass der Mitarbeiter beharrlich die Verpflichtungen aus dem Arbeitsverhältnis verletzt. Das ist im Normalfall nicht anzunehmen. Ist der Mitarbeiter schuldlos zu der Ansicht gelangt, er brauche die ihm zugewiesene Arbeit nicht zu erledigen, so liegt keine beharrliche Arbeitsverweigerung vor. Bei

¹⁰² BAG, BB 1981, S. 946.

¹⁰³ BAGE 94, S. 163.

verschuldetem Irrtum über den Umfang und die Grenzen seiner Arbeitspflicht kann dem Arbeitnehmer nur ordentlich fristgemäß gekündigt werden. In jedem Fall ist vor Kündigung wegen Arbeitsverweigerung eine Abmahnung¹⁰⁴ erforderlich.

Überschreitet ein Vorgesetzter seine Direktionsbefugnis, so darf der betroffene Mitarbeiter die Leistung verweigern. Der Mitarbeiter verstößt durch die Leistungsverweigerung nicht gegen seine arbeitsvertraglichen Pflichten.

Erklärt sich der Mitarbeiter mit der ihm vom Vorgesetzten zugewiesenen neuen Tätigkeit ausdrücklich oder stillschweigend einverstanden, so liegt eine einvernehmliche Änderung der Arbeitsbedingungen vor. Dies gilt unabhängig davon, ob die Arbeitszuweisung noch vom Weisungsrecht gedeckt war oder nicht. Die einvernehmliche Vertragsänderung, die jederzeit möglich und auch aus schlüssigem Handeln (Übernahme der neuen Tätigkeit) gefolgert werden kann, ist jedoch nur dann gültig, wenn nicht gegen zwingende Normen verstoßen wird. So ist eine Abmachung, wonach der Mitarbeiter über die in der Arbeitszeitordnung festgelegten Grenzen arbeiten soll, gem. § 134 BGG nichtig. „Die Vorschrift ... über die Höchstgrenzen der zulässigen Arbeitszeit können durch arbeitsvertragliche Vereinbarungen nicht wirksam abbedungen werden. Insbesondere kann der Arbeitnehmer nicht auf die Einhaltung dieser Schutzvorschriften verzichten.“¹⁰⁵

Entsteht dem Mitarbeiter durch die Verletzung solcher Schutzvorschriften (z. B. Arbeitszeitgesetz, Mutterschutzgesetz) ein Schaden, so kann der Arbeitgeber wegen Verstoßes gegen die Fürsorgepflicht zum Schadensersatz verpflichtet sein. Ist der Schaden aufgrund einer fehlerhaften Weisung eines Vorgesetzten entstanden, so können sich Regressansprüche gegen den pflichtwidrig und schuldhaft handelnden Vorgesetzten ergeben.

Es ist weiterhin darauf hinzuweisen, dass Verstöße gegen Arbeitsschutzgesetze durch Straf- bzw. Bußgeldvorschriften geahndet werden. So sieht z. B. § 22 AZG ein Bußgeld bis zu 15.000 Euro, § 23 AZG in besonders schweren Fällen eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr vor.

¹⁰⁴ Eine Abmahnung liegt vor, wenn der Arbeitgeber Leistungsmängel beanstandet und den Mitarbeiter darauf hinweist, dass im Wiederholungsfall die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses gefährdet ist.

¹⁰⁵ BAG, BB 1972, S. 490.

§ 33 SGB II im Überblick - Perspektiven für einen lohnenden Regress gegenüber Dritten

Annette Tapper

1. Einleitung
2. Vorgänger- und Parallelnormen
3. Systematik
4. Sozialrechtliche Voraussetzungen
5. Ausschluss für Unterhaltsansprüche nach § 33 Abs. SGB II
6. Überleitungswirkungen und Durchsetzung der Ansprüche
7. Fazit

1. Einleitung

§ 33 I, III SGB II¹⁰⁶ ermächtigt die örtlich unterschiedlich organisierten¹⁰⁷ SGB II-Träger dazu, sich die erbrachten Leistungen von Drittschuldnern des Leistungsbeziehers zurückzuholen.

Neben den Regeln der Verwaltungsvollstreckung bietet § 33 SGB II ein vereinfachtes „Instrument der Zwangsvollstreckung“¹⁰⁸.

Die SGB II-Träger leiten Ansprüche des Leistungsbeziehers gegen Dritte durch Anzeige an sich über und setzen diese durch.

Durch diesen sog. Regress soll der in § 5 I i. V. m. § 11 SGB II geregelte Nachrang von SGB II-Leistungen zum Lebensunterhalt¹⁰⁹ wieder hergestellt werden¹¹⁰. Danach sind letztere erst zu erbringen, wenn der Leistungsbezieher zuvor erfolglos alle rechtlichen Möglichkeiten der Selbst- und Fremd-, insbesondere Familienhilfe, ausgeschöpft und keinen Anspruch auf eine andere Sozialleistung hat (§§ 9 I, 3 III SGB II).

Nach § 33 I 2 SGB II ist der Regress auf Leistungen beschränkt, welche - vorübergehend - erbracht wurden, weil ein Drittschuldner den Anspruch des Leistungsbeziehers nicht oder verspätet erfüllte.

¹⁰⁶ Trat zum 01.01.05 in Kraft und wurde bereits im KOG (BGBl. I 2004, 2014) einmal geringfügig geändert.

¹⁰⁷ Die ARGE zwischen BA und Kommune i. S. v. § 44 b SGB, Optionskommune i. S. v. § 6a II, III SGB II oder selten: nach §§ 65a, 65b SGB II jeweils die AA der BA bzw. die Kommune alleine; vgl. Tapper, SGB 2005, 683 ff

¹⁰⁸ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 2 n. w. N.

¹⁰⁹ Löns/Herold-Tews-Löns, § 5 RN 2 f.

¹¹⁰ Löns/Herold-Tews-Herold-Tews, § 33 RN 1; Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 1 m. w. N.; BT-Drucks. 15/1516, S. 51 zu § 5 SGB II; Sartorius, ZFE 2005, 6

Konsequentes Vorgehen bei diesem Regress würde die Haushalte des Bundes und der Kommunen¹¹¹ langfristig um Milliarden Euro entlasten.¹¹²

Die Herabsetzung der Bezugsdauer für das Alg¹¹³ bei gegenwärtiger arbeitsmarktpolitische Lage lässt eine durchschnittliche, soziale Zusammensetzung der SGB II-Bezieher erwarten. Damit werden Häufigkeit und Höhe von Ansprüchen gegen Dritte, aber gleichzeitig auch privatrechtliche Strategien zur Vermeidung von deren Ermittlung, Überleitung und Durchsetzung zunehmen.

So wirkt die Handhabung des § 33 SGB II in der Praxis zahlreiche tatsächliche und rechtliche, insbesondere privatrechtliche Probleme auf.

Der SGB II - Träger hat den Regresssachverhalt nach §§ 40 I 1 SGB II, 20 SGB X (Untersuchungsgrundsatz) zu ermitteln. Dabei ist er grundsätzlich auf die Angaben des Leistungsbeziehers angewiesen. Dazu ist letzterer nach §§ 60 I 1 SGB I, 40 I 1, 21 II, 12 I Nr. 1 SGB X verpflichtet. So erfährt der Träger von Unterhaltspflichtigen und sonstigen Personen, an welche er sich nach §§ 40 I 1 SGB II, 99 I 2 SGB X sowie 60 II SGB II wenden kann.

Zudem können Auskünfte gem. § 40 I 1 SGB II, 3 ff, 20 III 4 SGB X im Wege der Amtshilfe eingeholt werden, z.B. vom (Zentral-)Finanzamt nach §§ 40 I 1 SGB II, 21 IV, SGB X über Erbschaften und Steuererstattungen oder von anderen öffentlich-rechtlichen Stellen, wie dem Bundesamt für Finanzen, von den Gerichten oder anderen Dienststellen etc., z.B. über Unterhaltsurteile und Versorgungsansprüche. Deren Nutzen wird allerdings durch die überregionale und z.T. bundesweite Mobilität vieler Leistungsbezieher bzw. ihrer Schuldner geschmälert.

So empfiehlt sich jedenfalls eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen persönlichem Ansprechpartner (i. S. v. § 14 Satz 2 SGB II), Sachbearbeiter und Leistungsbezieher. Letzterem werden oft dadurch seine rechtlichen Ansprüche gegen Dritte überhaupt erst bewusst.

Dass ihm der die Leistungen übersteigende Betrag aus dem Anspruch nach Überleitung verbleibt¹¹⁴, wird ihn nur z. T. zur Mithilfe bewegen. Der Regress führt oft zur Reduktion oder gänzlichem Wegfall der SGB II-Leistung, bei Unterhaltsansprüchen vielleicht auch zu familiären Zerwürfnissen. Andererseits bedeutet ein Ende des Leistungsbezugs ebenso den Fortfall von Pflichten und Regularien des „Forderns“ nach § 2 SGB II. Außerdem bildet Leistungsmissbrauch nach § 63 I Nrn. 4, 6 SGB II eine Ordnungswidrigkeit, und Leistungsbe-

¹¹¹ Die Leistungen der BA trägt z. T. der Bund, z. T. die Kommunen; die ARGEn verfügen nicht über einen eigenen Haushalt.

¹¹² Im Jahre 2005 wird allein der Bund schätzungsweise 26 Milliarden Euro für SGB II-Leistungen, 12 Milliarden mehr als geplant, ausgeben: Eubel/Rosenfeld, Tagesspiegel vom 27.10.05, zitiert nach Klaus Pohl, Hauptstadtvertretung der BA, www.BA.de

¹¹³ Auf grds. ein Jahr für unter 55-Jährige nach §§ 127 II, 434I I 1 SGB III, ab dem 01.02.06 (Anspruchsentstehung)

¹¹⁴ Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 69

trug steht gem. § 263 I StGB unter Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe.

Regelmäßig wird der Sachbearbeiter bei der Ermittlung eines Regresssverhältnisses auf Unterhaltsansprüche aus bürgerlichem Recht stoßen. Deren Überleitung ist allerdings nur in den Grenzen des § 33 II SGB II zulässig.

Deshalb sollten immer auch alle anderen nach § 33 SGB II überleitungsfähigen, privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Ansprüche i. S. v. § 194 I BGB¹¹⁵ im Blick behalten werden.

Privatrechtliche Ansprüche verlangen dem sozialrechtlich orientierten Sachbearbeiter zusätzlich vertiefte Kenntnisse, insbes. im Familien- und restlichen Zivilrecht, Wirtschafts-, Personal- und Zivilprozessrecht ab.

Sie werfen mit ihren privatrechtlichen Begriffen, Prinzipien, Regeln, Tatbestandsvoraussetzungen, höchstrichterlichen Urteilen, Berechnungen und gerichtlicher Praxis z. T. schwierige Wertungswidersprüche gegenüber der sozialrechtlichen Grundsicherung auf. Dieser Befund macht interdisziplinäre Schulungen erforderlich, nicht nur im Unterhaltsrecht¹¹⁶. Neben den o. g. Rechtsgebieten sollte auch die Rechtsmethodik einbezogen werden. Ferner wäre eine Spezialisierung der Sachbearbeiter auf regionaler Ebene¹¹⁷ erstrebenswert.

Dass § 33 SGB II eine Ermessensnorm i. S. v. § 39 SGB I darstellt, verschärft das Problem privatrechtlicher Ansprüche noch. Vor ihrer Überleitung sind die Erfolgsaussichten sowie die zu erwartenden Haushaltsentlastungen nach Abzug der Durchsetzungskosten genau abzuschätzen.

Im folgenden wird ein Überblick über die Problematik des Regresses nach § 33 SGB II gegeben. Ausgehend von dessen sozialrechtlicher Systematik werden die entsprechenden Voraussetzungen dargestellt. Daraus ergeben sich insbesondere Probleme bei der Ermittlung, Überleitung und Geltendmachung privatrechtlicher Ansprüche.

Zu deren - aus o. g. Gründen lohnenden - Lösung werden Perspektiven aufgezeigt.

2. Vorgänger- und Parallelnormen

Wegen der Verschmelzung von Arbeitslosen- (Alhi) und Sozialhilfe zur „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ gibt es zu § 33 SGB II keine alleinige, direkte Vorgängernorm.¹¹⁸

¹¹⁵ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 Rn 20

¹¹⁶ Schmidt, FuR 2005, 297

¹¹⁷ Insbesondere die Justizariate der Regionaldirektionen der BA kämen dafür in Frage.

¹¹⁸ Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 4

Bei der abgeschafften Alhi nach §§ 190 ff SGB III a. F. war der Rückgriff der BA für den Bund¹¹⁹ gegenüber Dritten in § 203 SGB III geregelt. Diese trotz fehlender Bedürftigkeit (aufgrund eines Anspruchs gegenüber einem Dritten) sog. Gleichwohlgewährung der Alhi stand im Ermessen der BA, welche dann nach zwingender Anzeige zur Anspruchsüberleitung führte.

Dass § 33 SGB II auch eine Anzeige zur Anspruchsüberleitung gegenüber Dritten vorsieht, macht ihn noch nicht zu einer identischen Nachbildung von § 203 SGB III.¹²⁰

Zudem sind §§ 90, 91 BSHG a. F. aus der abgeschafften Sozialhilfe zu betrachten.¹²¹ Dort war eine im Ermessen des Trägers stehende Anspruchsüberleitung von Drittansprüchen des Leistungsempfängers geregelt. § 91 BSHG sah bei Unterhaltsansprüchen abweichend einen gesetzesgebundenen Anspruchsübergang vor.

§ 90 BSHG galt unabhängig von § 91 BSHG¹²² und wurde beinahe¹²³ inhaltsgleich in § 93 SGB XII überführt - für nichterwerbsfähige Hilfebedürftige ohne erwerbsfähige Angehörige. Ebenso wurde § 91 BSHG durch § 94 SGB II ersetzt.

Bis zum 26. September 1993¹²⁴ bildete § 90 BSHG die Grundnorm zu dem darauf aufbauenden¹²⁵, speziellen¹²⁶ § 91 BSHG.

Der Regress war hinsichtlich aller Ansprüche gegenüber Dritten als im Ermessen stehende Anspruchsüberleitung ausgestaltet, so dass die Rechtsprechung des BVerwG zu §§ 90 f. BSHG a. F. bis zum 26.09.1993 heute auf den § 33 SGB II und die dazu parallelen §§ 93 f. SGB XII übertragen werden kann. Abweichendes gilt, sofern Wortlaut, Normzweck oder Interessenlage des § 33 SGB II eine andere Problemlösung erfordert.

§§ 90 f. BSHG i. d. F. bis zum 26.09.1993 bildet mit der damaligen Rechtsprechung des BVerwG, eines der Sozialgerichtsbarkeit benachbarten Gerichtszweiges, für den Regress gegenüber Dritten eine später reformierte Rechtsfigur.

¹¹⁹ Auch die Alhi wurde aus Bundesmitteln finanziert

¹²⁰ a. A.: Conradis, info also 2004, 54

¹²¹ Rust, FamRB 2005, 27

¹²² Grube/Wahrendorf-Wahrendorf, § 94 SGB XII RN 3 m. w. N.

¹²³ § 93 SGB XII stellt gegenüber § 90 BSHG lediglich klar, dass auch Ansprüche des Lebenspartners des Leistungsberechtigten durch Anzeige überleitungsfähig sind: BT-Drucks. 15/1514, 66

¹²⁴ Einen Tag später trat das sog. G zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23.06.1993 mit einer Änderung des BSHG in Kraft: BGBl. I 1993, 944

¹²⁵ Grube/Wahrendorf-Wahrendorf, § 94 SGB XII RN 3 m. w. N.;

¹²⁶ Knopp/Fichtner, § 91 BSHG a. F. RN 1

Der dazu parallele § 33 SGB II wird deswegen als ein Rückschritt zum Gesetzesstand vom 26.09.1993¹²⁷, als „mislungen“¹²⁸ oder gar als „bedauerliche Fehlleistung des Gesetzgebers“¹²⁹ betrachtet.

Zum einen lebe der umständliche „zweigleisige Rechtsweg“¹³⁰ zwischen Fachgerichten, insbesondere Zivilgerichten, hinsichtlich der Ansprüche und - nunmehr - Sozialgerichten hinsichtlich der Überleitung wieder auf.

Zum anderen wird die fehlende Möglichkeit der treuhänderischen Rückübertragung von übergegangenen Ansprüchen beklagt - wie sie in § 7 IV UVG und § 94 V SGB XII vorgesehen ist¹³¹.

Doch angesichts der prekären Haushalte von Bund und Kommunen haben die SGB II-Träger keine andere Wahl als bereits jetzt nach dem aktuellen § 33 SGB II konsequent zu regressieren.

Über §§ 93 f. SGB XII hinausgehend stellen §§ 332, 72 SGB III und 50 SGB I partielle Parallelvorschriften dar, so dass die darauf bezogene Rechtsprechung und Lehre für die Auslegung des § 33 SGB II nur teilweise verwertbar sind.

3. Systematik

Die eigentliche Überleitung von Ansprüchen gegenüber Dritten ist in § 33 I, III SGB II geregelt.

Die gesetzlichen Anspruchsübergänge nach §§ 115 f. SGB X haben Vorrang (§ 33 IV SGB II).

Zum einen betrifft dieses Arbeitsentgeltansprüche im weitesten Sinne gegenüber einem (zumeist: früheren) Arbeitgeber nach § 115 SGB X.

Sie umfassen alle Gegenleistungen für die Arbeit des Arbeitnehmers, Geld- und Sachbezüge sowie Urlaubsgeld und Weihnachtsg Gratifikation. Grundlage bilden Gesetz, Tarifvertrag oder individuelle Vereinbarung.¹³²

Zum anderen ist der Übergang von Ansprüchen auf Schadensersatz als Ausgleich¹³³ aus gesetzlichen Vorschriften außerhalb des SGB, insbesondere Haftungsnormen des BGB, dem Straßenverkehrsg, LuftfahrtG, AtomG, HaftpflichtG, aus vertraglicher, vertragsähnlicher und vorvertraglicher Rechtsbeziehung, gegenüber einem Schädiger bzw. Haftpflichtversicherer¹³⁴ nach § 116 SGB X vorrangig.

¹²⁷ Hußmann, ZEV 2005, 60; Klinkhammer, FamRZ 2004, 1909; Schmidt, 297

¹²⁸ Schmidt, FuR 2005, 297

¹²⁹ Klinkhammer, FamRZ 2004, 1909, 1914

¹³⁰ Klinkhammer, FamRZ 2004, 1914

¹³¹ Schmidt, 297 m. w. N.

¹³² Hauck/Noftz-Nehls, § 115 SGB X RN 8 m. w. N.

¹³³ Nicht durch Leistungen, z. B. Versicherungsprämien, vom Geschädigten erworben

¹³⁴ Hauck/Noftz-Nehls, § 116 SGB X RN 7 m. w. N.

Der Vorrang nach § 33 IV SGB II ergibt sich daraus, dass die o.g. Ansprüche von Gesetzes wegen bei Leistungserbringung ohne weiteres übergehen. Da sie dann bereits den SGB II-Trägern zustehen, bleibt denotwendig kein Raum mehr für eine (nochmalige) Überleitung.¹³⁵

Für das Erkennen dieser Systematik benötigt der Sachbearbeiter privat- und personalrechtliche Kenntnisse.

Nach § 33 I 1 SGB II gilt die Überleitung nur gegenüber Dritten, die keine Leistungsträger i. S. v. §§ 12, 18 –29, 68¹³⁶ SGB I sind. Damit gehen alle Erstattungsansprüche unter Sozialleistungsträgern nach §§ 102-114 SGB X vor.

4. Sozialrechtliche Voraussetzungen für die Anspruchsüberleitung

4.1 Erbringung von Leistungen

Der SGB II-Träger muss Leistungen zum Lebensunterhalt erbracht haben. Das AlgII, das Sozialgeld, die KdU und die Mehrbedarfsleistungen i. S. v. §§ 26, 23 III, 21 SGB II gehören jedenfalls dazu.¹³⁷ Dieses muss wegen seiner engen Verknüpfung mit dem Alg II auch für den befristeten Zuschlag i. S. v. § 24 SGB II gelten¹³⁸. Der Wortlaut von §§ 1 II, 3 III, 4 I Nr. 2 SGB II ist nicht eindeutig. Auch die Systematik ist unklar. Schließlich umfasst der einschlägige „Abschnitt 2“ neben dem Sozialgeld auch das Einstiegsgeld nach § 29 SGB II. Lediglich die Leistungen des Abschnittes 1 „zur Eingliederung in Arbeit“ gehören eindeutig nicht zum Lebensunterhalt. In § 19, S. 1 SGB II wird der Zuschlag zwar erst in Nr. 2, nach den Lebensunterhaltsleistungen in Nr. 1 genannt. Aber dieses hebt seine enge Verknüpfung mit dem Alg II nicht auf. Zwei Jahre lang soll er in abnehmender Höhe den Übergang von der höheren Kombination Alg/Wohngeld zur niedrigeren aus Alg II/SozG/KdU erleichtern, wodurch er zwar eine indirekte Verbindung mit dem früheren Einkommen aufweist. Aber eine Verkürzung der Anspruchsüberleitung um den Zuschlag entbehrt eines rechtlichen Grundes. Das Einstiegsgeld nach § 29 SGB II hingegen bildet keine Leistung zum Lebensunterhalt, was zusätzlich an den Freibeträgen nach § 30 SGB II deutlich wird. Hier überwiegt der Anreizcharakter für eine abhängige oder selbständige¹³⁹ Erwerbstätigkeit, deren Eingliederungseffekt stärker als bei den sog. Euro-Jobs nach § 16 III SGB II ist. Und letztere gehören eindeutig zu den Eingliede-

¹³⁵ Eicher/Spellbrink-Link; § 33 RN 41

¹³⁶ Z. B. die Jugendämter bzw. das Land nach §§ 7, 9 UnterhVG

¹³⁷ Klinkhammer, FamRZ 2004, 1913 f.

¹³⁸ Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 SGB II RN 20

¹³⁹ Als Parallele zum Existenzgründungszuschuss bzw. Überbrückungsgeld nach § 421 I bzw. § 57 SGB III

rungsleistungen. Dieses muss für das Einstiegs geld - trotz Regelung im Abschnitt 2 - erst recht - gelten.¹⁴⁰

Die Leistungen müssen nicht tatsächlich ausgezahlt¹⁴¹, sondern nur von der Höhe her bestimmt, bewilligt sein.¹⁴²

Dazu muss der Bescheid nach §§ 40 I 1, 39 I, 37 SGB X an den Leistungsbezieher bekannt gegeben werden. Dieses kann auch formlos erfolgen¹⁴³ - nach § 33 II 1 SGB X.

Die bewilligte Leistung muss von ihrer Natur her eine endgültige sein. Eine Darlehensleistung, etwa nach § 23 IV (s.o.S. 3) - ist wegen ansonstiger Übersicherung des Leistungsträgers nicht regressierbar.¹⁴⁴

Ob die Leistungen rechtmäßig erbracht worden sein müssen, ist zwar grundsätzlich umstritten¹⁴⁵. Unbestritten muss jedoch die Rechtmäßigkeit vorliegen, wenn sich die Träger andernfalls über § 33 I,III SGB II vom Dritten Leistungen erstatten lassen könnte, welche der Leistungsbezieher nach §§ 40 I 1 SGB II, §§ 45 ff SGB X, 40 I Nr. 1 SGB II, 330 SGB III behalten dürfte. Dieses unterliefe einseitig die Interessen des Dritten.¹⁴⁶

4.2 Kausalität der fehlenden oder nicht rechtzeitigen Leistung des Drittschuldners für die Leistungserbringung

Nach § 33 I 2 SGB II müssen die Leistungen an den Leistungsempfänger erbracht worden sein, weil der Drittschuldner des Leistungsbeziehers nicht oder nicht rechtzeitig geleistet hat. Dieser Umstand muss eine relevante Ursache für das „ob“ oder „wie“ der Leistung bilden¹⁴⁷. Diese Kausalität fehlt, wenn z. B. der Betrag eines Pflichtteilsanspruchs bei der Vermögensanrechnung nach § 12 SGB II innerhalb der Freigrenzen gelegen hätte und ohnehin z. B. Alg II hätte geleistet werden müssen.¹⁴⁸

Dieses gilt auch für die Unterschreitung des Freibetrages nach § 9 V SGB II für vermuteten Unterhalt, wofür die doppelte Regelleistung i. S. v. § 20 II SGB II nach § 1 II Alg II-V angenommen wird. Genauso ist die Nichterfüllung eines Schmerzensgeldanspruches nicht für Leistungen zum Unterhalt kausal.

¹⁴⁰ So im Ergebnis auch: Eicher/Spellbrink-Spellbrink, § 29 RN 29; Klinkhammer, FamRZ 2004, 1914

¹⁴¹ Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 23 n. w. N.

¹⁴² Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 14 n. w. N.

¹⁴³ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 14 n. w. N.

¹⁴⁴ Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 23.

¹⁴⁵ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 Rn 15 n. w. N.

¹⁴⁶ Müller, C II 1.)b), S. 134, B II 1)a), S. 120; Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 14; Eicher/Spellbrink-Link, § 33 Rn 15 n. w. N.; Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 21 n. w. N.

¹⁴⁷ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 19; BT-Drs. 15, 1516, S. 62

¹⁴⁸ Müller, Teil C II 1.)d), S. 135 RN 12

Schmerzensgeld ist nach § 11 III Nr. 2 SGB II als Einkommen gänzlich anrechnungsfrei, und als Einmalleistung unterbleibt dessen Anrechnung als Vermögen wegen besonderer Härte i. S. v. § 12 III Nr. 6 SGB II auch gänzlich.¹⁴⁹

4.3 Ansprüche gegenüber einem Dritten

4.31 allgemein

Systematisch muss es sich um Ansprüche handeln, welche nach § 33 IV SGB II nicht bereits gem. § 115 SGB X oder § 116 SGB X übergegangen und gem. § 33 I 1 SGB II: auch nicht gegen Leistungsträger i. S. v. § 12 SGB I gerichtet sind (s. o., S. 6).

4.32 Evidenz

Die Ansprüche müssen nicht zweifelsfrei vorliegen, sondern aufgrund sachlicher Anhaltspunkte für bestimmte Anspruchsgrundlagen vernünftigerweise vermutet bzw. behauptet werden dürfen (sog. Theorie der Negativevidenz).¹⁵⁰ Nach § 33 II 4 können auch künftige Ansprüche übergeleitet werden, soweit sie hinreichend bestimmbar sind.¹⁵¹

4.33 Spektrum der Ansprüche

In Betracht kommen alle Ansprüche i. S. v. § 194 I BGB, sowohl aus dem Privat- als auch aus dem öffentlichen Recht, aus Vertrag, Gesetz, Gewohnheitsrecht. Bei öffentlich-rechtlichen Ermessensleistungen wird der Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung übertragen¹⁵².

Ansprüche auf Naturalleistungen, wie Wohnrecht, Altenpflege oder Herausgabe sind überleitungsfähig, soweit sie kapitalisierbar sind.¹⁵³ Dies gilt - in kapitalisierter Form - auch für höchstpersönliche Ansprüche.¹⁵⁴

Beispielhaft zu nennen sind folgende Ansprüche des Privatrechts: Schwangerschafts- und Entbindungskosten nach § 1615I Abs. 1 Satz 2 BGB, Bereicherungsansprüche aus §§ 812 ff BGB, Leibrente nach § 759 BGB, Pflegeleistung bzw. Erstattung der Pflegekosten, aus privater Pflegeversicherung, Pflichtteil aus § 2301 BGB; vertragliche Schadensersatzansprüche, aus Haft-

¹⁴⁹ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 22 n. w. N.; Eicher/Spellbrink-Mecke, § 11 RN 83 n. w. N.

¹⁵⁰ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 18 n. w. N.; BVerwGE 92, 281 zu § 90 BSHG; Eicher/Spellbrink, § 33 RN 19 n. w. N.; Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 31 n. w. N.; bzgl. § 332 SGB III : Niesel, § 332 RN 1

¹⁵¹ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 16 n. w. N.

¹⁵² Eicher/Spellbrink-Link, § 33 Rn 20

¹⁵³ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 Rn 21 n. w. N.;

¹⁵⁴ a.A.: Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 27 n. w. N. aus der alten Rspr. zu § 90 BSHG

pflichtversicherung, Rückforderung des verarmten Schenkers nach § 528 BGB und Unterhaltsansprüche.¹⁵⁵

Öffentlich-rechtlich kommen z. B. Ansprüche auf Steuererstattung, Beihilfe und Versorgung eines Beamten in Betracht.¹⁵⁶

Bei Ermessensleistungen wird der Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung übertragen.¹⁵⁷

Nach § 33 I 3 SGB II schließt es die Überleitung nicht aus, wenn der Anspruch nach § 398 ff BGB nicht übertragbar, gem. §§ 1274, 398, 1273, 1204 ff BGB nicht verpfändbar oder nach §§ 803 ff, 829, 850 ff ZPO nicht pfändbar ist. Der Leistungsempfänger als ursprünglicher Gläubiger hätte den Erlös seiner Forderung ohnehin voll auf seinen Lebensunterhalt verwendet.¹⁵⁸

4.4 Schriftliche Anzeige

Die Überleitung wird erst durch schriftliche Anzeige nach § 126 BGB gegenüber dem Dritten bewirkt. Es handelt sich um eine sog. *cessio magistralis*¹⁵⁹. § 33 I 1 SGB II räumt den SGB II-Trägern über den Begriff „können“ ein sog. Entschließungsermessen bzgl. des „Ob“ und ein Auswahlermessen zur Höhe und zum Zeitpunkt der Überleitung, beides gem. § 39 SGB I, ein.¹⁶⁰ Sowohl der Hilfebedürftige als auch dessen Schuldner haben Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung.¹⁶¹

Die Überleitungsanzeige des SGB-Trägers stellt einen Verwaltungsakt nach §§ 40 I 1 SGB II, 31 SGB X dar. Dieses ergibt sich aus §§ 33 III, 39 Nr. 2 SGB II.¹⁶² Nach §§ 40 I 1 SGB II, 35 I 2, 33 I, 37 SGB X ist die Ermessensentscheidung zu begründen, das Bestimmtheitsgebot einzuhalten und dem Dritten und dem Leistungsbezieher bekannt zu geben.¹⁶³

Vorher ist eine Anhörung des Leistungsbeziehers und des Dritten nach §§ 40 I 1 SGB II, 24 SGB X durchzuführen.

Mit dem Öffentlich-rechtlichen Auskunftsanspruch nach § 60 II 1 SGB II kann der Träger bereits vor der Überleitung, ggf. unter Androhung von Zwangsgeld nach dem Verwaltungsvollstreckungsrecht Auskunft vom Dritten über den Grund und die Höhe des Anspruchs verlangen.¹⁶⁴

Fehlende, unwahre, zu späte Auskunftserteilung des Dritten kann nach § 63 I Nr. 4, II SGB II mit einem Bußgeld bis zu 2000 Euro geahndet werden. Mit bis zu 5000 Euro Bußgeld muss der Leistungsbezieher nach §§ 63 I Nr. 6, II SGB II rechnen, der eine erhebliche Änderung in seinen Verhältnissen nicht mitteilt.

¹⁵⁵ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 22 n. w. N.; Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 Rn 15 n. w. N.

¹⁵⁶ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 Rn 15 n. w. N.

¹⁵⁷ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 20.

¹⁵⁸ Schlegel/Voelze-Grote-Seifert, § 33 RN 14.

¹⁵⁹ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 2, 9 n. w. N.

¹⁶⁰ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 23 n. w. N.;

¹⁶¹ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 42 n. w. N.

¹⁶² Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 9 n. w. N.

¹⁶³ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 22 n. w. N.

¹⁶⁴ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 48 n. w. N.

Seine Angaben nach § 60 I 1 Nr. 1 SGB I führen regelmäßig erst dazu, dass ein Regressfall ermittelt wird (s. S. 3).

Bei einem Unterhaltsanspruch hat der SGB II -Träger über § 60 II 3 SGB II das Auskunftsrecht aus §§ 1605, 260 f. BGB - mit der anspruchssichernden Wirkung nach § 1613 BGB für die Vergangenheit.

Die Überleitung darf nur bis zur Höhe der erbrachten Leistungen erfolgen. In Bedarfsgemeinschaften ist hiermit der individuelle Anteil an den Gesamtleistungen desjenigen gemeint, dessen Anspruch übergeleitet wird.¹⁶⁵ Die Grenzen des § 33 I,III SGB II gelten auch für eine - grds. zulässige - vertragliche Abtretung des Anspruchs an den SGB II-Träger nach § 398 BGB.¹⁶⁶

5. Ausschluss für Unterhaltsansprüche aus bürgerlichem Recht nach § 32 Abs. 2 SGB II

5.1 Reichweite der Unterhaltsansprüche aus bürgerlichem Recht

5.11 allgemein

Der Ausschluss der Überleitung nach § 33 II SGB II erfasst nur bürgerlich-rechtliche Unterhaltsansprüche. Sie können sich aus Vertrag, Gesetz oder Wohnheitsrecht ergeben und sind rein zivilrechtlich zu prüfen.

Schadenshaftungsansprüche (z.B. aus § 844 II BGB) sind nach §§ 33 IV SGB II, 116 SGB X hier ausgeschlossen. Ebenfalls keine Unterhaltsansprüche sind solche, welche Gegenstand eines echten wirtschaftlichen Austauschverhältnisses sind, z.B. „Altenteiler“ (auf dem Hof oder in Kanzlei) etc.¹⁶⁷

Gesetzliche Ansprüche folgen zumeist aus dem Familienrecht, welches der Grundsicherung nach dem SGB II z. T. zuwiderlaufende Grundprinzipien aufweist.¹⁶⁸ Daneben gibt es auch erbrechtliche Unterhaltsansprüche, wie z. B. den Dreißigsten nach § 1969 BGB oder aus Vermächtnis nach § 2174 BGB.

Die Verletzung einer gesetzlichen Unterhaltspflicht ist nach § 170 I StGB - mit bis zu drei Jahren Freiheits- oder mit Geldstrafe - strafbar.

5.12 gesetzliche Ansprüche gegenüber Verwandten

Gesetzliche Ansprüche aus direkter Verwandtschaft nach §§ 1601 ff BGB bilden systematisch die Grundlage für alle darauf aufbauenden Unterhaltsansprüche, auf deren Voraussetzungen z. T. verwiesen¹⁶⁹ wird.

¹⁶⁵ Eicher/Spellbrink-Spellbrink, § 7 RN 21

¹⁶⁶ Schlegel/Voelzke- Grote-Seifert, § 33 RN 8; Eicher/Spellbrink, § 33 RN 3 n. w. N.

¹⁶⁷ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 34; BVerwG v. 27.05.1993, BVerwGE 92, 281 zu § 91 BSHG.

¹⁶⁸ zum Unterhaltsrecht: Schwab, RN 723 ff

¹⁶⁹ Beisp.: § 16 15I III 1 BGB

Unter direkten Verwandten gem. §§ 1601 ff, 1589, 1 BGB kann der Bedürftige, (Abkömmling, Eltern- oder Großelternanteil) Unterhalt entsprechend seiner sozialen Lebensstellung und derjenigen des Verpflichteten fordern. Die Beträge und Anmerkungen der Düsseldorfer bzw. Berliner (Wohnsitz des Berechtigten in den neuen BL) Tabelle¹⁷⁰ sowie die „Leitlinien“ bzw. „Richtlinien“ der zuständigen OLG¹⁷¹ sind insbes. für die Höhe des Unterhaltsbetrags und die Leistungsfähigkeit des Verpflichteten (sog. Selbstbehalte) zugrunde zu legen.

Als unverheirateter Volljähriger nach der allgemeinen Schulausbildung trifft ihn spätestens mit Vollendung des 21. Lebensjahres nach § 1603 II 2 BGB e. contrario die Obliegenheit (gegen sich selbst), mangels Vermögens seinen Unterhalt so weit wie möglich durch eigene Erwerbsarbeit zu bestreiten¹⁷² (sog. Erwerbsobliegenheit). Für deren Erfüllung wird man die Abwesenheit von Sanktionen nach § 31 SGB II als Indiz werten können, sobald sich eine umfassende Sanktionspraxis bei den SGB II-Trägern herausgebildet hat.¹⁷³ Die Erwerbsobliegenheit entspricht weitgehend der weiträumigen Zumutbarkeit nach § 10 SGB II.

Der Inanspruchgenommene muss leistungsfähig sein, angemessenen Unterhalt für sich, den fordernden Berechtigten und gleichrangige Mitberechtigte leisten können. Hier sind verschiedene Selbstbehalte nach der Tabelle (s.o.) zugrunde zu legen. Seinen Eltern gegenüber hat ein unterhaltspflichtiges Kind einen angemessenen Selbstbehalt von 1.400 Euro¹⁷⁴. Der sog. große Selbstbehalt gegenüber volljährigen Kindern ab 21. Lj. gem. § 1603 I BGB beträgt 1.100 Euro¹⁷⁵. Gegenüber dem anderem Elternteil seines nichtehelichen Kindes verbleibt dem Unterhaltspflichtigen ein angemessener Selbsthalt von 995 Euro¹⁷⁶. Der sog. kleine Selbstbehalt gegenüber minderjährigen und volljährigen Kindern in der allgemeinen Schulausbildung gem. § 1603 II 2,1 BGB bis zum 21. Lj. beträgt 890 Euro¹⁷⁷. Unterhalt ist nach §§ 1612, 760 BGB grds. als Geldrente zu leisten, der Schuldner kann aus besonderen Gründen abweichend Leistung in Naturalien (z. B. Kost und Logis) verlangen. Ab dem 21. Lj. ist das Kind nach § 1609 BGB einem minderjährigen Kind und dem alten Ehe- oder Lebenspartner nach-, wie letzterer dem neuen Ehepartner gegenüber grundsätzlich (§ 1582 I 1 BGB) vorrangig. Wenn das Einkommen des Verpflichteten nach Abzug seines Selbstbehalts für den Bedarf seiner Berechtigten nicht ausreicht (Mangelfall), wird es proportional auf alle Gleichrangigen des ersten Ranges verteilt.¹⁷⁸

¹⁷⁰ Stand: 01.07.05, unter www.olgdüsseldorf.de

¹⁷¹ Schwab, RN 371 n. w. N.

¹⁷² Sartorius, ZFE 2005, 7 n. w. N.; Schwab, RN 729 n. w. N.

¹⁷³ DIJuF, FuR 2005, 164; Klinkhammer, FamRZ 2004, 1913 n. w. N.

¹⁷⁴ Nach Anm. D Abs. 1 der DT

¹⁷⁵ Nach Anm. A 5 Abs. 2 der DT

¹⁷⁶ Nach Anm. D Abs. 3 der DT

¹⁷⁷ Nach Anm. A 5 Abs. 1 der DT

¹⁷⁸ BGH NJW 2003, 1112 n. w. N.; Palandt-Diederichsen, § 1609 BGB RN 4 n. w. N.

5.13 gesetzliche Ansprüche gegenüber Nichtverwandten

Bei Getrenntleben i. S. v. § 1567 BGB kann der Bedürftige von dem Leistungsfähigen Unterhalt aus Ehe (§ 1361 BGB) bzw. Lebenspartnerschaft (§§ 12 S. 2 LPartG, 1361 BGB) verlangen.

Unterhalt nach Scheidung (§§ 1569 ff BGB) bzw. Aufhebung der Lebenspartnerschaft (§§ 16 I LPartG, 1569 ff BGB) kann vom Bedürftigen gegenüber dem Leistungsfähigen verlangt werden, wenn ein Unterhaltstatbestand nach § 1570 ff BGB vorliegt.

Der bedürftige nicht mit dem anderen Elternteil eines gemeinsamen Kindes verheiratete Elternteil kann gegenüber dem anderen, leistungsfähigen gem. §§ 1615I, 1601 ff Unterhalt verlangen.

5.14 Vertragliche Ansprüche

Vertragliche Ansprüche auf Unterhalt nach dem Bürgerlichen Recht können formlos begründet werden¹⁷⁹, d.h. sogar durch konkludentes Handeln - auch zugunsten gesetzlich nicht Unterhaltsberechtigter. Zu nennen sind der gegengeschlechtliche eheähnliche Lebensgefährte, der gleichgeschlechtliche nicht-eheliche Partner ohne Lebenspartnerschaft, Verwandte in Seitenlinie, Stiefkinder sowie weitere nichtverwandte Personen.

Formlos begründete Ansprüche sind in wenigen Fällen beweisbar. Es müssen bestimmte Indizien dafür vorliegen. Ansprüche aus schriftlichen oder notariellen Unterhaltsvereinbarungen sind leichter beweisbar, enthalten aber oft Ausschlussklauseln, um einen Rückgriff von Sozialträgern zu vermeiden, deren Wirksamkeit sich nach §§ 138, 134, 242 BGB richtet.

5.15 Gewohnheitsrechtliche Ansprüche

Gewohnheitsrechtliche Ansprüche auf Unterhalt sind ebenfalls gegen nicht gesetzlich zur Unterhaltsleistung Verpflichtete möglich, aber noch schwerer beweisbar. Leistet z. B. ein gesetzlich nicht dazu verpflichteter Freund rein tatsächlich mindestens wiederholt Unterhalt in der Überzeugung, dass diese Leistung seine Schuldrechtsbeziehung zum Begünstigten rechtmäßig ergänzt, so schuldet er den Unterhalt grds. auch zum dritten Mal, wenn sich nicht die Umstände grundlegend ändern.

5.2 Einwendungen und Einreden

Die o. g. Unterhaltsansprüche entfallen ganz oder teilweise aufgrund von Einwendungen des Verpflichteten.

Diese ergeben sich aus der jeweiligen gesetzlichen Unterhaltsregelung.

Hier sind z. B. die Sperre des § 1613 BGB für die Vergangenheit sowie die Härteklausel nach § 1611 BGB im Verwandtenunterhalt, die Härteklausel nach §

¹⁷⁹ Vgl. Schwab, RN 851 ff

1579 BGB sowie das Erlöschen durch Tod oder Wiederheirat, neue Lebenspartnerschaft des Berechtigten nach §§ 1586 I, 1586a BGB im Scheidungsunterhalt zu nennen. Auch vom Gesetz abweichende, zulässige vertragliche Regelungen oder ein Verzicht in den Grenzen der §§ 1614 BGB, 1585c BGB lassen den Unterhaltsanspruch teilweise oder ganz entfallen.

Bei vertraglichen Unterhaltsregelungen werden oft deren Nichtigkeit gem. §§ 138, 134, 242 BGB oder abändernde Verträge bzw. Verzichtserklärungen eingewandt. Auch hier ist eine Nichtigkeitsprüfung nach den o.g. §§ durchzuführen. Letztlich sind zu erhebende Einreden zu nennen. Wird z. B. die Verjährungseinrede nach § 197 BGB erhoben, muss der Verpflichtete (auf Dauer) nicht leisten.

5.3 Ausschlussgründe nach § 33 I 1 Nrn. 1-3

5.31 allgemein

Die Überleitung von bestehenden Unterhaltsansprüchen scheidet bei Vorliegen allgemeiner Ausschlussgründe nach § 33 II 1 Nrn. 1-3 aus. Diese stellen sog. „besondere Härtefallregelungen“ dar¹⁸⁰. Eine allgemeine Härterege- lung - wie in § 94 III 1 Nr. 2 SGB XII - fehlt.¹⁸¹

5.32 nach § 33 II Nr. 1 (in derselben Bedarfsgemeinschaft)

Unterhaltsansprüche dürfen nicht übergeleitet werden, solange der Berechtigte mit dem Verpflichteten in derselben Bedarfsgemeinschaft wohnt. Der Ausschluss erfasst alle o.g. Unterhaltsansprüche.

Vor Leistungserbringung wurde die Leistungsberechtigung der BG nach den Anrechnungsbestimmungen bereits bejaht (§§ 7 III, 9 II SGB II). Berücksichtigt man z. B. ein hohes Einkommen des (gegengeschlechtlichen) eheähnlichen Partners bei seiner mit ihm zusammenwohnenden Partnerin, so erhält sie zu Recht erst gar kein Alg II.

5.33 nach § 33 II Nr. 2 (Verwandte)

Die Überleitung ist ferner ausgeschlossen, wenn der Unterhaltsberechtigte mit dem Verpflichteten *verwandt* ist und den U-Anspruch *nicht geltend* macht. Geltendmachung bedeutet Mahnung oder Auskunftsverlangen nach § 1605 BGB.¹⁸² Dies gilt nicht für U-Ansprüche der unverheirateten und verheirateten¹⁸³ Minderjährigen bis zum 18. Lebensjahr und der Volljährigen bis zum vollendeten 25. Lebensjahr ohne abgeschlossene Erstausbildung gegen ihre Eltern.

¹⁸⁰ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 36;

¹⁸¹ Trotz entsprechenden Vorschlags: BT-Drucks. 15/ 1516, S. 62 zu § 33

¹⁸² Klinkhammer, FamRZ 2004, 1915 n. w. N.

¹⁸³ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 34 n. w. N.

5.34 gem. § 33 II Nr. 3 (Schwangere und Erziehende)

Ausgeschlossen ist die Überleitung ferner, wenn die unterhaltsberechtignte (minderjährige oder volljährige) Person (hier: die Tochter) des verpflichteten Elternteils schwanger ist oder (als Sohn oder Tochter) das leibliche und wohl auch das nach § 1754 BGB angenommene¹⁸⁴ Kind, das Enkelkind des Verpflichteten, bis zum vollendeten sechsten Lebensjahr überwiegend¹⁸⁵ betreut.

Dieser Ausschlussgrund verfolgt familienpolitische Zwecke¹⁸⁶, vermeidet wohl auch aus Gründen des Kindeswohls Streit um den Unterhalt. Schwangere und Erziehende sollen nicht durch einen gegen ihre Eltern zu erwartenden Regress vom Leistungsbezug abgehalten werden.¹⁸⁷

Die Regelung korrespondiert mit § 9 III SGB II.

5.4 Verbleibende Unterhaltsansprüche

5.41 außerhalb der Bedarfsgemeinschaft

Zur Überleitung verbleiben allein Unterhaltsansprüche gegenüber Verpflichteten außerhalb der Bedarfsgemeinschaft.

Zieht ein Unterhaltsberechtigter aus und stellt einen Neuantrag als Alleinstehender, hat er nur so lange und soweit einen Anspruch auf SGB II-Leistungen, bis nach § 33 I, III SGB II sein überleitungsfähiger Unterhaltsanspruch erfolgreich durchgesetzt wird.

Diesen Zusammenhang sollten die SGB II -Träger vermehrt in die Öffentlichkeit tragen, um der als Missbrauchsmöglichkeit erkannten und „Zellteilung“¹⁸⁸ genannten Reaktion von Leistungsberechtigten auf die Berechnung der Leistungen nach Bedarfsgemeinschaften entgegen zu wirken.

5.42 gegenüber Eltern

Ohne Erforderlichkeit der Geltendmachung durch Mahnung oder Auskunftsverlangen (s.o., S. 14) verbleiben die o.g. Unterhaltsansprüche von unverheirateten und verheirateten minderjährigen sowie unverheirateten, volljährigen Kindern bis zum 25. Lebensjahr ohne Erstausbildung gegen ihre in einer anderen Wohnung lebenden Eltern zur Überleitung.

5.43 gegenüber sonstigen *Verwandten* sowie Nichtverwandten

Alle anderen Ansprüche von und gegen in einem anderem Haushalt lebende *V e r w a n d t e* müssen für die Überleitungsfähigkeit geltend gemacht werden¹⁸⁹ (z. B. von Kindern unter 25 Jahren mit Erstausbildung oder Kindern ab

¹⁸⁴ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 43; a. A. Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 48 n. w. N.

¹⁸⁵ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 35 n. w. N.; Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 44

¹⁸⁶ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 43

¹⁸⁷ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 43

¹⁸⁸ Jungkunz, Nürnberger Nachrichten vom 27.10.05, nach Klaus Pohl, Hauptstadtvertretung der BA

¹⁸⁹ Klinkhammer, FamRZ 2004, 1915

im Rahmen von §§ 11, 12 SGB II einzusetzen hätte.¹⁹² Durchzuführen ist eine sog. öffentlich-rechtliche, d.h. sozialrechtliche Vergleichsberechnung.¹⁹³

Bei bereits hilfebedürftigen U-Verpflichteten scheidet damit eine Überleitung nach Art. 1 (Existenzminimum), 20 I, 28 I 1 (Sozialstaatsprinzip) GG von vornherein aus.¹⁹⁴

Ob unterhaltsrechtlich als Einkommen angesehene Leistungen mit Entgeltcharakter, wie der Zuschlag nach § 24 SGB II, die Euro-Job-Entschädigung nach § 16 SGB II, Einstiegsgeld nach § 29 SGB II oder anrechnungsfreie Beträge nach § 30 SGB II¹⁹⁵ bezogen werden, ist dafür nicht relevant.

In der Vergleichsberechnung ist allein zu ermitteln, welchen SGB II-Bedarf der U-Verpflichtete und die Angehörigen seiner fiktiven Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II hätten.¹⁹⁶

Beträge aus privatrechtlichen Unterhaltspflichten außerhalb seiner fiktiven Bedarfsgemeinschaft, welche er wirklich leistet, bleiben unberücksichtigt, solange sie nicht titulierte sind.¹⁹⁷

Der übrig bleibende Betrag von seinen Aktiva ist nach §§ 11, 12 SGB II zu beurteilen und zu ermitteln, wie hoch der von ihm noch zu leistende monatliche Betrag wäre. Nur dieser Betrag ist überleitungsfähig – bis zur Höhe der erbrachten SGB II-Leistung für den Unterhaltsberechtigten. Auch ein fiktives Einkommen des Verpflichteten darf - anders als im Unterhaltsrecht nicht angesetzt werden.¹⁹⁸

Geprüft wird eine sozialrechtliche, einheitliche Leistungsfähigkeit. Zivilrechtlich wird dieselbe durch nach Ansprüchen, Verpflichteten und Berechtigten verschiedene sog. Selbstbehalte laut Anm. der DT begrenzt, welche mit durch differenzierte Tabellenwerte bestimmten Unterhaltsbeträgen aus der Tabelle korrespondieren (s. o., S. 12 f.).

5.6 Beschränkung der Überleitung für die Vergangenheit nach § 1613 BGB

5.61 Grundsatz

Nach § 33 II 3 SGB II gilt § 1613 I BGB als Zeitsperre und stellt klar, dass Unterhaltsansprüche für die Vergangenheit frühestens ab Auskunftsverlangen i. S.

¹⁹² Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 37;

¹⁹³ Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 53 n. w. N.

¹⁹⁴ Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 19 n. w. N.

¹⁹⁵ Schmidt, FuR 2005, 295; Klinkhammer, FamRZ 2004, 1914 n. w. N.; Schürmann FamRZ 2005, 148 n. w. N.; Hußmann, ZFE 2004, 542!!

¹⁹⁶ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 45 n. w. N.

¹⁹⁷ Schmidt, FuR 2005, 296 f.; Beschluss des SG Dortmund vom 18.01.05, Az S 5 AS 1/05, J Amt 2005, 144; Schürmann, FamRZ 2005, 148; Klinkhammer, FamRZ 2004, 1910 n. w. N.

¹⁹⁸ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 45 n. w. N.; BGH NJW 1998, 2219 zu § 91 II 1 BSHG

v. §§ 1605, 260 f. BGB übergeleitet werden dürfen. § 60 II 3 SGB II bringt dem SGB II-Träger eine Erleichterung, weil dieser öffentlich-rechtliche Auskunftsanspruch auf § 1605 verweist (d.h. diese Voraussetzung erfüllt) und zudem bußgeld- und schadensersatzpflichtbewehrt ist. So kann der SGB II-Träger bereits vor Überleitung Auskunft vom Unterhaltsverpflichteten verlangen (s. S. 9).¹⁹⁹ Damit kann der Unterhaltsanspruch bereits mit Wirkung ab diesem Zeitpunkt übergeleitet werden.

5.62 Ausnahmen

§ 1613 II BGB enthält Ausnahmen von dieser Sperre.

Nach § 1613 II Nr. 1 BGB kann der SGB II-Träger einen Anspruch für die Vergangenheit z. B. hinsichtlich einer Wohnungserstausstattung nach § 23 III Nr. 1 SGB II überleiten. Die Jahresfrist ist nur einzuhalten, sofern der Schuldner nicht vorher in Verzug gesetzt bzw. der Anspruch rechtshängig wurde. Nach § 1613 II Nrn. 2a, b kann der SGB II-Träger einen Anspruch nachträglich überleiten, solange er aus rechtlichen (z. B. während eines Feststellungsverfahrens der Vaterschaft) bzw. tatsächlichen (z. B. wegen Auslandsaufenthalts des Verpflichteten oder Unbekanntheit seines Aufenthalts) Gründen den Anspruch nicht geltend machen konnte. Ging allerdings in der Zwischenzeit der Anspruch nach § 1607 II, III BGB bereits auf einen Dritten über, ist eine Überleitung ausgeschlossen.

5.7 Anspruch für die Zukunft nach § 33 II 4 SGB II

Gem. § 33 II 4 SGB II kann der SGB II-Träger auch auf künftige (Unterhalts-) Leistungen - in Höhe der bisherigen SGB II-Leistungen - klagen. Voraussetzung ist, dass der Leistungsbezug noch „längere Zeit“ andauert, das Ende oder eine längere als zweimonatige Unterbrechung des Leistungsbezugs i. S. v. § 33 III a. E. SGB II nicht vorhersehbar ist. Unter „längere Zeit“ ist ein halbes Jahr zu verstehen.²⁰⁰

6. Überleitungswirkungen und Durchsetzung

6.1 Überleitungswirkungen

Die nach § 33 III, I SGB II zulässige Überleitung bewirkt - wie eine Abtretung - einen Gläubigerwechsel bis zur Höhe der erbrachten Leistungen.²⁰¹ Hinsichtlich des übersteigenden Teils behält der Leistungsbezieher seinen Anspruch.²⁰² Die Rechtsnatur des Anspruchs bleibt erhalten.²⁰³ Ein öffentlich-rechtlicher An-

¹⁹⁹ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 48 n. w. N.

²⁰⁰ Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 60 n. w. N.; Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 39 n. w. N.

²⁰¹ Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 24

²⁰² Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 69

²⁰³ Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 66; Hauck/Noftz-Kalhorn, § 33 RN 27

spruch kann u.U. erst nach Antrag, Widerspruch und Klage geltend gemacht werden.²⁰⁴

Der Schuldner kann wegen Kenntnis des Übergangs nach § 407 I BGB mit befreiender Wirkung nur noch an den Leistungsträger leisten.

Alle Einwendungen und Einreden gegen den Leistungsbezieher bleiben dem Schuldner dem Träger gegenüber nach §§ 412, 404 BGB erhalten.²⁰⁵ Nebenrechte gehen nach §§ 412, 401 BGB auf den Leistungsträger über. Die Rechtsprechung zum vorrangigen § 116 SGB X bildet kein Gegenargument.²⁰⁶

Allerdings gilt dieses nicht für den privatrechtlichen Auskunftsanspruch gem. §§ 1580, 1605 BGB²⁰⁷ - entgegen der Gesetzesbegründung²⁰⁸. Er geht nicht mit Überleitung auf den SGBI II-Träger über, weil er ein *selbständiges* „Nebenecht“ darstellt, welches dem übergegangenen Hauptrecht nicht automatisch folgt. Der Übergang hätte wegen § 31 SGB I gesondert geregelt werden müssen.²⁰⁹ Hier zeigt sich ein Unterschied zu § 94 I 1 SGB XII.

Da das Stammrecht des Anspruchs beim Hilfebedürftigen verbleibt, kann dieser bei künftigen Ansprüchen sämtliche Gestaltungsrechte noch geltend machen. Und der Unterhaltsverpflichtete kann für künftige Zeiträume die Bewilligung von SGB II-Leistung durch Erfüllung des Unterhaltsanspruchs noch entbehrlich machen.²¹⁰ Bei entstandenen Ansprüchen entfällt die Verfügungsbefugnis des Leistungsbeziehers bereits mit Überleitung.²¹¹

Danach kann der Leistungsbezieher gem. § 397 BGB nicht mehr wirksam auf den Anspruch verzichten.²¹² Dieses gilt wegen Unwirksamkeit seiner Zwischenverfügung nach § 161 BGB auch für einen zukünftigen Anspruch.²¹³

Eine privatrechtliche Rückübertragung auf den Leistungsempfänger durch Abtretung - zur Kostendämpfung - ist im Gegensatz zu § 94 V SGB XII nicht vorgehen. In den Grenzen des § 33 SGB II ist sie dennoch möglich.²¹⁴

Z.T.²¹⁵ wird sie wegen Verstoßes gem. § 32 SGB I generell für unzulässig gehalten.²¹⁶

Die Überleitung beginnt mit Erbringung der Leistung (s. S. 7), der Bewilligung,²¹⁷ und dauert nach § 33 III, I SGB II so lange, wie die Leistungsgewäh-

²⁰⁴ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 46

²⁰⁵ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 47 n. w. N.

²⁰⁶ Palandt-Heinrichs, § 401 RN 4 n. w. N.

²⁰⁷ BGH FamRZ 1991, 542

²⁰⁸ BT-Drs. 15/ 1516, 62

²⁰⁹ Hußmann, ZEV 2005, 60 m.w.N.; a.A.: Kruse/Reinhard/Winkler-Kruse, § 33 RN 8

²¹⁰ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 46 n. w. N.; Hauck/Noftz, § 33 RN 25 n. w. N.

²¹¹ Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 68

²¹² Eicher/Spellbrink, § 33 RN 25 m.w.N.

²¹³ Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 68 m.w.N.

²¹⁴ Eicher/Spellbrink-Link, § 33 RN 3 m.w.N. für die h.M.

²¹⁵ Rudnik, FamRZ 2005, 1945 m.w.N.

²¹⁶ BGH, FamRZ 1997, 608 f.; Niesel-Stratmann, § 72 SGB III RN 17 m.w.N.

²¹⁷ Schlegel/Voelzke-Grote-Seifert, § 33 RN 23 n. w. N.

zung nicht länger als zwei Monate lang unterbrochen ist. Dieser Zeitraum wird nach § 40 I 1 SGB II, § 26 I SGB X, §§ 187 II, 188 II, III BGB berechnet. Eine Unterbrechung kann sich auch bei einem Zuständigkeitswechsel, z. B. durch Umzug, ergeben.²¹⁸

Sowohl der Hilfebedürftige als auch der Schuldner können Widerspruch gem. §§ 83 ff SGG und Klage gegen die Überleitung vor dem Sozialgericht gem. §§ 8, 51 I Nr. 4a SGG einlegen.

Diese Rechtsmittel haben nach §§ 86a II Nr.4 SGG, 39 Nr. 2 SGB II allerdings keine aufschiebende Wirkung. Nach § 86a III SGG kann die sofortige Vollziehbarkeit vom für den Widerspruch zuständigen Träger auf Antrag ganz oder teilweise ausgesetzt werden. Ebenso kann auf Antrag das Sozialgericht nach § 86 b I 1 Nr.3 SGG die aufschiebende Wirkung im einstweiligen Verfahren wiederherstellen.

6.2 Durchsetzung

Nach der Überleitung hat der SGB II-Träger (s. S. 1) den Anspruch entsprechend seiner Rechtsnatur durchzusetzen.

Die ARGE²¹⁹, die gem. § 44b III 3 SGB II selbst ihre Überleitungsanzeige als VA und ggf. einen Widerspruchsbescheid erlässt, ist in allen Rechtsformen²²⁰ rechtsfähig. Sie darf ihre übergeleiteten Ansprüche für beide Träger, die BA und die Kommune, außergerichtlich und gerichtlich als Parteifähige i. S. v. § 50 I ZPO - in Höhe der von ihnen erbrachten Leistungen - geltend machen. Allerdings verfügt die ARGE nicht über einen eigenen Haushalt.

Die regressierten Beträge sind wieder aufzuteilen zwischen BA bzw. Kommune. Nach § 19, 2 SGB II mindern sie als zu berücksichtigendes Einkommen oder Vermögen des Hilfebedürftigen zunächst die Geldleistungen der BA (z. B. Alg II/SozG) und der darüber hinausgehende Rest die Geldleistungen der Kommunen (z. B. KdU).²²¹

Diese Problematik stellt sich nicht, wenn eine von 69 Optionskommunen i. S. v. § 6a II, III SGB II oder selten: nach §§ 65a, 65b SGB II die AA der BA bzw. eine Kommune alleine SGB II-Leistungen erbringen.

Die Geltendmachung der übergeleiteten Ansprüche geschieht i.d.R. zunächst außergerichtlich durch Forderungsanschreiben an den Dritten.

²¹⁸ Eicher/Spellbrink, § 33 RN 49 n. w. N.

²¹⁹ Vgl. Tapper, SGB 2005, 683 ff

²²⁰ Tapper, SGB 2005, 690f.

²²¹ Klinkhammer, FamRZ 2004, 1917 n. w. N.; a. A.: Münder in LPK-SGB II, § 33 RN 25 f. m.w.N.

Für einen privatrechtlichen Anspruch empfiehlt sich bei Erfolglosigkeit danach das Mahnverfahren nach § 688 ZPO, am Amtsgericht des Sitzes des SGB II-Trägers (§§ 689 II 1, 17 ZPO). Ggf. ist vom Träger das maschinelle Verfahren nach § 689 III ZPO per E-Mail mit eigener Signatur zu nutzen.

Nötigenfalls ist dann eine Klage vor dem entsprechenden Fachgericht, dem AG bzw. LG, VerwG oder FG einzureichen.

Für einen privatrechtlichen Anspruch wird ein vollstreckbarer Titel i.S. v. § 794 ZPO beschafft. Dieses geschieht i.d.R. über Klageerhebung beim Amtsgericht (§§ 23 bzw. 23a GVG) oder beim Landgericht ab einem Streitwert über 5.000 Euro (§ 71 I GVG).

Existiert ein Titel bereits, z. B. ein Unterhaltstitel, ist dieser nach § 727 ZPO auf den SGB II –Träger umzuschreiben.

Bei Besserung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse eines Unterhaltsverpflichteten wird eine Abänderungsklage nach § 323 ZPO erhoben.

Für Unterhaltsansprüche von außerhalb des Haushalts des Verpflichteten lebenden Minderjährigen gibt es nach § 645 ff ZPO ein vereinfachtes Antragsverfahren.

7. Fazit

Ein konsequenter, lohnender Regress nach § 33 SGB II kann nur von spezialisierten Sachbearbeitern durchgeführt werden. Sie sollten nicht nur im Sozialrecht, sondern insbesondere auch im Privat- und Zivilprozessrecht sowie in Rechtsdogmatik Schulungen erhalten.

Für Persönliche Ansprechpartner sollte man über eine spezifische Mediations-schulung nachdenken. Ein Mediator könnte in tatsächlich und/oder rechtlich schwierigen Fällen alle Beteiligten zur fruchtbaren Zusammenarbeit an sachgerechten Lösungen anleiten und manchen kostspieligen, langwierigen Gerichtsprozess vermeiden. So ließe sich bereits die Zahl der Leistungs- und damit auch der Regressfälle begrenzen.²²²

Möglicherweise könnte man so auch effektiver und effizienter überleitungsfähige (oft formlos begründete) vertragliche oder gewohnheitsrechtliche Ansprüche gegen gesetzlich nicht Unterhaltsverpflichtete, wie eheähnliche Lebensgefährten oder gleichgeschlechtliche Dauerpartner ohne Lebenspartnerschaft, Stiefeltern, Verwandte in Seitenlinie und sonstige nichtverwandte Bezugspersonen außerhalb der BG, ermitteln (s. S. 12 f.).

Der juristische Weg besteht darin, privatrechtlich Indizien, etwa für vertragliche Unterhaltsansprüche, aufzustellen, bei deren Vorliegen sich die Beweislast zugunsten des Unterhaltsberechtigten umkehrt (s. S. 16). Diese Beweislastum-

²²² Rust, FamRB 2005, 31

kehr sollte - im Interesse einer gezielteren Ermittlung und Durchsetzung der Ansprüche - mit einer sozialrechtlichen widerleglichen Vermutung für das Bestehen von Unterhaltsverpflichtungen - über den Auszug des Verpflichteten aus der gemeinsamen Wohnung hinausgehend - in bestimmten Lebensbeziehungen, wie in der eheähnlichen Lebensgemeinschaft - zugunsten des SGB II-Trägers kombiniert werden.

Bei allen Maßnahmen sind das Sozialstaatsgebot und das Rechtsstaatsgebot, nach Art. 20 I, 28 I 1 bzw. 20 III, I, 28 I 1 GG einzuhalten. Nach Art. 1 GG hat der Hilfebedürftige stets Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, unabhängig davon, wie stur und/oder säumig oder leistungsfähig sein Schuldner ist.

Eine konsequente Handhabung des Regresses nach § 33 SGB II würde Einschnitte bei den materiellen Leistungsvoraussetzungen erledigen. So würde sich die aktuelle Forderung des Hauptgeschäftsführers des Dt. Städte- und Gemeindebundes²²³ erübrigen, dass alleinlebende Kinder „reicher“ Eltern künftig keine Leistungen zum Lebensunterhalt mehr bekommen sollten.²²⁴

Die Altersgrenze von 25 Jahren nach § 33 II 1 Nr. 2) b) SGB II sollte in Anlehnung an § 32 IV 1 Nr. 2 EStG auf 27 Jahre angehoben werden. Insbesondere Kinder leistungsfähiger Eltern beenden nach Berufsausbildungs- bzw. Studienfach- und -ortswechseln, Auslandsaufenthalten o.ä. ihre Erstausbildung tendenziell später.

²²³ Gerd Landsberg

²²⁴ DStGB, Berlin 7.11.05, www.dstgb.de

Literatur

- Conradis, Die neue Sozialhilfe: Kuriositäten bei der Gesetzgebung zum SGB II und SGB XII, info also 2004, 51
- DIJuF, Verwerfungen zwischen Unterhaltsrecht und SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende), Stellungnahme des „Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht“ (DIJuF), FuR 2005, 162
- Eicher/Spellbrink, SGB II, Kommentar, München 2005
- Grube/Wahrendorf, SGB XII, Kommentar, München 2005
- Hauck/Noftz, SGB II, Kommentar, Berlin 2005
- Hauck/Noftz, SGB X, Kommentar, Berlin 2003
- Hußmann, „Sozialhilferegress“: Überleitung und Übergang von Ansprüchen nach der Reform des Sozialrechts durch „Hartz IV“, ZEV 2005, 54 ff.
- Knopp/Fichtner/Wienand, Kommentar zum BSHG, München 1992
- Klinkhammer, Änderungen im Unterhaltsrecht nach „Hartz IV“, FamRZ 2004, 1909
- Kruse/Reinhard/Winkler, SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Kommentar, München 2005
- Löns/Herold-Tews, SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Kommentar, München 2004
- Müller, Christian, der Rückgriff gegen Angehörige von Sozialleistungsempfängern, 4. Aufl., Baden-Baden 2004
- Münder, SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden 2005
- Palandt, BGB, Kommentar, 64. Aufl., München 2005
- Rust, Die neue Sozialgesetzgebung und ihre Auswirkungen auf die unterhaltsrechtliche Praxis, FamRB 2005, 27
- Sartorius, Hartz-Gesetze und aktuelle Auswirkungen im Familienrecht, ZFE 2005, 6
- Schlegel/Voelzke, SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Kommentar, Saarbrücken 2005

Schmidt, Claudia, SGB II - Überblick und Auswirkungen auf das Unterhaltsrecht, FuR 2005, 290

Schürmann, „Hartz IV“ verändert die Sozialhilfeschwelle für Erwerbstätige, FamRZ 2005, 148

Schwab, Familienrecht, München 2005

Tapper, Die Arbeitsgemeinschaft i. S. v. § 44b SGB II als Nahtstelle zwischen dem Wirtschafts-, Personal- und Arbeitsförderungsrecht, Sgb 2005, 683

Auslegung des § 33 Abs. 2 Satz 2 Sozialgesetzbuch II

Karl Stolzenberg

Die Vermittlung der Fähigkeit, die juristische Methodenlehre auch im Einzelfall auf eine praktische Anwendung umsetzen zu können, gehört in besonderem Maße zum Repertoire einer Fachhochschule. Angesichts einer komplexen Materie ist wissenschaftliches Methodenwissen wichtiger denn je, am Ende sollen jedoch praktische Lösungen (Anwendung) stehen.

Erst in der Umsetz- und Transferierbarkeit des Wissens zeigt sich die hohe Kunst der Schule. Soweit müssen Theorie und handwerkliche Kunst übereinstimmen.

Im Rahmen der Reformen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt erfolgte zum 01. Januar 2006 auch die Zusammenlegung der Sozialhilfe für Erwerbsfähige und der Arbeitslosenhilfe zum so genannten Arbeitslosengeld II (und Sozialgeld) durch das Sozialgesetzbuch II:

Die Notwendigkeit dieser anfangs sehr heftig angegriffenen Reform wird immer weniger als solches bestritten; vielmehr verlegt sich die Auseinandersetzung zunehmend auf Detailfragen. Denn in der Tat enthält das Gesetzbuch einige rechtstechnische Fehler, die nach und nach aufgearbeitet werden müssen. Manche halten das für eine mittlere Katastrophe. Allen, die ständig sagen, „damals waren die Gesetze noch sorgfältiger gemacht“, sei einmal entgegengehalten, damals waren die Dinge auch noch einfacher und Vorschriften hatten nur einen Bruchteil des Verzahnungsbedarfs von heute.

Im Detail wird sich zeigen müssen, ob der Gesetzgeber nachbessern muss oder ob dem Problem mit den Methoden der Auslegung beizukommen ist.

Ein Problem für die Anwendung stellt der § 33 Abs. 2 Satz 2 Sozialgesetzbuch II (SGB II) dar.

Bevor man sich dem Inhalt des Rechtssatzes zuwendet, ist es sinnvoll, erst einmal einen Zusammenhang herzustellen.

Das primär Leistungsberechtigten zustehende Arbeitslosengeld II und das sekundär²²⁵ Leistungsberechtigten zustehende Sozialgeld unterliegen dem Subsidiaritätsprinzip. Da für den Anspruch keine vorherige gezielte Beitragsentrichtung erfolgt,²²⁶ ist nach dem Fürsorgeprinzip die Anrechnung von Einkommen

²²⁵ Der primär Leistungsberechtigte erfüllt über seine Erwerbsfähigkeit selbst einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II, der sekundär Leistungsberechtigte erwirbt seinen Anspruch auf Sozialgeld nur dadurch, dass er in Bedarfsgemeinschaft mit einem primär Berechtigten lebt. Der erwerbsfähige in Bedarfsgemeinschaft lebende Ehegatte ist ebenfalls primär Leistungsberechtigter.

²²⁶ Die Erhebung eines Beitrages macht aus der Leistung eine Äquivalenzleistung (Versicherungsprinzip) mit relativ geringem gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum und die allgemeine Anrechnung von Einkommen macht aus einer Leistung eine Fürsorgeleistung mit ho-

und Vermögen zulässig. Die Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraumes²²⁷ lassen es dabei auch zu, dass nicht nur eigenes Einkommen und Vermögen des Hilfebedürftigen herangezogen wird, sondern auch das Einkommen und Vermögen von Angehörigen.

Die Struktur hierfür ist für Außenstehende schwer zu erkennen, weil sie innerhalb des Gesetzes nur im Detail hervortritt. Einkommen von Angehörigen und Unterhaltsleistungen spielen im Sozialgesetzbuch II in verschiedenen Positionen eine Rolle. Hier gibt es einige weitere Problemstellen im Gesetz, die hier an dieser Stelle aber nicht alle aufgearbeitet werden können. Die Ausführungen sollen sich beschränken auf die Anwendbarkeit des § 33 Abs. 2 S. 2 SGB II.

Zur systematischen Einordnung:

Unterhaltsleistungen, die der Hilfebedürftige tatsächlich erhält, sind in der Klassifizierung des Gesetzes schon Einkommen des Hilfebedürftigen und als solche nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 (i. V. m. § 11) SGB II direkt auf das Arbeitslosengeld II oder das Sozialgeld anzurechnen. Ebenfalls einer direkten Anrechnung nach § 9 Abs. 2 SGB II unterliegen die Einkommen der Angehörigen, mit denen der Hilfebedürftige in Bedarfsgemeinschaft lebt.²²⁸ Im Sinne einer systematisch einwandfreien Zuordnung legt dann dazu § 33 Abs. 2 Nr. 1 SGB II auch fest, dass in solchen Fällen über die Anrechnung hinaus keine Geltendmachung eines Anspruchsüberganges in Frage kommen kann.

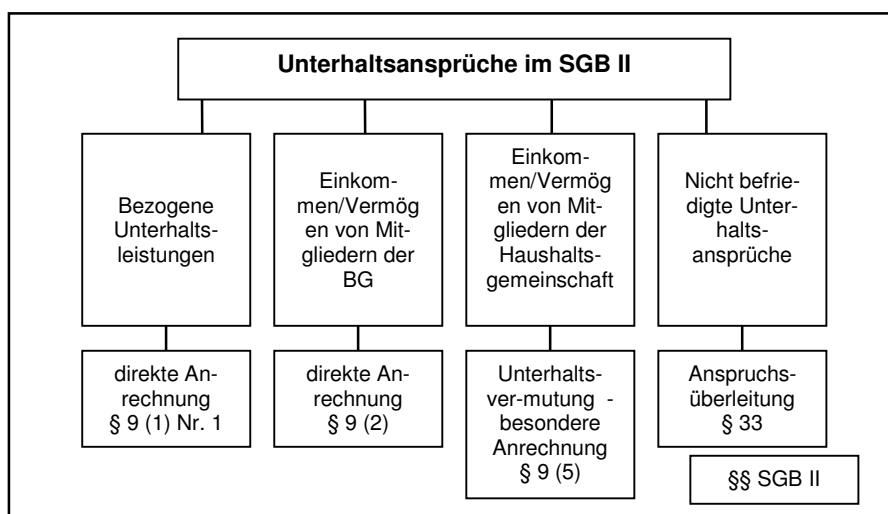
Schließlich kennt das SGB II noch die konfliktgeladene Anrechnung von Einkommen von Angehörigen innerhalb der Haushaltsgemeinschaft, wenn diese nicht Mitglied der Bedarfsgemeinschaft sind (§ 9 Abs. 5 SGB II).

Die Kenntnis dieser Strukturen ist vorab für die Beantwortung der Rechtsfrage von Bedeutung, weil hier auch Schlüsse nach dem Motto „wenn schon nicht, dann schon gar nicht“ (**Erst-recht-Schluss**) gezogen werden müssen.

hem gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum. Gleichzeitig ist systemimmanent, dass damit die Erhebung eines Beitrages unzulässig ist.

²²⁷ Gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum bedeutet die Freiheit des Gesetzgebers, es so oder so zu gestalten.

²²⁸ Hier gibt es allerdings reichlich Konfliktpotential, worauf an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden kann.



Schließlich gibt es noch die Möglichkeit, Ansprüche unterhaltsberechtigter Leistungsbezieher gegen Angehörige im Wege des Anspruchsüberganges geltend zu machen und dann diese vom bisherigen Gläubiger auf den Gläubiger Bundesagentur oder die kommunalen Träger überzuleiten. Eine vollständige Betrachtung dieses Rechtsinstrumentes und die komplette Auflistung des unterhaltspflichtigen Personenkreises werden hier nicht erfolgen.

Der Überleitung von Ansprüchen gegen Unterhaltspflichtige sind auch der Höhe nach gesetzliche Grenzen gesetzt.

Zunächst ist stets festzustellen, wie hoch ein Unterhaltsanspruch nach zivilrechtlichen Vorschriften (Bürgerliches Gesetzbuch) ist. Denn nach dem Wortlaut des § 33 Abs. 1 SGB II dürfen nur **Ansprüche** übergeleitet werden. Eine weitere Begrenzung ergibt sich aus der Höhe der erbrachten Leistung. Natürlich kann der Leistungsträger nur überleiten für Leistungen, die er erbracht hat oder - im Rahmen des § 33 Abs. 2 SGB II - die er noch erbringt.

Zur Verdeutlichung der Problematik gehen wir einmal von einem Fall aus, in dem ein getrennt lebender Ehegatte des Hilfebedürftigen seine Unterhaltspflichten nicht erfüllt.

Der Anspruch der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen setzt sich zusammen aus einer Regelleistung von 345,00 € (alleinstehend, West) und den angemessenen Kosten der Unterkunft in Höhe von 255,00 €, also insgesamt 600,00 € monatlich. Der getrennt lebende Ehegatte hat ein monatliches Nettoeinkommen von 1.200,00 € aus Erwerbstätigkeit. Er hat ein Kind aus erster Ehe im Alter von 12 Jahren, für das er unterhaltspflichtig ist. Werbungskosten sind nicht im einzelnen nachgewiesen. Seine angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung betragen 400,00 €. Weitere Angehörige sind nicht vorhanden.

Der getrennt lebende Ehegatte der Hilfebedürftigen erfüllt seine Unterhaltspflichten nicht, weshalb ein Anspruchsübergang nach § 33 SGB II geltend gemacht werden soll.

Dabei ist die Forderung durch die Höhe der erbrachten Leistung auf maximal 600,00 € monatlich begrenzt.

Zweitens muss überprüft werden, wie hoch der Trennungsunterhaltsanspruch nach §§ 1361 ff BGB ist.^{229 230} Die Werbungskosten werden vom Einkommen mit 5 % (Anm. 3 DT) des Eink., also 60 € abgesetzt, so dass 1.140 € verbleiben.

Als Vorwegabzug ist der Unterhaltsanspruch des Kindes mit 291,00 €²³¹ abzusetzen. Es verbleiben 849,00 €. Davon stünden an Trennungsunterhalt, weil es sich um Erwerbseinkommen (3/7) handelt, zunächst 363,86 € zu. Berücksichtigt werden muss noch der Eigenbedarf des Unterhaltspflichtigen von 890,00 €, so dass sich der Unterhaltsanspruch endlich auf (849,00 – 890,00 =) 00 € reduziert.²³²

Nunmehr ist endlich § 33 Abs. 2 Satz 2 SGB II anzuwenden.

Sein genauer Wortlaut ist: **„Der Übergang darf nur bewirkt werden, soweit das Einkommen und das Vermögen der unterhaltspflichtigen Person das nach § 11 und 12 zu berücksichtigende Einkommen und Vermögen übersteigt.“**

Das würde bei Wortlautauslegung nach Semantik und Syntax des Satzes bedeuten, dass die Differenz im Betrag, die sich aus den unterschiedlichen Einkommensbegriffen nach BGB und SGB II ergibt, die Höhe des Anspruchsüberganges ausmacht.

Noch einfacher, bei für die grammatikalische Frage zulässiger Weglassung der Beifügungen und Satzergänzungen würde der Satz bedeuten: Einkommen im Sinne des § 33 SGB II ist nur die Differenz zwischen den Einkommensbegriffen hier und dort.

Konkret würde das etwa bedeuten: Die Zivilgerichtsbarkeit erkennt in Anlehnung an die Leitlinien der Oberlandesgerichte als Fahrkosten zur Arbeit pro gefahrenem Kilometer einen Aufwand von 0,30 € an. Nach dem SGB II-Modell

²²⁹ Dies wird hier nur insoweit aufgeschlüsselt, wie es für die spezielle Rechtsfrage nötig ist.

²³⁰ Hier werden die Leitlinien und die Tabelle des OLG Düsseldorf zu Grunde gelegt. Bei anderen Wohnorten müsste im Detail modifiziert werden.

²³¹ Maßgebend: Einkommensgruppe 1, Altersstufe 3, keine Gegenrechnung des Kindergeldes nach § 1612 b Abs. 5 BGB).

²³² Auf die Frage, inwieweit im Wege der Ermessensausübung wegen der Kosten auf eine Überleitung verzichtet wird, wird hier nicht eingegangen.

wird nach § 11 Abs. 2 Nr. 5 SGB II in Verbindung mit § 3 Nr. 3 Buchstabe b) Alg II-VO (ab 1.10.05 geändert) nur eine Wegstreckenentschädigung von 0,06 € pro Entfernungskilometer an.²³³²³⁴ Bei einer Entfernung von 5 Kilometern zwischen Wohnung und Arbeitsplatz ist der Absetzbetrag nach der BGB-Rechnung 90 € monatlich und nach der SGB II-Rechnung 9 €.

Die Differenz daraus wäre 81 € monatlich. Bei wörtlicher Anwendung der Norm würde das bedeuten der Anspruchsübergang ist auf diese 81 € begrenzt.

Hätte ein Unterhaltspflichtiger 10.000 € monatliches bereinigtes Einkommen, würde der Anspruchsübergang dennoch nur 81 € aus nicht erfüllten Unterhaltspflichten betragen können.

Diese völlig sachfremde Betrachtung ist natürlich purer Unsinn!

Das heißt, hier kann getrost von einem Formulierungsfehler des Gesetzgebers und damit von einer entsprechenden Gesetzlücke ausgegangen werden. Damit ist der Einsatz von lückenfüllenden Hilfsmethoden grundsätzlich zulässig.

Es werden nur diejenigen lückenfüllenden Methoden dargestellt, die für eine Lösung dieses Problems in Frage kommen.

a) teleologische Methode

Bei der Auslegung von Willenserklärungen ist nach § 133 Bürgerliches Gesetzbuch nicht am buchstäblichen Wortlaut zu hängen, sondern deren Sinn und Zweck zu erforschen.

In diesem Sinne müssen auch Gesetze als Willenserklärungen (eben des Gesetzgebers) verstanden werden. Nach der Lehre über die lückenfüllenden Methoden ist dies deshalb übertragbar.

Zur Würdigung muss also die Intention des Gesetzgebers herangezogen werden.

²³³ Der Einfachheit halber werden weitere Abzugsbeträge hier vernachlässigt.

²³⁴ Dieser eklatante Unterschied von 54 Cent pro Entfernungskilometer wirft natürlich hier nicht zu behandelnde Gerechtigkeitsfragen auf.

Nach der Bundestagsdrucksache (Regierungsentwurf) Anmerkung zu § 33 SGB II sind „Anspruchsübergänge auch ausgeschlossen, wenn... der Hilfebedürftige durch den Anspruchsübergang seinerseits bedürftig im Sinne der Regelungen zum Arbeitslosengeld II oder zum Sozialgeld würde.“

Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist es richtig, dass Unterhaltsansprüche von nahen Angehörigen berücksichtigt werden müssen, bevor die Allgemeinheit in Anspruch genommen werden kann. Allerdings kann es nicht im öffentlichen Interesse liegen, wenn nach den verschiedenen Berechnungsmodellen hier Lächer aufgerissen werden, um sie anderweitig zu stopfen. Es wäre eine erhebliche unsinnige Bürokratisierung und Verschwendung von Haushaltsmitteln, wenn alle im Umkreis eines Antragstellers lebenden Angehörigen ebenfalls Anträge auf Fürsorgeleistungen stellen müssten. Darüber hinaus wäre es dem Familienfrieden zwischen den Angehörigen sicher nicht förderlich, wenn – wird einer hilfebedürftig – erst einmal alle anderen Anträge auf Sozialleistungen stellen müssten. Zudem sei berücksichtigt, dass dabei rechnerisch in der Gesamtrechnung für den Staat kein finanzielles Ergebnis herauskäme.

Im Ergebnis muss deshalb die Auslegung des fehlerhaften Wortlautes des § 33 Abs. 2 Satz 2 SGB II dahingehend erfolgen, dass ein Anspruchsübergang nur soweit zulässig ist, **als sich nach dem Anrechnungsmodell des Sozialgesetzbuches II ein Anrechnungsbetrag ergäbe**. Die Überleitung eines Anspruches also dann unterbleibt, wenn der Unterhaltspflichtige dadurch selbst zum Hilfebedürftigen würde.

Letzteres wäre auch als Angriff auf die Würde des Menschen ein Verstoß gegen Art. 1 des Grundgesetzes. Wer sich aus eigenen Kräften helfen kann, darf nicht als Hilfebedürftiger „abgestempelt“ werden.

b) Erst-recht-Schluss

Dies wird auch durch die Methode des Erst-recht-Schlusses ausdrücklich bestätigt. Wird das Einkommen eines Angehörigen **in** der Bedarfsgemeinschaft (also in nahen Lebensumständen mit dem Hilfebedürftigen zusammen) nicht berücksichtigt, wenn es dessen Bedarf nach dem SGB II (Regelsatz, Mehrbedarfe und notwendige Kosten der Unterkunft) übersteigt ²³⁵, muss das umso mehr gelten, wenn die Angehörigen weiter auseinander leben. Nach § 33 Abs. 2 Nr. 1 SGB II handelt es sich bei den Anspruchsübergängen ja nur um Personen, die mit dem Hilfebedürftigen nicht in Bedarfsgemeinschaft leben.

²³⁵ § 9 Abs. 2 SGB II

Nach dem Erst-recht-Schluss muss ebenfalls gefolgert werden, dass Anspruchsübergänge gegen Personen deren Einkommen/Vermögen schon in Haushaltsgemeinschaft nach § 9 Abs. 5 SGB II berücksichtigt werden, nicht übergeleitet werden können.

Des Weiteren sind die verschiedenen Anrechnungsmodelle getrennt nach ihren eigenen Maßstäben durchzuführen. Das heißt eine Vermischung der verschiedenen Anrechnungsmodelle kommt nicht in Frage. Das betrifft den Einkommensbegriff (im Modell BGB nach den jeweiligen Leitlinien und im Modell SGB II nach §§ 11, 12, 30) wie auch die Vorwegabzüge (beim Modell SGB II sind Bedarfssätze nach § 20 Abs. 3 SGB II analog einzusetzen für weitere Angehörige, die unterhalten werden. Dies folgt aus beiden methodischen Argumenten heraus. Es würden ja sonst doch anderweitige Hilfebedürftigkeiten hergestellt. Auch könnte der Unterhaltspflichtige sich der Unterhaltspflicht (im Beispiel für die Tochter) nicht entziehen. Selbst wenn er eine gerichtliche Abänderung des Titels des Kindes versuchen würde, wäre nicht zu erwarten, dass die Zivilgerichtsbarkeit diesem Ansinnen folgte.

Nach der Systematik der Rechtsordnungen ist das soziale Leistungsrecht hier als sekundär anzusehen. Es muss als Folgerecht grundsätzlich dem primären Unterhaltsrecht folgen und nicht in Zirkelschlüssen umgekehrt.

c) historische Methode

Bei der Auslegung von Gesetzen ist unter anderem auch die Rechtsentwicklung zu berücksichtigen. Dabei sind auch die Änderungsabsichten in den Entwicklungsschritten zu berücksichtigen. Hierzu ist der frühere Wortlaut des Gesetzes heran zu ziehen. § 91 Abs. 2 des Bundessozialhilfegesetzes lautete *„Der Anspruch geht nur über, soweit ein Hilfebedürftiger sein Einkommen und Vermögen nach den Bestimmungen des Abschnittes 4 mit Ausnahme des § 84 Abs. 2 oder des § 85 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 einzusetzen hat; § 76 Abs. 2 a ist nicht anzuwenden.“*

Die Vorgängerfassung, die bis Juni 1993 galt, war wortgleich. Also schon über Jahrzehnte hinweg, sind Anspruchsübergänge nur dann geltend zu machen, wenn der „Unterhaltspflichtige“ nicht selbst hilfebedürftig wird. Im § 94 Abs. 3 SGB XII lautet die entsprechende Formulierung:

„Ansprüche nach Absatz 1 und 2 gehen nicht über, soweit 1. die unterhaltspflichtige Person Leistungsberechtigte nach dem Dritten Kapitel ist oder bei Erfüllung des Anspruchs würde oder 2. der Übergang des Anspruchs eine unbillige Härte bedeuten würde.“

Die Frage stellt sich also bei der Anwendung (Zitat²³⁶) „*müsste der Unterhaltspflichtige in Höhe des nach Unterhaltstabelle festgestellten Unterhaltsbetrages zu den Kosten der Sozialhilfe beitragen, wenn er selbst Hilfeempfänger wäre. Der Regelung des Abs. 2 S. 1 liegt das Motiv zugrunde, dass der Unterhaltspflichtige nicht in höherem Maße heran gezogen werden sollte als der Hilfeempfänger selbst.* In den anschließenden Ausführungen, die hier nur verkürzt dargestellt werden, wird erläutert, dass sich die Freibeträge für den Unterhaltspflichtigen nach der Leistungsart richten, die der Hilfebedürftige erhält.

Erwähnenswert ist noch diese Passage: „*Schließlich erhält der Unterhaltspflichtige nach § 79 Abs. 1 Nr. 3 Familienzuschläge für seinen nicht getrennt lebenden Ehegatten und für jede von ihm überwiegend unterhaltene Person.*“

Diese Rechtsauslegung galt auch für die Arbeitslosenhilfe, die ja in der Grundversicherung für Arbeitsuchende untergegangen ist (also für beide Vorgängerleistungen).

Schließlich wird weiter ausgeführt ²³⁷: „*Die Sozialhilfeschwelle ist im übrigen nach der Rechtsprechung des BGH auch für das Unterhaltsrecht von Bedeutung: Eine Unterhaltspflicht besteht nicht, soweit der in Anspruch Genommene infolge der Unterhaltsleistungen selbst (auch in erhöhtem Maße) sozialhilfebedürftig würde (BGH 39, so auch VGH Baden-Württemberg FEVS 38, 247), dem Kostenpflichtigen muss ein Garantiebtrag verbleiben.* In den weiteren Ausführungen dort wird dann die Vergleichsberechnung geschildert.

Das heißt alles in allem, auch die Rechtsentwicklung spricht erheblich dafür, dass § 33 Abs. 2 Satz 2 SGB II anders gemeint ist und entsprechend umzudeuten ist.

d) Verfassungsrechtliche Bedenken

Wenn jemand, der aus eigener Kraft seinen Lebensunterhalt bestreiten kann, durch Verrechnungen zum Hilfebedürftigen erklärt wird, stellen sich erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Die nominelle Deklaration eines Menschen zum Hilfebedürftigen der angesichts seiner Arbeits- und Lebensverhältnisse nicht auf fürsorgerechtliche Hilfe angewiesen wäre, kann durchaus als Angriff auf die Würde des Menschen verstanden werden. Das bedeutet, dass man in solchen Fällen einen Verstoß gegen Artikel 1 des Grundgesetzes sehen kann. In der Folge müsste eine Heranziehung zur Erstattung der Sozialhilfe oder der

²³⁶ Randziffer 73 zu § 91 BSHG; Kommentar zum Bundessozialhilfegesetz Schellhorn/Jirasek/Seipp

²³⁷ Randziffer 74 zu § 91 BSHG des Kommentars zum Bundessozialhilfegesetz Schellhorn/Jirasek/Seipp

Grundsicherung, wenn man dadurch selbst zum Hilfebedürftigen würde, als unzulässiger Eingriff ins Eigentum und damit als Verstoß gegen die Eigentumsgarantie nach Artikel 14 des Grundgesetzes gewertet werden.

e) Schlussfolgerung und Zusammenfassung

Mit dem Wortlaut des § 33 Abs. 2 Satz 2 SGB II handelt es sich um einen eindeutigen Formulierungsfehler. Dieser ist durch Lückenschluss umzudeuten.

Die Vorschrift soll beinhalten, dass ergänzend zur unterhaltsrechtlichen Prüfung nach dem BGB auch eine Prüfung nach dem SGB II durchzuführen ist, nach deren Funktion die rechnerische Schaffung von Hilfebedürftigkeit des Unterhaltspflichtigen und weiterer Angehörigen verhindert wird.

Diese Auslegung wird von den Regeln der teleologischen Auslegung, des Erstrecht-Schlusses und der historischen Methode widerspruchsfrei gedeckt.

In dem aufgeworfenen Beispiel würde das übrigens bedeuten, dass der Anspruchsübergang nicht geltend zu machen wäre, weil ansonsten Hilfebedürftigkeit anderer einsetzen würde. Von dem bereinigten Einkommen des Unterhaltspflichtigen von 1.143,27 €²³⁸ wären noch der Erwerbstätigenfreibetrag nach § 30 SGB II von 180,30 €²³⁹ abzusetzen. Damit wären 962,97 € folgendem Bedarf²⁴⁰ gegenüber zu stellen:

– für Unterhaltspflichtigen	340,00 €
– Kosten der Unterkunft	400,00 €
– Bedarf in Höhe Sozialgeld für das 12jährige Kind	207,00 €
anteilige Kosten der Unterkunft des Kindes	100,00 € ²⁴¹

Da die Bedarfe vom Einkommen unterschritten werden, würde die Überleitung des Anspruches anderweitige Hilfebedürftigkeiten schaffen.

²³⁸ Nach § 11 Abs. 2 SGB II wären von dem Nettoeinkommen noch die Pauschale für private Versicherungen von 30 € (§ 3 Nr. 1 Alg II-VO), die Werbungskostenpauschale von 15,33 € (§ 3 Nr. 3 aa) und die Entfernungskostenpauschale (z.B. 10 km x 19 x 0,06 = 11,40 € (Buchst. bb) a. a. O).

²³⁹ Berechnet nach einem angenommenen Brutto von 1.900,00 € und einem Quotienten von 0,601.

²⁴⁰ Geändert ab 01.10.2005

²⁴¹ Angenommener Betrag; m.E. wäre zulässig, für den Gesamtbedarf des Kindes den Unterhaltsbetrag einzusetzen.

Solange der Wortlaut des Gesetzes formal existiert, ist er durch Umdeutung entsprechend auszulegen.

Allerdings sollte der Gesetzgeber den unseeligen Text bei nächster Gelegenheit ersetzen, schon um einer unsinnigen Auseinandersetzung und Bürokratisierung entgegenzuwirken.

Auch als Randeffekt: Es kann niemandem daran gelegen sein, die statische Zahl der Hilfebedürftigen künstlich hoch zu puschen. Alle in einer solchen Kette vorhandenen Personen werden künstlich zu statistisch Hilfebedürftigen gemacht.

Der, der das „Geld erarbeitet“ wird einer, der der das Geld bekommt, bleibt statistisch einer und ebenso alle weiteren Familienangehörigen sind hilfebedürftig.

Gerade auch im Sinne von Entbürokratisierung können Verschiebebahnhöfe bei den Unterhaltsansprüchen mit vielen Antragstellungen und Leistungsverfahren in niemandes objektivem Interesse liegen.

Dienstleistungsqualität in der BA

Ansatzpunkte für einen qualitativen Sprung nach vorne

Michael Franck

1. Vier Qualitätsstufen im Dienstleistungsprozess

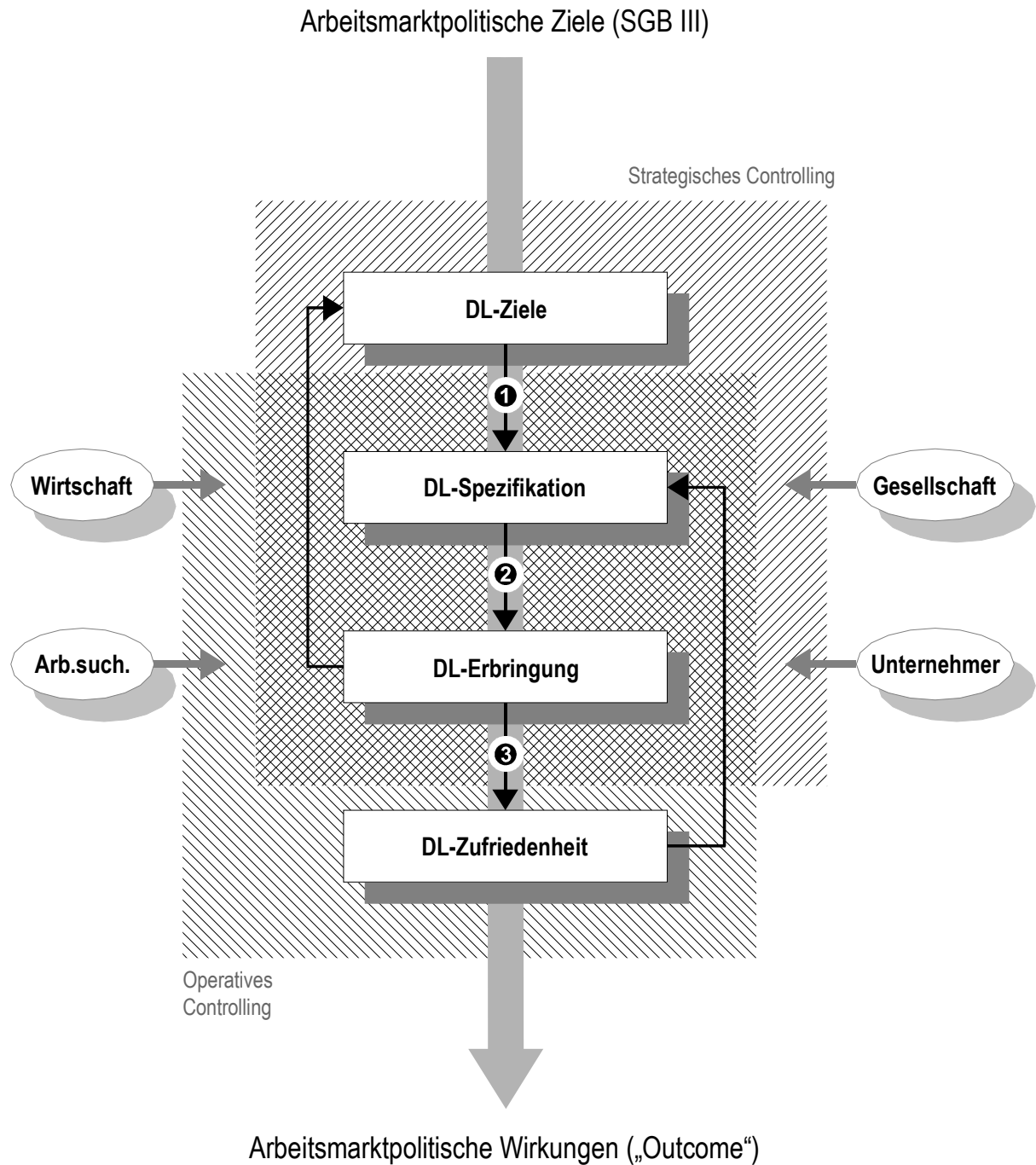
Kennen Sie den: Ein Arbeitsloser kommt zur Agentur für Arbeit: „Ich hätte gerne eine Stelle.“ Der Berater sprudelt daraufhin los: „Vielleicht wäre das etwas! 3000,- Euro netto, drei Monate Urlaub, Dienstwagen mit Chauffeur... Übrigens von 10 bis 15 Uhr, alle 14 Tage außerdem der Freitag frei...“ „Wollen Sie mich veräppeln?“ unterbricht ihn der Arbeitslose. Der Sachbearbeiter zuckt die Achseln: „Und wer hat damit angefangen?“ - Auf den ersten Blick spielt dieser zum Schmunzeln verführende Dialog mit dem sattsam bekannten und bereits mehrere Jahrzehnte währenden quantitativen Ungleichgewicht zwischen dem Arbeitskräfteangebot einerseits und der -nachfrage andererseits (z. d. akt. Zahlen s. KETTNER/SPITZNAGEL 2005). Man kann den obigen Dialog aber auch zum Ausgangspunkt nehmen, um nach der Dienstleistungsqualität der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu fragen. Nahezu jeder Mitarbeiter der BA kennt im eigenen Verwandten- und Freundeskreis Beispiele von zumindest temporär arbeitssuchenden Personen, deren Alltagserfahrungen mit den konkreten Vermittlungsleistungen der Agenturen für Arbeit diese Institutionen in keinem besonders guten Licht erscheinen lassen. Im günstigsten Fall werden die kompetente Berufsberatung und die zumeist schnelle Entgeltersatzgewährung gelobt, der am Ende erfolgreiche Wiedereintritt in eine Erwerbstätigkeit aber in den seltensten Fällen den Ausgleichsprozessen der Arbeitsvermittlung zugeschrieben. Der statistisch objektiv belegbare, aber seit einigen Jahren nicht mehr veröffentlichte geringe Marktanteil der Agenturen für Arbeit beim Ausgleich von Angebot und Nachfrage, hier definiert als Vermittlung im engeren Sinne, d.h. durch individuelle Auswahl und Vorschlag, wird zum einen (theoretisch) mit der alltäglich praktizierten Diskriminierung von Arbeitslosen unter Bedingungen einer „relativen Übervölkerung“ (Marx) auf dem Arbeitsmarkt erklärt. Es ist zum anderen auch die subjektive Wahrnehmung der Arbeitssuchenden, die den Stellenwert beschäftigungsunterstützender Dienstleistungen, welche der unmittelbaren Arbeitsvermittlung vorgelagert sind, zum Beispiel die der Information, Orientierung und Beratung, und die oft als maßgebliche „Türöffner“ der beruflichen Integration fungieren, (fälschlicherweise) nicht ausreichend würdigt. Schließlich kann der Eindruck der *Verwaltung* von Arbeitslosigkeit anstelle der *Förderung* von Beschäftigung damit zusammenhängen, dass die konkrete Dienstleistungsproduktion der öffentlichen Arbeitsvermittlung nicht auf dem Qualitätsniveau erbracht wird, die der Leistungsempfänger oder Kunde einer Einrichtung, die sich selbst als „erste Adresse auf dem Markt für Beschäftigung“ etikettiert, mit Fug und Recht erwarten kann. Wo sind die attraktiven Stellenangebote für den Arbeitssuchenden, wo die guten Bewerber für den Beschäftigten?

Um den Ort möglicher Qualitätslücken in der Arbeitsvermittlung der BA wenigstens ansatzweise aufzuspüren, wollen wir uns nachfolgend des einfachen Stufenmodells aus der ISO-Norm 9004, „Guide to Quality Management in Service

Industries“, bedienen. In diesem Modell wird der Dienstleistungsprozess in vier voneinander abgegrenzte Stufen unterteilt (s. Abb. 30). Ganz oben stehen zunächst die Dienstleistungs*ziele*, die eine Konkretisierung und Schwerpunktsetzung der allgemeinen Ziele der Arbeitsförderung gemäß § 1 SGB III verkörpern, gegenwärtig vor allem die schnelle und kostengünstige Integration in den Arbeitsmarkt. Es folgt eine *Spezifikation* der Dienstleistungen in Bezug auf mögliche Inhalte und Formen, d.h. es wird an dieser Stelle festgelegt, mit welchen Produkten und Programmen die zuvor definierten Bedürfnisse (der Kunden) befriedigt und unter welchen organisatorischen Strukturen sowie ablauftechnischen Verfahrensweisen diese Dienste bereit gestellt werden sollen. Auf der dritten Stufe wird dann die konkrete Dienstleistung*erbringung* betrachtet. Läuft diese mit der Spezifikation wirklich konform? Gibt es vielleicht eine Lücke zwischen Zielsetzung und Ausführung? Sind die Mitarbeiter der Institution als Produzenten der Dienstleistung fähig und willens, die Aufgaben der BA in der erforderlichen Qualität zu erbringen? Auf der letzten Stufe endlich wird gefragt, ob die Erfahrung, die der einzelne Leistungsnehmer mit dem Dienstleistungsangebot macht, seinen Erwartungen entspricht. Wenn das der Fall ist, ein Erwerbsloser bspw. nachhaltig und qualifikationsadäquat in den Arbeitsmarkt reintegriert wurde, wird man im Allgemeinen davon ausgehen dürfen, auf einen *zufriedenen Kunden* zu treffen. Die BA-Dienstleistung hat hier insofern zu einem positiven „Output“ geführt, als dass individuelle Arbeitslosigkeit konkret beendet wurde. Um jedoch eine positive Wirkung im arbeitsmarktpolitischen Sinne, d.h. für die Gesellschaft zu erzielen, kommt es nicht allein auf die erfolgreiche Einzelintegration an, sondern ob am Ende der Saldo aus Zu- und Abgängen und dadurch der Gesamtbestand an Arbeitslosen merklich gesunken ist. Erst dann sind die vom Gesetzgeber genannten Ziele der Arbeitsförderung, sowohl ein hoher Beschäftigungsstand als auch eine niedrige Arbeitslosigkeit, verwirklicht (positiver „Outcome“). Dabei sollte nicht vergessen werden, dass die BA auf dem Arbeitsmarkt nur *ein* – wenn auch nicht unbedeutender – „Mitspieler“ ist, die Hauptakteure sind nach wie vor die Beschäftigten auf der einen und die Arbeitssuchenden auf der anderen Seite.

Abbildung 30: Qualitätsstufen im Dienstleistungsprozess

[Abb. 1: Qualitätsstufen im Dienstleistungsprozess]



Die lineare Darstellung der Qualitätsstufen im Dienstleistungsprozess suggeriert auf den ersten Blick, dass das Erreichen der jeweils nächsten Stufe widerspruchsfrei, quasi automatisch und nahezu in jedem Falle gelingt. Häufig jedoch ist das Gegenteil festzustellen: Es existieren mehr oder minder große Brüche oder Lücken zwischen diesen Stufen, die Spezifikation etwa korrespondiert nicht unbedingt mit den Zielen, die faktische Erbringung nicht mit der Spezifikation usw., sodass schlussendlich die Ergebnisqualität nicht den Erwartungen des Leistungsnehmers entspricht (vgl. ZEITHAML/BERRY/PARASURAMAN 2000). Auf drei solcher gegenwärtig erkennbaren Lücken (Ziff. 1 bis 3 in Abb. 30) möchte ich nachfolgend verweisen, indem ich nach den Adressaten der BA-Dienstleistungen („Wer“), den spezifischen Produkten („Was“) und nach der Art und Weise der Herstellung („Wie“) frage. Aus der Beantwortung dieser Fragen, wie auch aus einem kurzen Blick auf das europäische Nachbarland Großbritannien lassen sich Schlussfolgerungen zur weiteren Verbesserung des Dienstleistungsprozesses gewinnen.

2. Kunden – welche Kunden?

Ein zentraler Modernisierungsansatz in der öffentlichen Verwaltung („New Public Management“) ist der Perspektivwechsel weg von der Binnen- und hin zur Ergebnis- bzw. Kundenorientierung (vgl. SANDER/ LANGER 2004). Innerhalb der BA erfolgt die Verwendung des Kundenbegriffs seit einigen Jahren allerdings geradezu inflationär und zum größten Teil nicht korrekt. Kunden sind per definitionem Käufer; Käufer wählen sich ihren Vertragspartner frei aus und verhandeln ihre Kontrakte auf gleicher „Augenhöhe“. Arbeitslosengeldempfänger tun dies offenkundig nicht; sie sind korrekterweise als *Bürger* zu bezeichnen, denn sie stehen zum Staat in einem klaren Über-/Unterordnungsverhältnis. Gleiches gilt für Unternehmen, welche monetäre Zuschüsse aus dem Budget der Arbeitsförderung beantragen. Trotz dieser Besonderheiten erscheint es opportun, vom Kunden der Verwaltung zu sprechen, wengleich er in dieser Rolle, was der Begriff nahelegt, kein Marktteilnehmer ist. Einen anderen Begriff, der die notwendige Veränderung im administrativen Selbstverständnis besser beschreibt, gibt es derzeit nicht. Kunden sind gemäß der Qualitätsnorm ISO 9000 zunächst einmal Personen oder Organisationen, die ein Produkt empfangen. Aufbauend auf dieser Definition dürfte es nicht schwer fallen festzustellen, dass auch die öffentliche Verwaltung Kunden hat. Natürlich ist es nicht das Ziel des Kundenbegriffs, dem Empfänger staatlicher Leistungen eine alleinige Marktmacht einzuräumen, dass also ausschließlich er über die Nachfrage konkreter Verwaltungsleistungen bestimmen kann. Ziel dieses Begriffs ist es vielmehr darauf zu verweisen, dass eine generelle *Veränderung der Beziehungen* zwischen den Akteuren auf der staatlichen Seite und den Bürgerinnen und Bürgern andererseits angestrebt wird, die aus dem konventionellen Staatsdiener einen modernen Dienstleister macht, und dieser an der Schnittstelle zum Bürger auch dafür verantwortlich zeichnet, wie Staat und Verwaltung von der Öffentlichkeit akzeptiert werden. Kurz gefasst heißt Kundenorientierung, die Erfüllung von Kundenerwartungen grundsätzlich zum Ausgangspunkt der Leistungserbringung zu machen.

Bevor konkrete Kundenanforderungen ermittelt werden können, muss jedoch zuerst einmal geklärt werden, *wer* denn überhaupt Kunde des Produktes ist, d.h. wessen Anforderungen berücksichtigt werden müssen. Für wen also werden die Dienstleistungen in den Agenturen für Arbeit erbracht? Welche Bedeutung hat die Zufriedenstellung dieser Kundengruppen für den Erfolg der BA? Das SGB III nennt gleich zu Beginn die Gruppen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Sie sind in erster Linie gemeint, wenn die aktuellen geschäftspolitischen Ziele der BA von „hoher Kundenzufriedenheit“ sprechen.²⁴² Die Erwartungshaltung beider Gruppen gegenüber den Arbeitsagenturen ist aber durchaus *nicht* komplementär oder gar identisch. Nehmen wir die Arbeitsvermittlung als Beispiel: Während die Arbeitgeber nach preiswerten, aber dennoch leistungsstarken und mit den Anforderungen des Arbeitsplatzes höchstmöglich kongruierenden Bewerbern suchen, geht es für die andere Seite in der Mehrzahl um eine qualifikationsadäquate und unbefristete Vollzeitbeschäftigung auf der Basis eines attraktiv ausgestalteten Normalarbeitsvertrages (vgl. TRUBE 2005). Dies gilt umso mehr, als das gegenwärtig bestehende massive Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt die Lage für die Arbeitssuchenden gewaltig erschwert. Die schon im Ansatz widerstreitenden Kundenbedürfnisse in gleicher Weise bedienen zu wollen, gleicht einer Quadratur des Kreises. Nicht umsonst kennt das idealtypische Rollenverständnis des Arbeitsvermittlers sowohl den sog. 'Sozialkaufmann' als auch den 'Sozialarbeiter'. Beide Rollen unter *einen* Hut zu bringen, ist unrealistisch. Einmal unterstellt, der Arbeitsvermittler schlägt sich mit seinen Ausgleichsaktivitäten und Fördermaßnahmen erfolgreich auf die Seite der Arbeitsplatzanbieter, dann wird aus dieser Ecke die Qualität der Dienstleistungserbringung mit Sicherheit besser bewertet werden, als wenn die Interessen der Arbeitskraftanbieter im Mittelpunkt gestanden hätten. Im Übrigen lassen sich unter dem erzwungenen Diktat öffentlicher Ausgabenkürzungen erklärte Qualitätsverbesserungen, die eben nur ganz selten kostenneutral sind, kaum für alle Kundengruppen gleichzeitig durchsetzen; die geschäftspolitische Maxime, „für alle das Beste erreichen“, ist deshalb eine Illusion. Erst das klare Bekenntnis zu Gunsten einer *bestimmten* Kundengruppe erlaubt den nächsten Schritt hin zu einer Spezifizierung der Dienstleistungen und damit ein Urteil über die qualitative Adäquanz von Ziel und Spezifikation. Kunden aus dem Kreis der Arbeitgeber oder der sog. Stellenwechsler fragen eine andere Leistungspalette nach als Langzeitarbeitslose oder Menschen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien. Da jeder Euro aus dem Topf der Arbeitsförderung nur einmal ausgegeben werden kann, gibt es neben den Gewinnern (aus einer veränderten geschäftspolitischen Zielsetzung) immer auch Verlierer, also Kundengruppen, die

²⁴² Als weitere „Hauptkundengruppen“ der BA, die (teilweise im abstrakten Sinne) „bedient“ werden (müssen), kommen in Betracht: Die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter in den Organen der Selbstverwaltung, die konträren Repräsentanten im parlamentarisch-politischen Raum, wie die Sozialpolitiker, die für das Gemeinwohl verantwortlich zeichnen, oder die Haushaltspolitiker, die das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durchsetzen, sowie nicht zuletzt die Mitarbeiter und Führungskräfte in der eigenen Organisation. Es sind im Kern die Antagonismen von Arbeit und Kapital, die sich hier in den verschiedenen Sphären des gesellschaftlichen Lebens immer wieder neu reproduzieren. Das schließt die Bildung von Fraktionen, Privilegierte versus Nicht-Privilegierte, innerhalb dieser Gruppen nicht aus.

sozusagen „leer“ ausgehen.²⁴³ Diese Selektion wird umso dramatischer, je mehr das Mittelvolumen, das es zu verteilen gilt, schrumpft.

3. Wichtigster Qualitätsaspekt: Gute Bewerber und attraktive Arbeitsplatzangebote

Was ist Qualität? Bis weit in die 90er Jahre war das (unausgesprochene) Selbstverständnis der BA nahezu ausschließlich an der *Produktqualität* orientiert. Die über viele Jahrzehnte hinweg stetig expandierenden (quantitativen) Erfolgsmeldungen auf den Feldern der Arbeitsvermittlung, der Förderung der beruflichen Weiterbildung und der Beschäftigung schaffende Maßnahmen signalisierten eine hohe Kompetenz in den Kerngeschäften der BA sowie das kontinuierliche Erkennen und Nutzen von Handlungsspielräumen trotz eines immer schwieriger werdenden Arbeitsmarktes. Gegen Ende des alten Jahrtausends dann der Schwenk zu einem mehr *prozessorientierten* Qualitätsverständnis. Es ging mit dem „Arbeitsamt 2000“ um eine Neugestaltung des institutionellen Aufbaus und von Abläufen in der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Gleichzeitig sollte mit dem „Angebotskonzept“ eine Optimierung des bestehenden Vermittlungsprozesses erreicht werden. Die gegenwärtig in den Agenturen vor Ort stark diskutierten „Handlungsprogramme“ der Zentrale stehen ebenfalls in dieser Tradition. Nach diesem Ansatz bestimmt sich Qualität primär über die Einhaltung bestimmter vorgegebener Verfahrensstandards. Jede Abweichung, ohne dafür einen wichtigen Grund benennen zu können, bedeutet aus diesem Blickwinkel eine Minderung der Qualität. Problematisch hierbei ist, dass die Erwartungen arbeitsloser Kunden nur am Rande interessieren, sie werden quasi „gesetzt“, was erkennbar wird gegenüber den sog. „Beratungskunden“, und zwar nicht nur beim verstärkten Einsatz von Zwangsmitteln, sondern auch bei den reduzierten Förderleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Alternativ könnte man für einen stärker *kundenbezogenen Ansatz* werben, in dem die Qualität von Produkten und Programmen danach bestimmt wird, ob sie am besten den individuellen (oder kollektiven!) Bedürfnissen, mithin dem eingestandenermaßen subjektiven Urteil des Kunden entsprechen. Dies setzt in vielen Fällen berufsberaterische Überzeugungsarbeit voraus.²⁴⁴ Es muss unbedingt berücksichtigt werden, dass etwa die Leistungen der Arbeitsvermittlung prinzipiell erst durch die Einbeziehung des Kunden entstehen. So geschieht das Zusammenführen von Arbeitsplatzanbietern und Stellensuchenden zur Begründung von Beschäftigungsverhältnissen nicht durch die Tätigkeit des Arbeitsvermittlers allein, sondern wesentlich aus der *Koproduktion* von Vermittlern, Unternehmern und Arbeitssuchenden. Nachhaltige Erfolge in der Arbeitsvermittlung lassen sich deshalb nur dann erzielen, wenn die Adressaten dieser Dienstleistung als aktive Mitstreiter

²⁴³ Die im Jargon der BA als „Betreuungskunden“ bezeichneten Arbeitslosen, deren mittelfristige Integrationschancen in den (Ersten) Arbeitsmarkt als gering gelten, sind dafür ein Beispiel par excellence.

²⁴⁴ Dies verweist auf weitere real existierende Arten von Standards, die jenseits der von Politik und Unternehmung gesetzten Maßstäbe der Arbeitsförderung liegen und die in der aktuellen BA-internen Diskussion von Qualitätsnormen bislang eher unberücksichtigt bleiben, nämlich sowohl die Berücksichtigung von wissenschaftlich-professionellen als auch von ethischen Standards (vgl. WENDT 2005).

gewonnen werden; das aber gelingt nur in dem Maße, wie sie die Praxis der Dienstleistungserbringung (Struktur, Prozess und Ergebnis) als positiv erleben.

Worauf legt der Kunde wert, was ist ihm wichtig? In der Literatur zur Dienstleistungsqualität werden i.d.R. drei Arten von Kundenanforderungen unterschieden (z.B. BUNDESVERWALTUNGSAMT 2001): 1. *Basisanforderungen*, die als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Ihr Nichtvorhandensein erzeugt unmittelbar ein Gefühl der Unzufriedenheit, ihr Vorhandensein aber noch lange keine Zufriedenheit. Die Freundlichkeit von Mitarbeitern oder ansprechende Räumlichkeiten sind Beispiele für solche Elementarfaktoren. 2. *Spezifische Leistungsanforderungen*, deren Erfüllung der Kunde im Normalfall erwarten kann, weil sie zum Standardrepertoire des Leistungsanbieters gehören. Hierzu würden in der BA u.a. die aktuellen Informationen zur Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt während eines Erstgespräches des Arbeitssuchenden beim Arbeitsvermittler gehören. 3. Schließlich die *unbewussten Kundenanforderungen*, deren Erfüllung der Kunde zwar nicht erwartet, bei deren Vorliegen er aber mit „Begeisterung“ reagiert. Ein derartige Enthusiasmus entsteht, sobald die Erwartungen des Kunden übertroffen werden. Schaltet etwa ein Unternehmer für ein Stellenangebot die öffentliche Arbeitsvermittlung ein und erhält daraufhin Vorschläge mehrerer besonders leistungsstarker Bewerber, so wird er diese Erfahrung als große (positive) Überraschung wahrnehmen. Verschiedene Befragungen zeigen übereinstimmend an (vgl. FRANCK 2001), dass den Arbeitsagenturen vor allem dann ein *qualitativer Sprung* „nach vorne“ gelänge, wenn sie den Bewerberpool um mehr markt-konforme, gute Kandidaten vergrößerten, wie parallel dazu auch der Anteil von attraktiven Stellenangeboten ausgeweitet werden müsste, um exakt jenen Personenkreis stärker für die Arbeitsverwaltung zu erschließen. Es ist ein fundamentaler Fehler, für diese strategisch bedeutsamen Zielgruppen, d.h. sowohl für die guten Bewerber, wie auch für die attraktiven Unternehmen, auf diverse Selbstbedienungseinrichtungen zu verweisen, selbst wenn sie in moderner „WWW-Verkleidung“ daher kommen, anstatt ihnen ein auf ihre spezifischen Bedürfnisse zugeschnittenes *personalisiertes Dienstleistungsangebot* zur Verfügung zu stellen. Fremde Dienstleister nimmt doch ein anspruchsvoller Kunde insbesondere in Anspruch, um mit deren Hilfe eigene Arbeitszeit einzusparen. Muss er indes die gewünschte Dienstleistung mehr oder weniger selbst erbringen, stellt sich schnell die Frage nach dem persönlichen Nutzen.²⁴⁵ Im Übrigen lehrt die Praxis: Erst durch einen „*Bundling-Effect*“ mit guten Bewerbern können bei Unternehmen auch weniger markt-konforme Arbeitssuchende ins Gespräch gebracht werden, deren Integration ein der BA qua Gesetz zweifelsfrei auferlegtes Anliegen ist.

²⁴⁵ „Die Dienstleistung der BA soll sich bei diesem Kundentyp auf Vermittlungsvorschläge beschränken. Im Alltag sehen sich die Vermittlungsfachkräfte jedoch mit dem Phänomen konfrontiert, dass gerade die Marktkundin besonders qualifizierte Dienstleistungen verlangt, die ihr vom Konzept nicht zugestanden werden“ (SCHÜTZ, 2005, S. 15).

4. Zufriedene Mitarbeiter – das Rückgrat der Leistungserbringung

Dienstleistungen zeichnen sich generell durch eine Reihe von Besonderheiten aus: 1. Dienstleistungen stehen in *Komplementarität* zu dem Produkt, welches sie begleiten. Sie unterstützen dessen Einsatz und/oder sie erhöhen dessen Nutzen. Im Falle der öffentlichen Arbeitsvermittlung wäre ein „Produkt“ bspw. der ausgewählte und vorgeschlagene Bewerber. Selbstverständlich wirbt eine gute „Ware“ auch für den „Händler“, der sie anbietet. Obendrein zeigt sich an diesem Beispiel einmal mehr, welch' prominenter Stellenwert der vorhandenen oder noch zu erwerbenden beruflichen Qualifikation zukommt. Ausschließlich kosteninduzierte Einsparungen in den geförderten Weiterbildungsangeboten für Arbeitslose sind deshalb kontraproduktiv,²⁴⁶ nicht zuletzt aus dem Interesse der BA an sich selbst. 2. Im Gegensatz zu einer Sachleistung, welche man vor dem Kauf sehen, ausprobieren und prüfen kann, erschwert bzw. verhindert die *Immaterialität* von Dienstleistungen eine Prüfung der Qualität (und des Preis-Leistung-Verhältnisses) vor dem Kauf. Das Vertrauen in den Anbieter spielt eine sehr viel größere Rolle. Die verstärkte Gewinnung von Arbeitgebern mit hohem Beschäftigungspotenzial, wie von der BA zurzeit intendiert, gelingt nur dann, wenn der nachfrageseitig erbrachte Vertrauensvorschuss mit einer qualitativ exzellenten Dienstleistung honoriert wird. Erst wenn ein Kunde die Attribute der erhaltenen Leistung hoch einschätzt, wird er die Qualität positiv bewerten, zufrieden sein und dem Anbieter treu bleiben (Kundenbindung). 3. Durch die *Nichtlagerbarkeit* erfolgen Dienstleistungserstellung und Abgabe zum selben Zeitpunkt, meist von Menschen für Menschen. Die Qualität hängt somit von den Verhaltensweisen der Mitarbeiter in jedem Einzelfall ab. Alltagserfahrungen im Kontakt mit den Mitarbeitern in den Arbeitsagenturen beeinflussen wiederum das künftige Entscheidungsverhalten der Nachfrager. Mitarbeiter stellen deswegen *die* zentrale Ressource im Dienstleistungsverkehr dar. Sie sind es, die die Dienstleistung erschaffen, die der Kunde wahrnimmt und die für ihn letztendlich die Unternehmung symbolisieren. Eine sorgfältige Personalauswahl und die permanente Qualifizierung der „Service-Mannschaft“ gelten mit Recht als *Conditio sine qua non* für eine 1a-Dienstleistungsqualität; sie sind aber nicht hinreichend. Längerfristig kommt es vor allem auf die Mitarbeiterzufriedenheit an.²⁴⁷ Zufriedene Mitarbeiter (oder interne Kunden) *gehen* zufriedenen (externen) Kunden immer *voraus* (BAUMANN 2000).

Voraussetzung für eine hohe Qualität der Dienstleistungserbringung sind bestimmte Leistungsbereitschaften und -fähigkeiten dieser sog. internen Kunden (BUNDESVERWALTUNGSSAMT 2001). Nicht umsonst nennt das vierte geschäftspoli-

²⁴⁶ „Aktive Arbeitsmarktpolitik kann dazu beitragen, die benötigten Qualifikationen zu erhalten. Schon die qualifikationsspezifische Betrachtung des Arbeitsmarktes“ [gemeint sind die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten; M.F.] „hat ergeben, dass der deutsche Arbeitsmarkt die Qualifikationen Arbeitsloser nicht abschreiben sollte, wie dies bei anhaltender Nicht-Betätigung durch Verlernen und Vergessen droht“ (MEHRET 2005, S. 5).

²⁴⁷ „Es können [...] nur zufriedene und motivierte Mitarbeitende, die sich in ihrer Organisation wohl fühlen, zu einem positiven Ergebnis des Unternehmens beisteuern“ (SCHMID 2003).

tische Ziel der BA für 2005 die Ausschöpfung des Leistungspotenzials der Mitarbeiter *und* deren Motivation in einem Atemzug. Die Bereitstellung von anspruchsvollen Diensten im Kontext der Arbeitsförderung basiert maßgeblich auf der Handlungsbereitschaft der Mitarbeiter. Neben dem „Wollen“ und „Können“ kommt als weitere Determinante das „Dürfen“ hinzu, die individuelle *Freiheit zur selbstständigen Ausgestaltung* der Aufgabenerledigung. Betrachtet man die drei Faktoren aus der Perspektive des Qualitätsmanagements, so geht es darum, das Wollen, Können und Dürfen gleichermaßen sicherzustellen. An dieser Stelle bietet der gegenwärtige Reformprozess der BA ein äußerst widersprüchliches Bild, denn bei einzelnen Reformbausteinen sieht es gerade so aus, als ob sie eher eine kontra-produktive Wirkung hinsichtlich des Qualitätspostulats entfalten. Zwar zeigt sich einerseits, dass mit der Installierung des „Kundenzentrums“ in den Arbeitsagenturen ein organisatorischer Meilenstein gesetzt wurde, um die Vermittlungsfachkräfte von vielen administrativen Routinen, die in der Vergangenheit wiederholt und zu Recht als hinderlich für die Durchführung der eigentlichen Kernaufgabe gebrandmarkt wurden, zu entlasten. Auch hat die technische Ausstattung mit fortschrittlichen IT-Werkzeugen, z.B. mit dem „Virtuellen Arbeitsmarkt“ oder dem „Jobroboter“, trotz mancher anfänglicher Schwierigkeiten die Arbeitsmarkttransparenz und den -ausgleich enorm verbessert. Ebenso wird „VerBIS“ als Folgeprodukt der computer-unterstützten Arbeitsvermittlung („coArb“) die internen Verwaltungsprozesse alsbald weiter vereinfachen. Kurzum: Durch solche veränderten Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe werden fraglos wesentliche Mitarbeiter-(teil)-zufriedenheiten tendenziell erhöht. Andererseits aber lassen sich am Horizont binnenpolitische Entwicklungen beobachten, wie etwa die Basisvergütungen für neue Mitarbeiter in den Agenturen abzusenken (Motto: „leistungsfördernde Anreize“), die Arbeitsplatzsicherheit zu schleifen (Verlust des Beamtenstatus') und die Alltagsarbeit mehr und mehr in ein enges Korsett aus penibel vorgeschriebenen Arbeitsschritten (i.d. Handlungsprogrammen schematisiert) und bis auf die Teamebene durchdeklinierten Steuerungskennziffern („volle Ergebnisverantwortung“) zu pressen, die ein aufwändiges „Reporting“ verlangen, sobald der einzelne Akteur davon abweicht. Diese Art von quasi soldatischer Führungskultur provoziert selbst bei denjenigen, die dem Grunde nach durchaus reformfreudig und -willig sind, teils ein offen geäußertes Unzufriedenheitsgefühl, teils ein nur latentes Unbehagen.²⁴⁸ Nicht wenige, insbesondere an der Frontlinie zum externen Kunden, sehen konstitutive Bestandteile ihres „psychologischen Vertrages“ (Rousseau), den sie implizit mit ihrer Organisation geschlossen hatten, verletzt und reagieren frustriert mit innerer Kündigung.²⁴⁹ Sofern sie aus mancherlei Umständen ihren Ar-

²⁴⁸ Ch. HANDY, Englands bekanntester Vordenker in Sachen Management, erklärt zu den Grundprinzipien eines erfolgreichen Führungsstils (2005, S. 77): „Make clear what the deal is, what you want them to achieve, what they should deliver, but then leave them alone to get on with it. *Good people don't like to be managed.* And, finally, for goodness sake, reward them. These are all enduring principles“ (Hervorheb. M.F.).

²⁴⁹ „Innere Verträge sind subjektive Konstruktionen von Gerechtigkeit. Sie werden weder schriftlich festgehalten noch muss der andere Vertragspartner die Vertragsinhalte kennen oder gar akzeptieren. Die regulationstheoretische Sichtweise des inneren Vertrages impliziert auch, dass, wenn diese Gerechtigkeitsvorstellungen verletzt werden, der Mitarbeiter nach einem Ausgleich strebt, mit dem wieder ein Gleichgewicht zwischen ihm und dem Vertragspartner

beitgeber nicht verlassen (können), besteht die reale Gefahr, dass sie versuchen werden, unauffällig „Dienst nach Vorschrift“ zu machen bzw. jegliches persönliche Engagement zu vermeiden, in praxi der Todesstoß für jedwede Dienstleistungserstellung professionellen Kalibers. Um es noch einmal zu wiederholen: Sind hohe Leistungsqualitäten *das* Ziel, ist die hohe interne Kundenzufriedenheit *die* Grundbedingung.

5. Von anderen lernen? - „Good Practices“ in „Jobcentre Plus“

Was tun? Der Wunsch, die Dienstleistungsqualität der öffentlichen Arbeitsvermittlung und -beratung zu verbessern, lässt sich nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen Ländern Europas beobachten. Ich greife hier einmal mehr auf das Beispiel des Vereinigten Königreiches zurück, weil das Land für viele der jüngsten Reformen in der BA Pate gestanden hat, sei es auf der Makroebene für die Philosophie des Förderns und Forderns („Workfare“), sei es auf der Mikroebene für den jetzt verbindlichen Nachweis von Eigenbemühungen bei Arbeitslosigkeit („Jobseeker Agreement“). Bereits Anfang der 90er Jahre wurden in Großbritannien mehrere Konzepte entwickelt, mit deren Hilfe die Modernisierung des öffentlichen Dienstes vorangebracht werden sollte, die aber, was das allen diesen Ansätzen gemeinsame Ziel der Qualitätsverbesserung betrifft, sehr unterschiedliche Akzente setzen. Wir können primär prozess-, kunden- und mitarbeiterorientierte Ansätze unterscheiden. Die korrespondierenden Management-Modelle, die man gegenwärtig am häufigsten innerhalb der britischen Arbeitsverwaltung antrifft, sind „Investors in Excellence“, „Chartermark“ und „Investors in People“.²⁵⁰ „Matrix“ ist ein weitverbreitetes Modell mit ähnlicher Zielrichtung; wir finden es jedoch fast ausschließlich in der schulischen und universitären Berufsberatung, deren Institutionen unabhängig von der Arbeitsverwaltung agieren (vgl. FRANCK 2004). Beispielhaft wird nachfolgend am „Excellence“-Konzept erläutert, erstens welche qualitativen Merkmale bei der Dienstleistungserbringung in Bezug auf die drei Hauptkundengruppen von „Jobcentre Plus“ (JCP), d.h. Mitarbeiter, Arbeitssuchende/Beschäftigter und Gesellschaft, betrachtet werden können, sowie zweitens wie die neue Organisationskultur und die modernisierte Produktpalette von den Leistungsproduzenten bzw. -konsumenten bewertet wird.

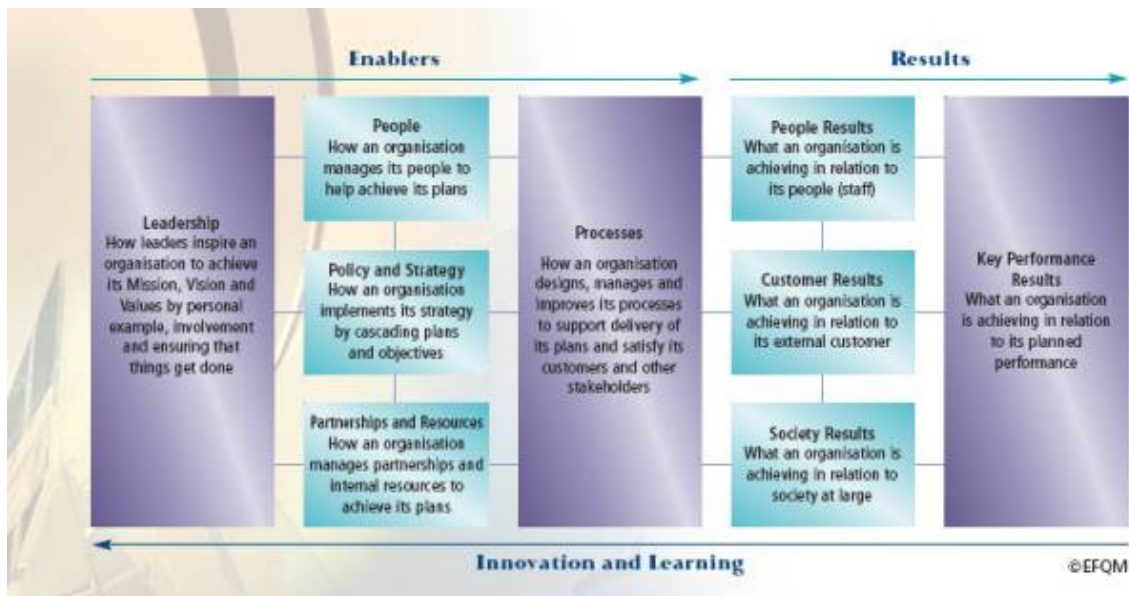
Mit „Investors in Excellence“ (IiE), das in seinen wesentlichen Elementen auf dem „Gemeinsamen Europäischen Qualitätsbewertungssystem“ der EU basiert, wird den öffentlichen Verwaltungen ein Instrument an die Hand gegeben, das

hergestellt werden kann“ (BIEHL/RICHTER 2004, S. 145). In der Arbeitsmarkttheorie spricht man analog vom „Gift-Exchange“-Ansatz.

²⁵⁰ „The Excellence Model of the European Foundation for Quality Management (EFQM) is a framework used to assess an organisation's performance, in terms of the management of its people, results achieved and the processes needed to achieve them. - Investors in People Standards relates employee Training and Development to organisational goals and performance accreditation. [...] The emphasis is now much more on outcome as opposed to processes. - Charter Mark is both a standard of customer service and a quality improvement tool, which helps everyone in the organisation focus on and improve customer service. An organisation that has achieved the standard has demonstrated that it puts its customers first and is delivering a first class service“ (PUBLIC SERVICE REFORM UNIT 2005).

sie dabei unterstützt, Methoden des Qualitätsmanagements zur *Leistungs- und Effizienzsteigerung* zu nutzen (EXCELLENCE NORTH WEST 2004). liE bietet einen einfachen und leicht handhabbaren Rahmen, um eine Selbstbewertung in Organisationen des öffentlichen Sektors vorzunehmen. Die neun Themenfelder benennen zentrale Aspekte, die bei jeder Organisationsanalyse berücksichtigt werden müssen (s. Abb. 31). Hinter jedem dieser Felder verbergen sich mehrere Kriterien, die wichtige Leistungsmerkmale beschreiben, welche bei der Bewertung einer Organisation zu beachten sind. So etwa werden unter dem hier besonders interessierenden Themenfeld der *mitarbeiterbezogenen* Ergebnisse („People Results“) Gesichtspunkte subsumiert, wie der Gesamteindruck, den die Beschäftigten von ihrer Organisation und deren Mission haben, wie sie ihr Arbeitsumfeld, die Leitung und das Managementsystem beurteilen, wie sie ihre beruflichen Entfaltungsmöglichkeiten und die Entwicklung ihrer persönlichen Fähigkeiten einschätzen oder wie sie die von der Organisation bereitgestellten Produkte und Dienstleistungen bewerten. Bei den *kundenbezogenen* Ergebnissen („Customer Results“), dem zweiten uns besonders interessierenden Themenfeld, wird die Zufriedenheit der Bürger gemessen im Hinblick auf den Gesamteindruck der Organisation und u.a. die Einbeziehung der Kunden in die Gestaltung und Bereitstellung der Dienste. Das dritte Themenfeld, die *gesellschaftlichen* Ergebnisse („Society Results“), handelt davon, welche Haltung die Organisation zu Fragen der örtlichen Lebensqualität – objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden –, der Unterstützung der sozial Schwächeren oder der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen einnimmt. Am Ende wird das, was die Organisation erreicht hat, ins Verhältnis gesetzt zu ihrem Auftrag und ihren spezifischen Zielen und beurteilt, wie die Einrichtung die Bedarfe und Erwartungen all jener erfüllt hat, die ein finanzielles oder sonstiges Interesse an ihr besitzen („Key Performance Results“). Vorrangig eruiert werden die Qualitäten aller vorgenannten Leistungen entweder über kundenspezifische Umfragen oder über quantitativ-statistische Indikatoren aus den laufenden Geschäftsprozessen der Organisation.

Abbildung 31: „Investors in Excellence Standard“



JSP hat grundlegende Qualitätsstandards sowohl für Arbeitssuchende („Customers' Charter“) als auch für Arbeitsplatzanbieter („Employers' Charter“) festgeschrieben und publiziert. In den alljährlichen Geschäftsplänen („Business Plans“), die ebenfalls regelmäßig veröffentlicht werden, sowie in den ergänzenden Erläuterungen für die Mitarbeiter („Handbook for Staff Outlining the JSP Targets“) werden diese Standards zum Teil in quantifizierte Zielvorgaben („Targets“) übersetzt. Über Erfolge bzw. Misserfolge dieser Translationen geben die jährlichen Kundenbefragungen eine erste Auskunft. So wurden im ersten Quartal 2004 insgesamt 3.400 Arbeitssuchende in puncto Zufriedenheit mit den Leistungen von JCP befragt (SANDERSON), im vierten Quartal desselben Jahres 4.500 Beschäftigter (IFF RESEARCH) und im September 2004 alle Mitarbeiter, von denen 46.600 oder 55 Prozent den Fragebogen beantworteten (ORC INTERNATIONAL). Vergleicht man nun die vor zwei Jahren eruierten Erwartungen der (externen) Kunden mit den heutigen Zufriedenheiten, so lassen sich fortbestehende erhebliche Differenzen beobachten. Arbeitssuchende einerseits erwarteten u.a. „to be dealt with quickly and efficiently, easy access to information for everyone, knowledgeable and helpful staff“ (JSP 2004), Beschäftigter andererseits „applicants who are more suitable, better screening of applicants before [JSP] refer them to a vacancy, more feedback and after care“ usw. (JSP 2003). Zudem sollten aus Sicht der obersten Führungskräfte die Mitarbeiter in der Arbeitsverwaltung „proud to work for us and encourage others to join us. Together we will focus on delivering high quality customer services in an environment that makes full use of our skills and rewards our contribution“ (JSP 2004a). Während immerhin 72 Prozent aller Arbeitssuchenden und 80 Prozent aller Arbeitsplatzanbieter die (globale) Dienstleistungsqualität der örtlichen Arbeitsagenturen mit „zufriedenstellend“ bzw. „ziemlich zufriedenstellend“ bewerteten,²⁵¹ war die Un-

²⁵¹ Trotz dieser auf den ersten Blick guten Gesamtbewertungen gab es unter den Arbeitssuchenden deutliche Kritik an den Informationen über Entgeltersatzleistungen, über offene

zufriedenheit unter den Mitarbeitern von JSP vergleichsweise hoch. Nur 41 Prozent waren mit ihren Arbeitsbedingungen zufrieden oder sehr zufrieden; mit ihrem Arbeitgeber, dem „Department for Work and Pension“, sogar nur 18 Prozent. Hier besteht im Inneren der Organisation ein offenkundiger, dringlicher Handlungsbedarf. Gänzlich unbeackert erscheint zudem das Feld der gesellschaftlichen Auswirkungen (s.o.). Beschäftigten- und Arbeitslosenquoten sind gängige Indikatoren für den „Outcome“ auch im Vereinigten Königreich. Den spezifischen Einfluss des JSP auf die Vielschichtigkeit von Beschäftigung mit „helping people into work“, „tackling fraud and error“ sowie „accurate benefit processing“ einfangen zu wollen, greift aber eindeutig zu kurz, denn diese Ziele beschreiben zuvorderst das *Interesse der Organisation an sich selbst*. Von daher widerspiegeln die jeweiligen Zielerreichungsgrade bei den Vermittlungszahlen etc. – im Rechenschaftsbericht positiv resümiert: „Jobcentre Plus' second year of operation can be seen as one of achievement within a very challenging environment“ (2004b) - in keiner Weise die (meritorischen) Qualitätsgewinne für das örtliche Gemeinwesen.

6. Fazit: Offenkundige Lücken im Dienstleistungsprozess schließen!

Es sind drei zentrale Fragen, auf die jedes zukunftsweisende Konzept zur Qualitätsverbesserung Antworten finden muss: *Welche Kundengruppen* will die BA primär bedienen, welche betrachtet sie demgegenüber als nachrangig? *Welche Leistungen der Arbeitsförderung* gehören für diese Kundengruppen zum Standardprogramm, womit kann man sie darüber hinaus begeistern? *Welche positiven* (materiellen und immateriellen) *Anreize* produzieren zufriedene und damit leistungsstarke Mitarbeiter?

Welche Leistungsqualitäten ein Bürger/Kunde von der (britischen) Arbeitsverwaltung *erwarten* darf, wird beim JSP in vorbildlicher Weise umrissen: „Publishing Service Standards“, „Informing the Customer“, „Service Accessibility“, „Consulting with Customers“, „Polite and Helpful Staff“, „Seeing Callers“, „Answering Telephone Calls, Letters, Faxes and E-Mails“ und „Having a Complaints Procedure“ setzen für *einige* Basisanforderungen (s. o.) klare kundenfreundliche Standards, welche von der deutschen BA nahezu 1:1 adaptiert werden könnten (vgl. PUBLIC SERVICE REFORM UNIT 2005a). Die Operationalisierung von *Zufriedenheit* mit den Kerndiensten innerhalb der Arbeitsvermittlung und -beratung bleibt dennoch auf dieser Stufe weiterhin ungelöst!²⁵²

Stellen, an der zu knappen Gesprächszeit mit den Vermittlern und am berufskundlichen Wissen der Mitarbeiter (SANDERSON 2004), bei den Unternehmen an der Qualität der vorgeschlagenen Bewerber, an der mangelhaften Berücksichtigung betrieblicher Anforderungen bei der Vorauswahl und an der Kontaktdichte während des Stellenbesetzungsverfahrens (IFF RESEARCH 2004).

²⁵² Grundsätzlich gilt: „*Good service needs time*“. Das Bereitstellen ausreichender zeitlicher Ressourcen wäre eine (erste!) adäquate Übersetzung dieses Qualitätsmerkmals. Freilich stünde diese Forderung im Widerspruch zum Zeitgeist, der gegenwärtig von der alles verschlingenden Maxime der Effizienz geprägt ist, und das nicht nur im Vereinigten Königreich, sondern auch in Deutschland.

Es sei daran erinnert, dass die Mitarbeiter der BA, wie auch der übrigen öffentlichen Verwaltung, nicht beschäftigt werden, um irgendwelche Zielindikatoren zu erreichen, sondern um die *Lebensqualität* in den Gemeinden zu verbessern und insbesondere den *sozial Benachteiligten* zu helfen. Die (deutsche) Arbeitsförderung ist nach wie vor Teil der Sozialpolitik. Ziele können allenfalls als Mittel zum Zweck gelten. Die modische, der Privatwirtschaft entlehnte Konzentration des oberen Managements auf zumeist leicht messbare Indikatoren unter dem Blickwinkel von kurzfristigen Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten lenkt die Aufmerksamkeit grundsätzlich weg von den Bedürfnissen der Bürger/Kunden hin auf das künstliche Erfassen von institutioneller und individueller Leistungsfähigkeit. Das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Qualität wird auf das simple Motto reduziert: Zielerreichungen sind gut, Zielverfehlungen sind schlecht!²⁵³ Für *öffentliche* Dienste auf der Basis *professioneller* Leistungsstandards ist das ein methodologischer Irrweg.

²⁵³ Indessen lernen Mitarbeiter sehr schnell, das Zahlenkorsett für ihre Zwecke zu nutzen...

Literatur

- Baumann, St. (2000): Kundenorientierung und Anreizsysteme. Externe und interne Kundenzufriedenheit als Bemessungsgrundlage von Anreizsystemen. Stuttgart.
- Biehl, H./Richter, G. (2004): Falsche Versprechungen – Warum Mitarbeiter innerlich kündigen. In: zfo Nr. 3. S. 144-149.
- Bundesverwaltungsamt (2001): Qualitätsmanagement: ISO 9001 in Behörden. BBB-Sonderdruck. Köln.
- Excellence North West (2005): UK Excellence Recognition Programme inc Investors in Excellence Standard. Info-Broschüre.
- Franck, M. (2001): Unzufrieden mit dem Arbeitsamt? Nachwort zu den Ergebnissen dreier regionaler Unternehmensbefragungen. In: Ertelt, B.-J. et al. (Hrsg.): Facetten des Wandels. Aufgabenfelder der Bundesanstalt für Arbeit - nicht nur aus hochschulischer Sicht. AuF-Print Nr. 7. Mannheim. S. 44-53.
- Franck, M. (2004): An der Schwelle vom Studium in den Beruf - Was die Hochschulteams der BA von den „Careers Services“ in GB lernen können. In: AuB H. 10. S. 289 - 296.
- Handy, Ch. (2005): „Know what you can do and what you can't do“. Interview mit V. Sussens-Messerer. In: Business Spotlight Nr. 2. S. 76/77.
- IFF Research (2004): Employer Engagement Study. Fotokopie.
- Jakob, J./Kolf, I. (2005): Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Eine Bewertung der Wahlprogramme aus gewerkschaftlicher Sicht. In: SoSi H. 7-8. S. 231-241.
- Jobcentre Plus (2003): Jobcentre Plus Employers' Charter. Broschüre.
- Jobcentre Plus (2004): Jobcentre Plus Customers' Charter. Broschüre.
- Jobcentre Plus (2004a): „It's a great felling...“ Business Plan 2004-05. Broschüre.
- Jobcentre Plus (2004b): „It's fantastic ...“ Annual Report and Accounts 2003-04. Broschüre.
- Kettner, A./Spitznagel, E. (2005): Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot gering. Schwache Konjunktur. In: IAB-Kurzbericht Nr. 6.

- Mehret, St. (2005): Arbeitsmarktpolitik: Grundlagen und aktuelle Entwicklungen. In: Unterricht Wirtschaft H. 21. S. 3-10.
- ORC International (2004): Results Jobcentre Plus Findings. DWP Survey 2004. Fotokopie.
- Public Service Reform Unit (2005): Business Improvement Tools. www.psruni.gov.uk/bit.htm. v. 12.10.05
- Public Service Reform Unit (2005a): Customer Service Standards. www.psruni.gov.uk/customer... v. 12.10.05
- Sander, L./Langer, Chr. (2004): New Public Management. Der Übergang zur outputorientierten Verwaltung. In: WiSt H. 2. S. 88-94.
- Sanderson, I. (2004): JSP National Customer Satisfaction Survey 2004. Policy Research Institute. Leeds Metropolitan University. Fotokopie.
- Schmid, S. (2003): Mitarbeiterzufriedenheit in der Emmentaler Schaukäserei. Konzeptionelle Grundlagen – Empirische Untersuchung – Gestaltungsempfehlungen. www.org-portal.org/... v. 21.07. 05.
- Schütz, H./Ochs, P. (2005): Das Neue im Alten und das Alte im Neuen – Das Kundenzentrum der BA. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Trube, A. (2005): „Besser irgendeine Arbeit als keine Arbeit?“ - Kritik einer qualitätsblinden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. In: WSI-Mitteilungen H. 4. S. 186-191.
- Wendt, R. (2005): Standards – Regeln für die Praxis. In: Sozialwirtschaft H. 4. S. 10-13.
- Zeithaml, V./Berry, L./Parasuraman, A. (2000): Kommunikations- und Kontrollprozesse bei der Erstellung von Dienstleistungsqualität. In: Bruhn, M./Stauss, B. (Hrsg.): Dienstleistungsqualität. Konzepte – Methoden – Erfahrungen. Wiesbaden. S. 115-144.

Aufgaben der Stabsstelle „Internationale Beziehungen“ in der Bundesagentur für Arbeit

Kurt Berlinger, Günther Schauenberg, Michael van der Cammen

Mit der Reform der Zentrale zum 1.1.2004 wurde auch das Aufgabengebiet „Internationale Beziehungen der BA“ neu strukturiert und geordnet. Während vorher eine Vielzahl von operativen Aufgaben unmittelbar in dieser Einheit angesiedelt war, wurde nun der strategische Aspekt Kernaufgabe. Das Personal wurde quantitativ stark zurückgefahren. Alle ausführenden Aufgaben der internationalen Arbeitsvermittlung und Berufsberatung wurde auf die ZAV verlagert, der ordnungspolitische Aufgabenbereich der Ausländerbeschäftigung auf den ZB PP verlagert. Die Stabsstelle unterliegt wie alle Einheiten der Zentrale dem internen Controlling.

Im Jahr 2004 stand der Verlagerungsprozess mit der Einrichtung des Europaservice der BA bei der ZAV im Vordergrund. Dieser organisatorische Prozess konnte erfolgreich abgeschlossen werden und entwickelt sich zusehends zu einem Musterbeispiel für andere europäische PES (Public Employment Services). Insbesondere die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Beratung (Berufsberatung) und Arbeitsvermittlung ist als Modell, auch zur Ressourceneinsparung sehr interessant.

Wesentliche Aufgaben der Stabsstelle

Im Folgenden wird über die wichtigsten Aufgaben der Stabsstelle und deren Europavertretung berichtet.

1. Einbindung in die europäische Beschäftigungsstrategie
2. Vertiefte Kooperationen mit strategisch wichtigen Partnerländern
3. Strategische Zusammenarbeit außerhalb der EU
4. Projekte für ein Benchmarking unter Partnern
5. Beteiligung an Ausschreibungen für Projekte zur Weiterentwicklung ausländischer Partner.

Ein gesonderter Abschnitt ist der Rolle der Europavertretung in Brüssel gewidmet.

1. Einbindung in die Europäische Beschäftigungsstrategie

Entscheidungen in Parlament, Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften beeinflussen die nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken in immer stärkerem Maße. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien der BA geben eindeutige Ziele zur Erreichung der Gesamtziele des Lissabon-Prozesses vor. Sie sind Bestandteil der BA Geschäftspolitik und im Controllingverfahren durch Leitwerte berücksichtigt. In enger Abstimmung mit dem BMAS werden alljährlich die Faktoren für die deutsche Governance dieser Leitlinien durch die BA festgelegt. Die Koordinierung dieser Aufgabe obliegt der Stabsstelle.

Die Kommission hat eigene Gremien eingerichtet, um die Fragen, die mit der Umsetzung der europäischen Beschäftigungspolitik zusammenhängen, zu beraten und umzusetzen. Halbjährlich werden die Leiter der PES zu Konferenzen einberufen, die von Assistenten vorbereitet werden. Strategische Fragen des europäischen Vermittlungssystems EURES werden in einer High Level Strategy Group behandelt, in der ebenfalls die jeweiligen Vorstandsvorsitzenden oder Generaldirektoren Mitglied sind. Die Beschlüsse werden in die betroffenen Einheiten der Zentrale kommuniziert und deren Umsetzung überwacht.

2. Vertiefte Kooperationen mit strategisch wichtigen Partnerländern

Der zweite Schwerpunkt besteht darin, die Reformprozesse in anderen Mitgliedsstaaten zu beobachten, Anstöße für strategische Partnerschaften für die BA zu geben und diese später mit Leben zu erfüllen.

Bilateral besonders enge Beziehungen sind zwischenzeitlich in das Vereinigte Königreich (Job-centre plus), nach Frankreich (ANPE), in die Niederlande (CWI), aber auch nach Dänemark aufgebaut.

Das Netzwerk der deutschsprachigen PES (AMS Österreich, SECO Schweiz, ABD Belgien und Arbeitsamt Südtirol) hat durch regelmäßige Treffen bis zur Ebene der Vorstandsvorsitzenden eine besondere Qualität.

Gemeinsam mit Österreich arbeitet auch ein mitteleuropäisches Netzwerk (PL, CZ, SK, H, SLO, HR) zusammen unter dem besonderen Aspekt der Grenzpartnerschaft zu den neuen EU-Mitgliedsländern und den Konsequenzen aus der EU – Erweiterung.

All diese Kontakte nützen beiden Partnerseiten. Die BA ist sowohl als gebender wie als lernender Partner eingebunden. Der daraus resultierende Mehrwert wird vor allem durch Benchmarking und durch vertiefte Kommunikationsprozesse auf Fachebene erreicht.

3. Strategische Zusammenarbeit außerhalb der EU

Auch über den EU-Raum hinausgehende Kontakte haben multilaterale Bedeutung, wie z.B. das Grünbuch der EU zur ökonomisch bedingten Migration aus Drittstaaten deutlich macht. Die Zusammenarbeit mit Staaten außerhalb der EU wird deshalb ebenso nach strategischen Gesichtspunkten gewichtet.

Von besonderer Bedeutung ist eine Kooperation mit der Türkei. Die BA hat erst im April 2005 eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit der türkischen Arbeitsverwaltung ISKUR abgeschlossen. China, Südkorea und Japan sind wichtige Wirtschaftspartner der Bundesrepublik mit wachsenden Märkten. Zukünftige EU-Mitgliedsländer (z. B. Ukraine, Kroatien) werden ebenfalls als wichtig in Hinblick auf zukünftige Entwicklungen betrachtet.

Im Rahmen der Mitgliedschaft in der World Association of PES (WAPES), in deren Managing-Group die BA vertreten ist, werden weitere Kontakte geprüft und bewertet.

Im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern wurden der ZAV vermittlerische Aufgaben übertragen. Im Beirat des CIM (Centrum für Migration und Entwicklung) vertritt VO 3 die BA.

4. Projekte für ein Benchmarking unter Partnern

Der Blick über die Grenzen, um von Partnerverwaltungen zu lernen, ist erklärtes Ziel der BA. Viele Reformprojekte haben ihren Ursprung in Entwicklungen und Arbeitsmarkterfolgen anderer Länder. Zwischen allen Partnerstaaten der EU wurde ein Netzwerk errichtet, das es ermöglicht, schnell und unkompliziert Informationen über die dortigen Entwicklungen zu erhalten.

Um diese Ansätze zu instrumentalisieren und auch die Erfolgsperformance neuer Ansätze beurteilen zu können, wird zur Zeit von VO 3 in Zusammenarbeit mit dem IAB und den Zentralbereichen ein PES - Reformmonitor entwickelt, eine Datenbank, die systematisch Aufschluss über Reformentwicklungen in anderen Ländern ermöglicht. Durch Berücksichtigung der bestehenden Rahmenbedingungen und Begrifflichkeiten soll dieses Werkzeug aber auch vor Fehleinschätzungen warnen. Es wird Ende 2005 für wesentliche Länder vorliegen.

5. Beteiligung an Ausschreibungen zur Weiterentwicklung ausländischer Partner

Von der Kommission der EU, der Weltbank und anderen supranationalen Organisationen werden Entwicklungsprojekte für Länder ausgeschrieben, die von diesen Organisationen finanziert werden, häufig auch im sozialen Sektor. VO 3 beteiligt sich an diesen Bewerbungen und bietet know how der BA- Bediensteten als Kurz- und Langzeitexperten an. Dieses Geschäftsfeld, das im Übrigen als Profitbereich betrieben wird, weil die Einnahmen geringfügig über den Ausgaben liegen, stärkt die Reputation der BA im Ausland. Außerdem kann der Auslandseinsatz für die Personalentwicklung eigener Mitarbeiter eingesetzt werden. Zurzeit sind wir in Projekten in Tschechien, Bulgarien und Serbien – Montenegro sowie in der Türkei aktiv beteiligt. Große Projekte in Rumänien, Estland und Lettland sind erfolgreich abgeschlossen.

Die Europavertretung der BA in Brüssel

Seit 15. Oktober 2003 ist die Europavertretung der BA in Brüssel (EV) tätig. Sie wirkt als „Frühwarnsystem“ der BA, das auf aktuelle Entwicklungen, Veränderungen und deren mögliche Auswirkungen auf die BA aufmerksam macht. Durch entsprechende regelmäßige Informationen werden Vorstand und Selbst-

verwaltung so unterrichtet, dass erforderlichenfalls umgehend reagiert werden kann.

Auch fachliche Zuständigkeiten wurden auf die EV delegiert: Das strategisches Management von Projekten des EU-Programms LEONARDO DA VINCI und der europäischen Berufsberatung (Euroguidance) sowie die Tätigkeit als MISEP- Korrespondent der BA (Mutual Information System on Employment Policy der EU). Bei Bedarf übernimmt die EV weitere BA-Aufgaben zur Unterstützung der Zentrale (ESF, EURES,) durch die Tätigkeit vor Ort.

Die Innenrevision der BA überprüfte routinemäßig die EV im Juni 2005 mit einem sehr guten Ergebnis.

Hauptaktivität der EV ist die persönliche Kontaktpflege mit den für die BA relevanten EU-Institutionen direkt vor Ort. Besonders intensive und regelmäßige Gespräche werden mit Vertretern der Generaldirektionen „Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit“ und „Bildung und Kultur“ auf Leitungsebene und auf Arbeitsebene geführt.

Entsprechende regelmäßige Kontakte gibt es mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments. Durch Teilnahme an den Sitzungen der für die BA wichtigen Parlamentsausschüsse können frühzeitig und authentisch die Entwicklungen in der EU beobachtet und Einfluss im Sinne der BA ausgeübt werden.

Enge Kontakte bestehen auch mit der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU, den Vertretungen der deutschen Bundesländer, den Vertretern der Sozialpartner (DGB, BDA) sowie mit weiteren Verbänden und Consultants in Brüssel. Dieser Aufbau eines Netzwerkes ist weit fort geschritten und dauert noch an.

Mit Hilfe der so gewonnenen Erkenntnisse berät die EV den Vorstand und die Mitarbeiter der Zentrale über Entwicklungen in der Europäischen Politik und informiert in Brüssel über die Entwicklungen in der BA. Falls notwendig, schaltet sich die EV u.a. auch direkt in Konfliktfälle zwischen der Kommission und der BA ein.

Ergebnisse

Einige Beispiele sollen die Arbeitsergebnisse der EV beleuchten:

Die Reformen auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland und die Reformen der BA, ihre Entwicklung und Umsetzung sind Schwerpunkte bei den Gesprächen. Umgesetzt wurde diese Information durch einen Vortrag vor Mitarbeitern der GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit.

Ein mit den Gesprächspartnern in Brüssel auch häufig erörtertes Thema war und ist die Einführung der Leistungen nach dem SGB II („Hartz IV“). Durch Vor-

träge u. a. bei den Sozialreferenten der Europavertretungen der deutschen Bundesländer sowie in Gesprächen mit den Mitgliedern des EP - Ausschusses Arbeit und Soziales sowie Vertretern der GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit wurde über die jeweils aktuelle Situation informiert.

Die EV hat durch frühzeitiges Krisenmanagement im Bereich ESF den Fachbereich der Zentrale bei der Lösung aktueller Probleme unterstützt sowie Impulse für die Perspektiven in der nächsten Förderperiode gegeben. Ergebnis war die Aufhebung eines nach einer EU-Prüfung erfolgten Zahlungsstopps in enger Zusammenarbeit mit dem Fachreferat der EU – Kommission in Brüssel sowie des BMAS.

Zum Thema Dienstleistungsrichtlinie wurde eine Stellungnahme erstellt sowie mit dem Fachbereich der Zentrale die Abstimmung mit dem Vorstand herbeigeführt.

Für die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung wurden Beiträge zur Aktualisierung des EURES – T – Handbuchs in schriftlicher und mündlicher Form an die EU-Kommission herangetragen.

Im Rahmen der Gespräche zur Europäischen Beschäftigungsstrategie wirkte die EV bei den bilateralen Gesprächen zwischen Deutschland und der EU-Kommission zur Erstellung des Gemeinsamen Beschäftigungsberichtes der EU-Kommission in Brüssel mit und vertrat die Interessen der BA.

Die politischen Entscheidungsprozesse des Rates und der Kommission der Europäischen Union in Brüssel nehmen in zunehmendem Maße auch Einfluss auf die Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit. Wesentliche Einflüsse auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gehen aus von

1. den integrierten Leitlinien für Wachstum und Arbeitsplätze (ehemalige beschäftigungspolitische Leitlinien)
2. den Beratungen und Beschlüssen des Employment Committee (EMCO)
3. den Beratungen und Beschlüssen der Heads of Public Employment Services (Leiter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen) und der EURES High Level Strategy Group
4. Grünbüchern der Kommission (z. B. zur Wirtschaftsmigration aus Drittstaaten)
5. Förderprogrammen der EU (ESF, EQUAL, Leonardo da Vinci, u. a.)
6. Ausschreibungen der EU für Seminare und Projekte.

Während die Beschlüsse zu den Leitlinien, die vom Rat der Europäischen Union getroffen werden, auch die BA unmittelbar binden, sind alle Projektbeteiligungen geschäftspolitisch zu entscheiden. Als größte öffentliche Arbeitsverwaltung übernimmt die BA hier Aufgaben, die finanziell von der Kommission unterstützt werden. Außerdem beteiligt sie sich an der Diskussion über relevante

Themen der Beschäftigungspolitik und ist in den gegenseitigen Lernprozess der Arbeitsverwaltungen eingebunden.

Vier Beispiele erläutern, wie die BA in die Aufgabenwahrnehmung eingebunden ist und in den nächsten Jahren sein wird.

1. Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005 – 2008) (Beispiel zu Punkt 1)

Kernpunkt der Europäischen Beschäftigungspolitik sind die vom Rat gemäß Art. 128 EG – Vertrag verabschiedeten Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung, die den Zeitraum von 2005 – 2008 umfassen, die unmittelbaren Einfluss auf die Zielsetzungen der BA haben. Sie verkörpern einen Neubeginn für die Lissabon – Strategie, indem sie die Empfehlungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien zusammenführen. Gleichzeitig wird ein neuer Governance – Zyklus eingeführt. Verantwortlich für die Umsetzung dieser Leitlinien sind grundsätzlich die Regierungen der Mitgliedsländer. Die Leitlinien nehmen aber auch unmittelbar Einfluss auf die öffentlichen Arbeitsverwaltungen, denen die Aufgabe der Umsetzung dieser Ziele übertragen wird.

Die Public Employment Services (PES) werden von der Kommission von Beginn an am Diskussionsprozess beteiligt. Bei der Abfassung des nationalen Berichts bezieht der BMAS die BA bei allen für ihre Aufgabenwahrnehmung relevanten Teilen mit ein. Die Ziele der Europäischen Union (70 % Gesamtbeschäftigungsquote, 60 % Frauenbeschäftigungsquote, 50 % Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte 55 – 64 Jahre) werden auch für die BA als Ziel bindend und müssen im Steuerungs- und Controllingverfahren als Leitwerte abgebildet werden. In diesen Prozess sind nahezu alle Zentralbereiche der BA eingebunden; koordiniert wird dies vom Vorstandsbereich Internationale Beziehungen.

Die Umsetzung der konkreten beschäftigungspolitischen Ziele, die nicht mehr von der Kommission quantifiziert werden, erfolgt im Rahmen der durch Vorstandsbriefe jährlich kommunizierten Geschäftspolitik. Deren Neuausrichtung stößt auf ein hohes Interesse der übrigen europäischen Partnerländer und wird hinsichtlich der Erfolge aufmerksam verfolgt. Im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung werden alljährlich länderspezifische Fortschrittsberichte veröffentlicht, die der BA über die Regierung zur Stellungnahme weiter gereicht werden

2. Projekt EURES II (Beispiel zu Punkt 3)

Im Rahmen der Umsetzung der Lissabon – Strategie und der beschäftigungspolitischen Leitlinien ist mit dem Projekt II von der Kommission eine Internet – basierte Plattform geschaffen worden, auf der sämtliche Stellenangebote in ganz Europa für alle Bürgerinnen und Bürger transparent dargestellt sind. Auch die BA hat sich diesem Verfahren angeschlossen. Alle Stellenangebote, die

unter www.arbeitsagentur.de vorhanden sind, werden nachts automatisch auf einen Server transportiert.

Mit zuletzt 144.797 Vakanzen von insgesamt 268.000 war Deutschland am 14.06.2005 im System präsent. Bis Ende 2005 sollen alle Europäischen Mitgliedsstaaten angeschlossen sein. Insbesondere Frankreich und das Vereinigte Königreich werden ebenfalls große Stellenpools einstellen.

Der Mehrwert für die BA macht sich besonders im Rahmen der Vermittlung in das europäische Ausland durch den Europa – Service der BA bemerkbar. Eine deutlich anziehende Nachfrage aus einzelnen europäischen Ländern korrespondiert mit einer wachsenden Bereitschaft der deutschen Arbeitslosen zu einer Arbeitsaufnahme im Ausland. Im Dezember 2005 berichtet die ZAV über die Vermittlungsergebnisse dieses neuen Services.

3. Durchführung von internationalen Seminaren und Konferenzen (Beispiel zu Punkt 6)

Die Kommission der EU veröffentlicht alljährlich Ausschreibungen für Projekte und Konferenzen, die von der EU finanziell unterstützt werden. Die BA beteiligt sich an solchen Ausschreibungen. Im Januar 2005 fand in den Räumen der BA eine dreitägige Internationale Konferenz zum Thema „Profiling“ statt. Inhaltlich wurde diese Konferenz vom IAB getragen. Die Ergebnisse wurden auf einer CD veröffentlicht und sind stark nachgefragt.

Im Jahr 2006 plant die BA, sich auf weitere Ausschreibungen der EU – Kommission zur Durchführung von Seminaren und Konferenzen zu bewerben. So wird in Zusammenarbeit mit den Zentralbereichen PP und S sowie dem IAB eine Fachkonferenz zum Thema „Beratung und Vermittlung – Einsatz und Wirkung von Handlungsprogrammen“ vorbereitet. Außerdem soll im Rahmen des „European Year of Mobility of Workers“ gemeinsam mit der ZAV und der Stabsstelle Marketing und interne Kommunikation eine Konferenz zum Thema „Marketing in europäischen PES“ durchgeführt werden. Über Programm und Zeitpunkt wird die Selbstverwaltung zeitnah informiert.

4. Neue Strategie für das ESF – BA Programm (Beispiel zu Punkt 5)

Der ESF-Verordnungsentwurf für die Förderperiode ab 2007 sieht einen Schwerpunkt der Förderung in der Verbesserung der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen vor. Die EU - Kommission hat in mehreren Gesprächen ausgeführt, dass sie darunter den Personenkreis der Bezieher von Alg II versteht. Für andere Personengruppen (von Arbeitslosigkeit Bedrohte und Arbeitslose, die unterstützt werden sollen bei der Arbeitsplatzsuche, Mobilität, Selbständigkeit) sind im SGB III entsprechende Instrumente bereits vorhanden, die eine ESF-Förderung weitgehend ausschließen.

Um ESF diesem Personenkreis besser zu erschließen, hat die BA gegenüber der EU-Kommission folgende Zielsetzungen vertreten:

- ESF soll zur besseren Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen verwendet werden,
- Die Entscheidungskompetenz der lokalen Akteure soll gestärkt werden
- Die Zusammenarbeit mit den Kommunen und Ländern soll verbessert werden.

Dies hat konsequenterweise zur Folge, dass die für Deutschland vorgesehenen ESF- Mittel für die Förderperiode 2007 – 2013 den Ländern und den Kommunen zur Verfügung gestellt werden und die BA an der Gestaltung von ESF-Projekten durch die Zuweisung von Langzeitarbeitslosen mitwirkt. Nach Aussage der EU-Kommission ist für die neue Förderperiode mit einem ähnlich hohen Förderbetrag für Deutschland zu rechnen.

Die EU-Kommission steht diesem Vorschlag sehr positiv gegenüber. Eine Entscheidung ist noch nicht erfolgt.

Die Europavertretung der BA hat in mehreren Gesprächen mit der EU-Kommission die Auffassung der BA zu ESF erläutert und Treffen zwischen dem Vorstand der BA und der Leitungsebene der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales organisiert.

Das Data Warehouse der BA als Planungsgrundlage arbeitsmarktpolitischer Steuerungen

Dagmar Lück-Schneider

1 Strategische Entscheidungen und Data Warehouse-Technologie

In den letzten Jahren ist in der BA – wie auch in vielen Unternehmen - ein Data Warehouse (im Folgenden kurz mit DWH abgekürzt) aufgebaut worden. Solche Systeme sind zur besseren Unternehmensführung und Entscheidungsfindung entstanden.

Während es in Unternehmen darum gehen kann, die beste Absatzstrategie, die sinnvollste Kundengruppe für eine spezifische Werbung etc. herauszubekommen, dienen die im DWH der BA zusammengetragenen Daten insbesondere dem effektiven und effizienten Mitteleinsatz. Diesem wird im Kontext des Paradigmenwechsels in der Arbeitsmarktpolitik eine besondere Bedeutung beigegeben, was man auch daran erkennen kann, dass das Controlling mehr in den Vordergrund gerückt ist.

Mit den im DWH zusammengetragenen Daten lassen sich

- Prozesse transparenter machen,
- die Suche nach Ursachen für Erfolge und Misserfolge erleichtern,
- Entscheidungen untermauern
- Tendenzen erkennen und Prognosen aufstellen
- Maßnahmen begleitend steuern (Soll-Ist-Vergleiche).

Nur eine leistungsstarke Bereitstellung von Informationsstrukturen und Informationen durch die IT-Organisation ermöglicht dem Management optimale und schnelle Entscheidungen zu treffen. Darauf ist die eingesetzte DWH-Technologie eine Antwort.

Die Nutzung des DWH wird daher auch für viele FH-Studienabgänger der BA eine wesentliche Rolle gewinnen und gehört damit zu deren Veranstaltungsinhalten. Mit der Integration der IT-Inhalte in die Studienfelder dürften daher die folgenden Ausführungen vor allem für die Studienbereiche Public Management, Arbeitgeberorientierte Arbeitsförderung und Arbeitnehmerintegration von Interesse sein.

In den folgenden beiden Kapiteln werden deshalb die technologischen Grundlagen der DWH-Technologie und - ausgehend von konkreten Beispielen - der Umgang mit dem DWH der BA behandelt. Wer nur an der praktischen Handhabung des DWH der BA interessiert ist, kann mit Kapitel 3 fortfahren.

2 Technologische Grundlagen

In den vergangenen Jahrzehnten wurden immer mehr Vorgänge informationstechnisch abgebildet. Die hiermit verbundene riesige Menge anfallender Daten kann einerseits als Problem gesehen werden: die darauf aufsetzenden Programme müssen trotz der Datenfülle weiterhin einen schnellen Zugriff ermöglichen. Sie kann aber auch andererseits als große Chance gesehen werden: Die Fülle an Daten ermöglicht das Auffinden von Zusammenhängen, die zur besseren Unternehmensführung genutzt werden können.

Die Bedeutung von Informationen in Unternehmen und Verwaltung spiegelt sich darin wieder, dass in vielen Unternehmen das Informationsmanagement Führungsaufgabe ist. „Informationen sind wesentlicher Erfolgsfaktor für das Erreichen von unternehmerischen Zielen. Da wir in einem Zeitalter leben, in dem wir uns einer regelrechten Informationsflut ("Information Overload") gegenübersehen, ist es mehr denn je für den Unternehmenserfolg notwendig, den Bedarf und den Einsatz von Informationen zu planen, zu organisieren und zu steuern“ ([12]).

Innerhalb des originären Aufgabenbereiches der BA wurden zunächst Vorgänge der Leistungsgewährung automatisiert, es folgten Vorgänge der Arbeitsvermittlung. Schließlich gilt: jede Dienstleistung und auch jeder Geldfluss wird in einem unserer Systeme verzeichnet. Für jeden Kunden entsteht eine eigene Historie. Damit verbunden ist ein immens hohes Aufkommen an Daten, die isoliert schon immer aus bestimmten Perspektiven ausgewertet wurden. So konnte die BA von Anfang an Auskünfte über ihre Leistungszahlungen vornehmen.

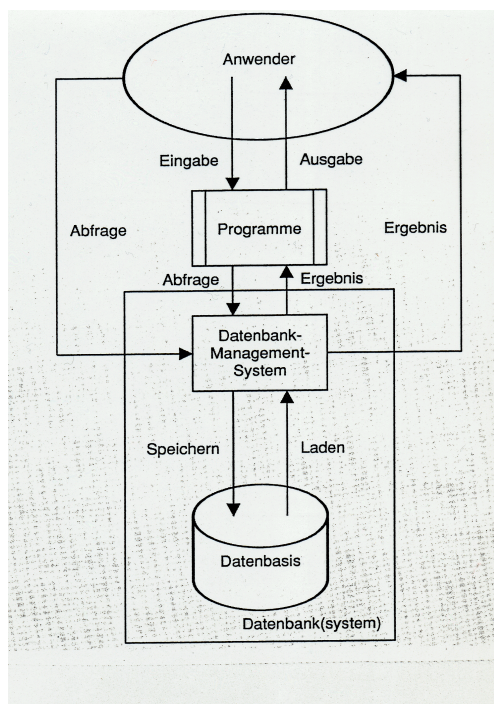
Diese Entwicklung ist typisch für Unternehmen und Behörden: Mit der Ausweitung des IT-Einsatzes sind immer mehr Datenbanksysteme für unterschiedlichste Aufgaben entstanden. Eine Auswertung ist aber oft nicht nur aus einem einzigen Blickwinkel sondern übergreifend über mehrere Datenbankbestände von Interesse. Dies ist ein Grund, warum neben den herkömmlichen operativen Datenbanksystemen so genannte informationelle Systeme entstanden.

2.1 Datenbanksysteme in der BA

Datengewinnung innerhalb der BA erfolgt im Allgemeinen über die in der BA zahlreich vorhandenen Datenbanksysteme. Man unterscheidet operative und informelle Systeme. Beispiele für gegenwärtig bzw. künftig in der BA eingesetzte operative Systeme sind der Virtuelle Arbeitsmarkt, die zPDV, A2LL, Verbis und Colibri. Solche Systeme werden von Sachbearbeitern in der täglichen Arbeit genutzt und erfordern trotz der Vielzahl paralleler Anfragen bei gleichzeitiger Nutzung durch viele Mitarbeiter sehr schnelle Antwortzeiten. Außerdem müssen sie anwendungsorientiert, d. h. an den Funktionalitäten, die benötigt werden, orientiert sein sowie stets aktuelle Daten anzeigen. Dabei handelt es sich um Primärdaten von hohem Detaillierungsgrad. Änderungen müssen möglich sein und sind eher häufig erforderlich.

Diese Datenbanksysteme setzen sich zusammen aus einer Datenbank (der Datenbasis) und einer Software, die den Zugriff (Suchen, Einfügen, Ändern, Löschen) auf die in der Datenbank gehaltenen Daten ermöglicht, das Datenbankmanagementsystem (DBMS).²⁵⁴ Dabei kann das Datenbanksystem dem Anwender selbst eine Abfrageschnittstelle zur Verfügung stellen oder aber auch den Zugriff auf die Datenbank indirekt über ein Programm zulassen (vgl. Abbildung 32).

Abbildung 32: Datenbanksystem²⁵⁵



Zu den Aufgaben des DBMS zählen beispielsweise auch die Organisation des Mehrbenutzerbetriebes, die Rechtevergabe (wer darf was sehen/lesen/schreiben), die Speicherverwaltung, die Überprüfung von Korrektheitsvorgaben sowie Vorkehrungen für Fehlerfälle, wie sie beim laufenden Betrieb oder aber auch bei Stromausfall auftreten können. Aufgrund der in aller Regel sehr stark strukturierten Verwaltungsdaten kommen vor allem so genannte relationale Datenbanken zum Einsatz. Diese legen die benötigten Informationen in tabellarischer Form in der Datenbank ab. Unterschiedliche Objekte, über die in der Datenbank Informationen abgelegt werden sollen, werden in unterschiedlichen Tabellen abgelegt (z. B., Stellenangebote, Betriebe). Mögliche Beziehungen zwischen so abgebildeten Objekten werden ebenfalls in Tabellen dargestellt. Zudem ver-

²⁵⁴ Häufig wird sprachlich nicht so genau getrennt und mit dem Begriff „Datenbank“ das gesamte Datenbanksystem gemeint.
²⁵⁵ entnommen aus: CHIP SPEZIAL: Datenbank-Client/Server-Datenbanken für PC-Netzwerke, Seite 7, München 1993, 1. Aufl.

sucht man alle für die zu lösende Problematik wesentlichen Unternehmensinformationen als solche Objekte oder Objektbeziehungen abzubilden²⁵⁶.

Hingegen wurden informationelle Systeme für strategische Entscheidungen des Managements entwickelt. Sie bilden eine Basis für weitere Analysen durch aufsetzende Tools (z. B. Online Analytical Processing (OLAP) oder Data Mining-Tools). Hieraus ergeben sich andere Anforderungen. Informationelle Systeme sind gegenstandsorientiert, d. h. sie gehen von den Aspekten aus, die zur Entscheidungsfindung dargestellt werden sollen. Die detaillierten Daten der operativen Systeme dienen als Ausgangspunkt zur Ermittlung zusammengefasster und aggregierter, abgeleiteter und damit auch anonymisierter Daten. Änderungen des Datenbestandes sind nicht zulässig. Wohl werden in regelmäßigen Abständen neue historische Daten erfasst. Dies ermöglicht Analysen über Entwicklungen der Gegenstandsbereiche. Daraus ergibt sich zwangsläufig ein hoher Speicherplatzbedarf. Andererseits spielt das Antwortzeitverhalten eine weniger große Rolle. Die Zahl der Nutzer ist eher gering.

2.2 Data Warehouse Systeme

DWH Systeme zählen zu den informationellen Systemen. Ihr „Datenbestand wird entweder als redundanter und verdichteter Extrakt aus den operativen Datenbanken – und ggf. aus externen Datenbanken – gehalten (mit festgelegten Regeln für die Aktualisierung) oder die geforderten Auswertungen greifen direkt (lesend) auf die operativen – oder auf externe Daten zu ([11]). Verschiedenste Betrachtungsweisen auf die Daten werden durch zusätzliche Struktur- und Lokationsangaben in den Metainformationen unterstützt, so dass aus den real abgelegten Daten schnell so genannte virtuelle Daten geliefert werden können.

Für die Datenorganisation kommen auch in einem Data Warehouse relationale Datenbanksysteme zum Einsatz, ebenfalls aber auch Multidimensionale oder so genannte Hybride Systeme, die sich aus beiden vorgenannten Formen zusammensetzen. Diesen zugeordnet sind entsprechende Speichermodelle: ROLAP steht für relationales Online-Analytical-Processing, MOLAP für multidimensionales und HOLAP für hybrides. In allen drei Begriffen weist der Abkürzungsbestandteil „OLAP“ auf die Analyse-Prozesse hin, die dem DWH-Anwender aufsetzend auf den jeweils unterschiedlich gespeicherten Daten online, also unmittelbar, ermöglicht werden.

Hybride Systeme haben sich erst seit Ende der 90er Jahre durchgesetzt und stellen damit eine noch recht junge Entwicklung dar (vgl. [1], [4]). Mit ihnen „gelingt es, die Vorteile der beiden Speichermodelle ROLAP und MOLAP zu nutzen und gleichzeitig ihre Limitierungen aufzuheben. Dabei sind die umfangreichen Detaildaten des DWH in einer relationalen Datenbank in Subtables gespeichert. Die für die OLAP-Analyse benötigten Daten sind in einer übergeord-

²⁵⁶ Dies sichert am ehesten eine lange Konstanz mit verhältnismäßig wenig Änderungsaufwand. Dem Aufbau einer Datenbank geht daher eine umfangreiche Analyse der Unternehmensdaten und -prozesse voraus.

neten Zugriffsebene abgelegt, und zwar in Form hochverdichteter Data Cubes in einer multidimensionalen Datenbank. Es ist nun möglich, sowohl die multidimensionalen Cubes als auch die relationalen Subtables in einer gemeinsamen OLAP-Group zu verknüpfen. (...) Dieses Zwei-Ebenen-Modell mit multidimensionalen Cubes und relationalen Subtables birgt eine Reihe von Vorteilen: so lange sich die Anwender bei ihrer Analyse und ihren Reports auf vorher festgelegte Abfragevarianten oder die zeitlich vertretbare Online-Generierung von Verdichtungsstufen beschränken, können die Antworten in kürzester Zeit aus der multidimensionalen Datenbank erzeugt werden. Erst bei hohem Detaillierungsgrad wird auf die relationale Datenbankstruktur durchgegriffen. Da aber ein großer Anteil der OLAP-Abfragen auf Standardreports entfällt, wird so die relationale Ebene stark entlastet. Damit verringern sich die Antwortzeiten deutlich und man erreicht gleichzeitig die Durchgängigkeit der Anfragen bis in die Detailebene hinein“ ([4], S. 58, 59).

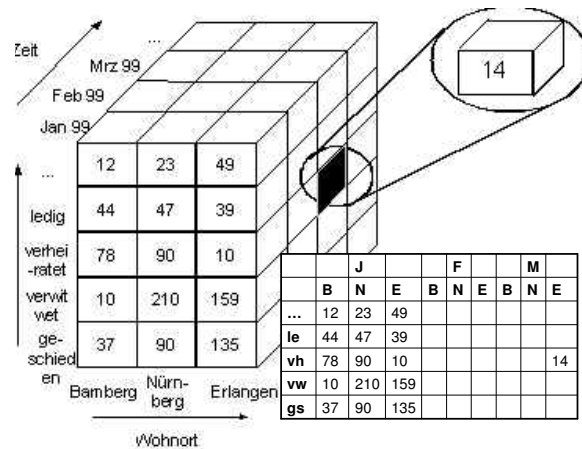
Bei der Informationsbereitstellung werden so genannte Data Marts gebildet. Das sind themenspezifische Auswertungen bzw. Aggregate der aus den operativen Daten gewonnenen Informationen. Auf diesen setzen dann die jeweiligen Berichte oder Analysemöglichkeiten auf, wobei unter Berichten vorgefertigte Auswertungen für wiederkehrende Standard-Anforderungen zu verstehen sind. Sie lassen sich auf einfache Weise aufrufen (vgl. auch Kapitel 3.2).

Möchte man eigene Analysen auf den Data Marts vornehmen, so findet man hier keine den Abfragen in operativen Datenbanken entsprechende starke Unterstützung bzw. Bediener-Führung. Das hängt mit den vielen denkbaren Auswertungsmöglichkeiten zusammen, die ein DWH in sich birgt und die für die unterschiedlichsten Steuerungs- und Protokollierungsaufgaben großer Unternehmen auch erforderlich sind. Umso hilfreicher ist es, sich mit den so genannten Datenwürfeln, auf denen die Analyse aufsetzt, vertraut zu machen. Auf diese Weise werden die später praktisch durchgeführten Operationen auf den Daten plausibel.

2.2.1 Datenwürfel

Die Unterstützung einer mehrdimensionalen Sicht auf die Daten ist eines der wichtigsten Leistungsmerkmale der Auswerte-Tools (vgl. [5], S. 682). So kann man beispielsweise Stellenzahlen nach Agenturen, Förderung, Berufen, Vakanzzeit und vielen weiteren – so genannten Dimensionen – ausweisen lassen. Dabei haben die jeweiligen Dimensionen natürlich Ausprägungen. So besitzt die Dimension Geschlecht die Ausprägungen weiblich und männlich. Dies sind die Elemente dieser Dimension. Andererseits kann es auch sein, dass die Dimensionen Elemente besitzen, die in sich noch hierarchisch strukturiert sind, so kann man die Gebietsstruktur der BA auf der Hierarchieebene der Regionaldirektionen betrachten oder aber auf der Ebene der Arbeitsagenturen. Das Einblenden einer tiefer gelegenen Hierarchiestufe nennt sich Drill Down, das Zusammenfassen auf einer höheren Hierarchieebene entspricht einem Drill UP.

Abbildung 33: Datenwürfel²⁵⁷



Der Begriff Datenwürfel hängt mit einer möglichen räumlichen Anordnung der Daten zusammen, die bei bis zu drei Dimensionen möglich ist. Liegen genau drei Dimensionen vor, so lassen sich die entsprechenden Kennzahlen in einem Würfel (genauer genommen einem Quader) anordnen.

Würde der oben abgebildete „Würfel“ Arbeitslosenzahlen wiedergeben, so wären diese nach den Dimensionen Wohnort, Familienstand und Zeit ausgewiesen. In Nürnberg gab es dann im Januar 1999 genau 90 geschiedene Arbeitslose. Die Kennzahl 14 gibt die verheirateten Arbeitslosen im März 1999 in Erlangen wieder. Lässt man eine Dimension weg, so entspricht das einer Aufsummierung der entsprechenden Kennzahlen. Bei einem dreidimensionalen Würfel bleibt eine zweidimensionale Scheibe übrig. So gab es in der betrachteten Region BNE im Januar 1999 genau 262 Arbeitslose.

Weiterhin kann die Betrachtung auf einen Elementwert (oder einige Elementwerte) einer Dimension eingeschränkt werden, auch dann behält man nur eine Scheibe (oder einige) übrig, es findet aber keine Summation statt. Betrachtet man etwa ausschließlich den Januar 1999, so entfallen alle weiteren Zeitscheiben und nur die vordere Scheibe bleibt in der jetzt sichtbaren Form übrig. Diese Operation nennt sich englisch „slice“.

Freilich sieht man, dass schon bei drei Dimensionen ein wirkliches Ablesen aller Kennzahlen nicht möglich ist. Zur Darstellung – auch von mehr als drei Dimensionen – wird immer eine tabellarische Form gewählt, die dieses Manko nicht besitzt (vgl. Kap. 3).

²⁵⁷ Der Würfel der Abbildung wurde früheren, d. h. inzwischen leicht veränderten, unter „Konzepte Online“ abgelegten Präsentations-Schulungsunterlagen zum DWH der BA entnommen. Die Tabellenstruktur ist eine eigene Darstellung.

2.2.2 Das Data Warehouse der BA

Der Datenbestand des DWH der BA besteht aus einem verdichteten Extrakt aus den operativen Datenbanken. Für die Auswertungen wird ausschließlich auf diesen Daten gearbeitet. Datentransfers aus den operativen Systemen laufen außerhalb der Geschäftszeiten ab. Dadurch kann die Arbeit in den Agenturen ohne Störungen ablaufen und die Datenbereitstellung bleibt im akzeptablen Antwort-Zeitverhalten. Dabei werden nicht nur Daten in regelmäßigen Abständen aktualisiert. Ebenso werden regelmäßig neue Metainformationen in das DWH eingestellt. Auch unter Biodata im Intranet erscheinen stetig neue Informationen.

Für die Speicherung ist ein hybrides System im Einsatz. "Die Daten werden (...) bei jeder Abfrage temporär gemäß der vom einzelnen Nutzer definierten Kriterien zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig wird mit dem System die Datenqualität gesteigert, da alle internen und externen Daten, die in das DWH übernommen werden sollen, fachlich abgestimmte Prüfungen durchlaufen, die Widersprüche erkennen und ggf. beseitigen können. Diese Systemroutinen können jedoch die sorgfältige Datenerfassung nicht ersetzen sondern lediglich ergänzen" ([9]).

Neben Metainformationen werden fertige Berichte und die oben beschriebenen Datenwürfel zur eigenen Analyse und Berichtserstellung angeboten. Eine Exportschnittstelle nach Excel bietet weitere Möglichkeiten (s. Kapitel 3.3).

Bevor in Kapitel 3 auf eigene Recherchemöglichkeiten im DWH eingegangen wird, soll kurz noch ein Zitat nähere Auskünfte zu den biografischen Daten der BA geben, die gegenwärtig vor dem Hintergrund stärkerer Controlling-Maßnahmen in der BA in aller Munde sind, und von denen sich ein anonymisierter, aggregierter Extrakt innerhalb des DWH abrufen lässt.

2.2.3 Die Biografischen Daten der BA

„Um die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der BA gemäß der neuen Steuerungslogik auch nach deren Wirkungen und Wirtschaftlichkeit abbilden zu können, ist detailliertes Wissen darüber notwendig, bei welchem Kunden mit welchen Aktivitäten und Kosten welche Wirkungen erzielt werden. Dazu ist eine modifizierte Datenstruktur erforderlich - die Biografischen Daten. Durch sie werden steuerungsrelevante Daten aus den verschiedenen Fachverfahren zu einer neuen, in sich stimmigen und logischen Datenbasis verknüpft.

Die Biografischen Daten bilden künftig die zentrale Informationsquelle für die Steuerungsaktivitäten der BA und stellen eine bis zu fünfjährige Historie der Soziodemographie (Alter, Geschlecht, Ausbildung, Staatsangehörigkeit etc.) aller Kunden der BA zur Verfügung. Diese wird mit dem Beschäftigungsstatus, den erhaltenen BA-Leistungen sowie den zugehörigen Zahlungsströmen für alle Arbeit- und Ausbildungssuchenden verbunden. Wesentlich ist die Abkehr von

der reinen Stichtagsbetrachtung hin zu einer Zeitraum- bzw. Volumenanalyse. So wird beispielsweise nicht mehr nur betrachtet, wie viele Kunden am Ende eines Berichtsmonats arbeitslos sind, sondern auch, wie viele Kunden im Verlauf dieses Berichtsmonats von Arbeitslosigkeit betroffen waren oder wie viele "Arbeitslosentage" es in einem Bezirk gegeben hat. Nach Abschluss des Projektes sind diese Daten sowohl für den jeweiligen Einzelfall als auch statistisch auswertbar.

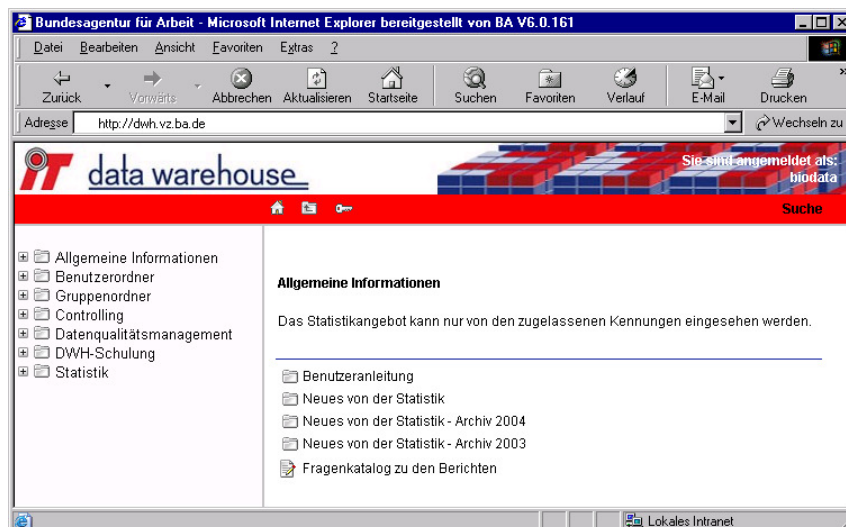
Vor dem Hintergrund dieser detaillierten Auswertungsmöglichkeiten spielt die sorgfältige Datenerfassung eine immer größere Rolle, denn Erfolge - auch die eigenen - lassen sich nur dann ablesen“, wenn die Daten, auf denen die Auswertungen basieren, auch korrekt und vollständig vorliegen ([7]).

3 Datenrecherche im Data Warehouse der BA

Der Zugang zum DWH erfolgt über den Internetexplorer. Man gibt entweder die Adresse <http://dwh.vz.ba.de> ein oder navigiert über den Link „Controlling und Finanzen“ (oben), den Link „Statistik“ (links), den Link „Information und Controlling – Statistik“ (Mitte) zu einer neuen Intranetseite, auf der man den Auswahlpunkt BA - Data Warehouse wählt.

Die angezeigte Seite ermöglicht auf die DWH-Daten allerdings lediglich eine auf fertige Berichte begrenzte Sicht. Für die oben angesprochenen flexibleren, eigenen Auswertungen navigiert man über das Schlüsselsymbol in der roten Leiste weiter zur Kennworteingabe. Nach Eingabe von Benutzername und Kennwort gelangt man zur Startseite des DWH. Rechts oben wird der Benutzername angezeigt, unter dem man angemeldet ist.

Abbildung 34: Startseite des DWH der BA



Das Programm unterscheidet sich sehr deutlich in seiner Gestalt von den operativen Datenbanken, die in der BA im Einsatz sind. Es gibt keine Eingabemaschen, auch keine Benutzerführung und kaum Symbole in der Symbolleiste. Die wenigen vorhandenen Symbole dienen der Abmeldung des Verfahrens (Schlüssel), der Direktnavigation zur Startseite (Haussymbol), dem Ändern des Kennwortes (Zahnrad) und der Navigation durch das Ordnersystem (eine Ordnerhierarchie zurück), dem die zentrale Steuerungsfunktion durch das Verfahren zukommt.

Analog zum Aufbau des zum Betriebssystem gehörigen Explorers, navigiert man hier im DWH auf den dort abgelegten Informationen mit Hilfe der +/- Kennzeichnungen für Unter- und Oberebenen. Genau wie auf Betriebssystemebene sind auch hier in den vorhandenen Ordnern und Unterordnern umfangreiche Dokumente oder weitere Unterordner abgestellt. Auch die Aufteilung in zwei Seitenhälften ist ähnlich²⁵⁸ wie beim Explorer. Links ist der Navigationsbaum zu sehen, rechts werden die in dem gerade geöffneten Ordner befindlichen Daten, Dokumente oder Unterordner angezeigt. Dabei findet man neben PDF-, Word- und Excel-Dateien vor allem Berichte in einem eigenen Berichtsformat sowie die für die Gestaltung eigener Berichte erforderlichen Datenwürfel.

Ebenfalls wie auf Betriebssystemebene werden den verschiedenen Dokumentenarten unterschiedliche Symbole zugeordnet. Eine Übersicht über alle Symbole findet sich in der Benutzeranleitung auf Seite 16. Diese wiederum ist selbst im DWH abgestellt und findet sich im Ordner „Allgemeine Informationen“ (vgl. Abb. oben), dort wiederum im Unterordner „Benutzeranleitung“. Hier findet man insbesondere Hinweise zur Oberflächenhandhabung des Programms.

Eine generelle Übersicht über die Aufbaustruktur des DWH gibt der folgende Abschnitt, während der darauf folgende sich der Nutzung der bereitgestellten Berichte und Datenwürfel widmet.

3.1 Die Aufbaustruktur des Data Warehouse der BA

Unter Allgemeine Informationen finden sich Hinweise zur Bedienung und PDF-Dokumente der Statistik. Beispielsweise enthält der Bericht „Neues von der Statistik 01/2005“ Grundsätze für die Berechnung von Jahresdurchschnittswerten (Beständen) auf Basis von Monatswerten. Die Informationen sind nach Erscheinungsdatum geordnet. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit einer Beurteilung des Programms.

Der Benutzerordner dient dem jeweiligen, mit Passwort angemeldeten Benutzer des DWH. Wenn man ihn aufklappt, erscheint ein Ordner mit dem Namen, unter dem man angemeldet ist. Hier können selbst angefertigte Berichte, die man

²⁵⁸ nicht ganz so strikt: teilweise werden auch auf der linken Seite Inhalte angezeigt. So werden etwa die mit einem Würfelsymbol gekennzeichneten Datenwürfel und auch einige Metainformationen auch auf der linken Seite im Navigationsbaum angezeigt.

regelmäßig nutzen möchte, abgelegt werden. Analog verhält es sich mit dem Ordner Gruppenablage, sofern man einer Gruppe zugeordnet ist.

Darunter gelangt man zu den Ordnern Controlling, Datenqualitätsmanagement, DWH-Schulung und Statistik (s. Abb. 34). Diese führen zu aus verschiedenen funktionalen Blickwinkeln erforderlichen Datenwürfeln. Weiterhin kann man auch rechts oben über die Suche navigieren. Die hier gegebenen Möglichkeiten sind ebenfalls in der Benutzeranleitung nachzulesen (S. 12-15), aber sie nutzen natürlich nur, wenn man auch weiß, wonach man überhaupt suchen kann und das erschließt sich einem nur, wenn man sich der Ordnerstruktur einmal näher widmet.

Abbildung 35: Die Ordnerhierarchie im Bereich Controlling



Abbildung 35 zeigt hierzu exemplarisch die Ordnerstruktur zum Bereich Controlling. Alle Ordner – außer dem Ordner „Archiv“ – wurden so weit geöffnet, bis das Fortschreiten auf eine noch tiefere Ebene die Anzeige von Datenwürfeln oder Dokumenten zur Folge gehabt hätte. Rechts ist der Inhalt des einzigen Ordners angezeigt, der nahezu ausschließlich Berichte enthält. Hierbei wird zugleich das Symbol für Berichte ersichtlich. Ferner zeigt dieses Beispiel, dass den bereitgestellten Informationen teilweise einige einleitende Worte vorausgehen.

Aus der Abbildung ist auch zu entnehmen, dass im Bereich Controlling auf der nächsten Hierarchieebene die Ordner Biografische Daten, FIS, Weitere Controllingthemen, QS-REHA, FBW-Erfolgsbeobachtung, Planungsdaten 2004 sowie Archiv zu finden sind.

Unter den Biografischen Daten finden sich im Ordner Analyse freigegebene Kennzahlen aus den Biografischen Daten für den Verwendungszweck der internen Steuerung. Dazu zählen Datenwürfel zu den Themenbereichen

1. Arbeitslose, Kunden,
2. Integrationen,
3. Maßnahmekennzahlen und
4. Leistungskennzahlen.

Dabei sind unter 1. Datenwürfel zu finden, die Daten zu Abgängen oder zur Dauer von Arbeitslosigkeit oder Kundenkontakt liefern sowie zur Gesamtzahl oder dem Volumen diverser Kundengruppen (Gesamtheit, Arbeitslose, Nur Arbeitsuchende) und schließlich auch zu den aufgelaufenen Kosten je Kunden Auskunft geben.

Unter Maßnahmekennzahlen sind Datenwürfel zur Gesamtzahl der Teilnehmer, zu den Kosten je Maßnahme, zu Maßnahmeeintritten, zur Teilnahmedauer und zum Volumen Maßnahmeteilnehmer.

Im Bereich der Leistungskennzahlen finden sich Daten zur Dauer und zum Umfang von Leistungszahlungen diverser Leistungsarten, zur Gesamtzahl bzw. dem Volumen der Leistungsempfänger, zu Restansprüchen an Arbeitslosengeld sowie zu Übergängen von Arbeitslosengeld zu Arbeitslosenhilfe.

Der Schulungsordner dient Schulungszwecken, das Testwürfel-Verzeichnis enthält Kennzahlen zur Testung aus den Biografischen Daten. Sie dürfen ausschließlich zu Testzwecken verwendet werden. Hier findet sich auch ein Würfel zu Personenkreisen im Kontext des SGB II.

An den Ordnern Geschäftspolitische Ziele 2005 und 2006 wird auch innerhalb des DWH der BA der Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik unmittelbar sichtbar, spiegeln sie doch die neue Ausrichtung der Agenturen an der Erreichung von Kennzahlen wider. Analoges gilt für die Datenwürfel, die unter FIS zu den Erfolgsindikatoren (Betreuungsverhältnis SGBII, Telefonische Erreichbarkeit, Veränderung Dauer Arbeitslosigkeit, Veränderung Dauer faktische Arbeitslosigkeit) oder zu den Steuerungskennzahlen zählen.

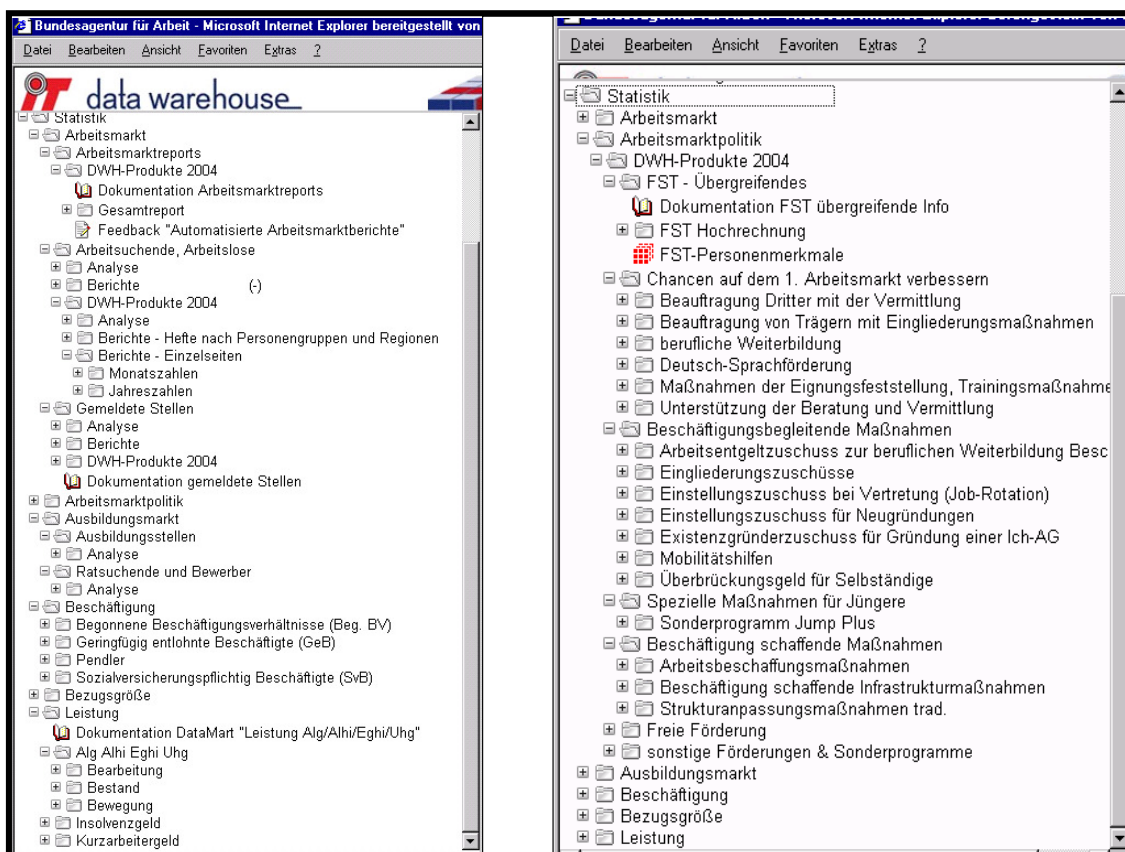
Unter den „Weiteren Controllingthemen“ finden sich in den entsprechenden Ordnern Daten zu den Themenfeldern Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Berufsausbildungsbeihilfe für Rehabilitanten, Übergangsgeld, Weiterbildungskosten, Förderung der beruflichen Weiterbildung, Kindergeld sowie zu Rehabilitanten-Fällen oder sie sollen dort künftig abgestellt werden.

Die letztgenannte Thematik (Verfahrensdauer Rehabilitantenfälle) findet man allerdings auch eine Hierarchieebene höher. Hier sind auch Dokumentationsunterlagen zu diesen Daten zu finden und Hinweise zum berechtigten Benutzerkreis. Ebenfalls auf dieser Ebene finden sich die bereits oben teilweise abgebildeten Berichte (vgl. Abb. 35) zur Erfolgsbeobachtung der Förderung der beruflichen Weiterbildung. Auch hier ist eine zusätzliche Dokumentation abgestellt. Unter Planungsdaten schließlich erhält man Daten zu Berechnungsgrundlagen für Budgetfestlegungen in diversen Bereichen, z. B. für Integrationsförderungen oder Marktersatzleistungen. Und schließlich folgen noch die diversen Datenansichten des Archivs, auf deren Darstellung hier verzichtet wurde.

Auf gleich hoher Ebene mit dem Controlling-Ordner folgt dann der Ordner Datenqualitätsmanagement (vgl. Abb. 34), der allerdings lediglich monatliche PDF-Berichte zum Thema und keine weiteren Unterordner liefert. Auf den analog hoch angesiedelten Ordner DWH-Schulung wird hier nicht eingegangen. Er ist, wie der Name schon sagt, zu Schulungszwecken da. Der Ordner Statistik ist dann wieder ähnlich komplex wie der Controlling-Ordner. Die Hauptbereiche, in die er sich unterteilt sind Arbeitsmarkt, Arbeitsmarktpolitik, Ausbildungsmarkt, Beschäftigung, Bezugsgröße und Leistung.

Abbildung 36: Der Aufbau des Ordners Statistik

Die dort dargestellten Ordner wurden wieder bis vor die Würfel/Dokumentenebene hin geöffnet. Links ist der Bereich Arbeitsmarktpolitik geschlossen geblieben, da sonst der Platz nicht ausgereicht hätte, alles darzustellen. Dieser Ordner ist auf der rechten Seite der Abbildung aufgeklappt!



Auf eine nähere Vorstellung der dort aufrufbaren Würfel und Berichte wird an dieser Stelle verzichtet. Der interessierte Leser mag sich an den beiden Bildausschnitten der Abbildung 36 einen ersten Überblick verschaffen, oder noch besser, auf eigene Recherche ins DWH begeben.

Anzumerken bleibt natürlich, dass ein DWH in gewissem Sinne „lebt“. Es wird durch die Historienbildung umfangreicher und kann auch durch neue Anforderungen aus der Praxis mit weiteren Data Marts ergänzt werden. Ebenso können andere Berichte entfallen. Damit unterliegen die oben wiedergegebenen Strukturen gewissen Veränderungen.

3.2 Datenbereitstellung im Data Warehouse der BA

Neben den innerhalb des DWH angebotenen Metainformationen, die vornehmlich als PDF-Dokumente oder als Word-Dokumente abgerufen werden können, stellt das DWH insbesondere für Standard-Anforderungen der Praxis fertige Berichte (Reports) bereit. So findet man etwa im Bereich Statistik unter den DWH Produkten von 2004 fertige Berichte zur Stellensituation, etwa nach Regionaldirektionen sortiert mit aufgeschlüsselter Angabe der Agenturen.

Zur Generierung eines solchen Reports sind ein bis wenige Parameter, z. B. die gewünschte Agentur oder Regionaldirektion und der gewünschte Zeitraum, einzugeben. Im Anschluss daran wird der gewünschte Bericht mit den entsprechenden Daten gefüllt - eine so genannte Instanz des Berichts entsteht²⁵⁹.

Der Vorteil eines solchen Berichtes liegt in seiner schnellen und einfachen Erstellung. Er deckt die gewünschte Sicht exakt ab. Sein Nachteil liegt darin, dass er nicht weiter verändert werden kann. Benötigt man etwas abweichende Informationen sind daher die Datenwürfel mit der Möglichkeit der eigenen Berichterstellung zu nutzen. Je nach Thema werden hier zu unterschiedlichen Dimensionen Daten angeboten. Zunächst sucht man sich daher über die DWH-Struktur einen geeigneten Würfel aus.

Die folgenden, allgemein geltenden Vorgehensweisen, sollen an einem Beispiel²⁶⁰ verdeutlicht werden. Ausführungen, die sich ausschließlich auf das Beispiel beziehen, sind im Folgenden kursiv gedruckt.

Die Arbeitsagentur Lübeck etwa möchte sich eine Übersicht über zeitliche Trends der Zahlen zu Abgängen aus Arbeitslosigkeit ihres Agenturbereichs, nach Trägern (BA/Arge) differenziert, verschaffen. Da es einen Standardbericht hierzu nicht gibt, wird der Datenwürfel „ALO Abgang - Abgangsgrund“ im Bereich Statistik-Arbeitsmarkt-Arbeitsuchende, Arbeitslose-Analyse gewählt.

Beim Aufruf des Datenwürfels wird dann zunächst eine voreingestellte zweidimensionale Sicht in Tabellenform eingeblendet. Sie muss noch nicht sofort die gewünschten Daten anzeigen. Eine Dimension ist hier in den Zeilen, die andere in den Spalten wiedergegeben. Links und rechts oben stehen die Dimensionsbezeichner. Unter der Tabelle finden sich die so genannten Segmente. Das sind weitere Dimensionen, die für die eigene Berichterstellung zur Verfügung stehen.

²⁵⁹ Dieser Begriff erscheint auch beim Aufrufen des Berichts. Er handelt sich um einen aus dem Kontext der objektorientierten Programmierung stammenden Fachbegriff. Zu verstehen ist er wie folgt: Durch das Programm wird ein strukturelles Gerüst bereitgestellt, hier ein Berichtsraster, das aus Sicht der Programmierung ein spezielles Objekt ist. In dem Moment, wo es mit konkreten Informationen gefüllt wird, also hier etwa mit den Daten der Regionaldirektion Nord zu einem gegebenen Berichtszeitraum, liegt eine Instanz dieses Objektes vor.

²⁶⁰ Für ein möglichst praxisnahes Beispiel wurde mit der Arbeitsagentur Lübeck Kontakt aufgenommen, die das Anliegen freundlich unterstützte. Ein Dank geht hier an den Vorsitzenden der Geschäftsführung, Herrn Spiekermann und an Herrn Leder (Information und Controlling), der das Beispiel beigesteuert hat.

Abbildung 37: Standardansicht bei Aufruf des Datenwürfels ALO Abgang - Abgangsgrund

Abgangsgrund ALO	Anzahl	VM Anzahl	VM Veränd. a...	VM Veränd.%
Abgangsgrund ALO	599.027	663.262	-64.235	-9,7%
Erwerbstätigkeit	272.172	317.420	-45.248	-14,3%
durch BA / ARGE vermittelt	83.338	86.381	-3.043	-3,5%
Wiedereinstellung gleicher AG	40.236	73.129	-32.893	-45,0%
selbst gesucht	125.386	131.920	-6.534	-5,0%
durch beauftragten Dritten vermittelt	1.229	1.208	21	1,7%
selbstständig	20.177	22.481	-2.304	-10,2%
durch AG in Jobbörse/AIS ausgesucht	251	242	9	3,7%
Wehr-/Zivildienst	1.555	2.059	-504	-24,5%
Ausbildung	83.350	84.622	-1.272	-1,5%
Nichterwerbstätigkeit	186.669	198.076	-11.407	-5,8%
Sonstiges	19.412	22.372	-2.960	-13,2%
Keine Angabe	37.424	40.772	-3.348	-8,2%

Zur Gestaltung der gewünschten Daten ist nun als erstes entscheidend, die benötigten Dimensionen auszuwählen. Dazu können die voreingestellten gegen andere ausgetauscht werden. Ebenso sind Ergänzungen der Dimensionen sowohl in den Zeilen als auch in den Spalten möglich, indem man Dimensionen aus dem Segmentbereich in Spalten oder Zeilen einblenden lässt. Diese Operationen kann man auswählen, wenn man das Kontextmenü (rechte Maustaste) auf dem jeweils betroffenen Dimensionsbezeichner aufruft.

Benötigt man drei oder mehr Dimensionen, so ist es eine - von der Bedienung des DWH unabhängige - Kunst, die Dimensionen so anzuordnen, dass das Ergebnis möglichst übersichtlich bleibt. Hilfreich ist es, Dimensionen mit wenigen Elementen (z. B. Geschlecht) anderen Dimensionen voranzustellen. Wird für eine Dimension lediglich eine spezielle Elementauswahl benötigt, so kann man diese im Segment vornehmen²⁶¹. Auch lassen sich so auf einfache Weise identische Berichte erzeugen, die sich nur in einer Dimensionsauswahl unterscheiden (z. B. West - Ost) und auf diese Weise besser verglichen werden können, als in einer Tabelle.

Für das Beispiel wurden die vorhandenen Dimensionen gegen die Dimensionen Berichtsmonat (Zeilen) sowie SGB Träger und Alter Zsf (Spalten) ausgetauscht, die gewünschte Auswahl an anzuzeigenden Zeilen- und Spalten-Elementen

²⁶¹ dies entspricht einer Slice-Operation auf dem Datenwürfel (vgl. Kapitel 2.2.1)

getroffen und für die Dimension BA-Gebietsstruktur im Segment eine Elementauswahl auf Arbeitsagentur Lübeck vorgenommen. (Zur Elementauswahl erfolgen noch weitere Ausführungen in den folgenden beiden Absätzen.) Die mit nur zwei Ausprägungen gewünschte Trägerschaft ist den Altersangaben vorangestellt. Dies erhöht die Übersichtlichkeit.

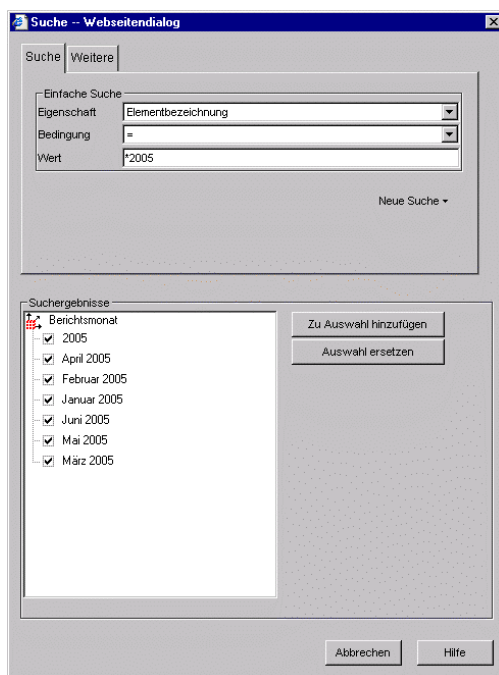
Abbildung 38: Der gewünschte Bericht²⁶²

Berichtsmonat	Bundesagentur für Arbeit (BA)				Arbeitsgemeinschaften (ARGE)			
	Alter Zsf	unter 25 Jahre	25 Jahre u.	55 Jahre und älter	Alter Zsf	unter 25 Jahre	25 Jahre u.	55 Jahre und älter
Januar 2005	2.193	414	1.779	192	845	201	644	58
Februar 2005	2.242	382	1.860	210	1.679	328	1.351	67
März 2005	2.988	481	2.507	280	1.986	377	1.609	660
April 2005	3.196	548	2.648	323	1.145	392	753	58
Mai 2005	2.268	381	1.887	246	1.720	585	1.135	120
Juni 2005	1.873	307	1.566	203	1.673	415	1.258	112

Prinzipiell sind alle in Kapitel 2.2.1 angesprochenen Möglichkeiten auf den Daten des Würfels möglich. So lassen sich bei Dimensionen mit mehreren Hierarchieebenen unterschiedliche Tiefen einblenden, weiterhin kann die Betrachtung auf einen Elementwert (oder einige Elementwerte) einer Dimension eingeschränkt werden. Dies erreicht man, indem man die Symbole +/- in den Zeilen- und Spaltenüberschriften nutzt, besser noch jedoch über die Elementauswahl (Dreiecksymbol auf dem Dimensionsbezeichner anklicken oder zugehöriges Kontextmenü nutzen). Hier steht einem neben der Hierarchiestruktur vor allem auch die Suche über das Fernglas zur Verfügung. In Verbindung mit dem * als Jokerzeichen für eine beliebig lange, endliche Zeichenfolge, lässt sich hiermit bedienungsfreundlicher z. B. eine bestimmter Berufsgruppe einblenden. Ebenso erfolgt eine solche Auswahl in den Segmenten.

²⁶² Man beachte, dass die Kennzahl zu „25 Jahre und älter“ die Kennzahl aus der Spalte „55 Jahre und älter“ umfasst. Eine unmittelbare disjunkte Zerlegung in die gewählten 3 Altersgruppen ist vom Datenwürfel nicht vorgesehen, sondern müsste aus den vorhandenen Kennzahlen berechnet werden.

Abbildung 39: Elementauswahl über die Suche



*So lassen sich im gewählten Beispiel Altersangaben und Träger gut über die Baumstruktur einstellen, für die Auswahl der Monate und der Agentur ist das Vorgehen über die Suche (s. Abb.) schneller. Nach der Suche mit *2005 ist lediglich noch der erste Haken aus der Hierarchieliste zu entfernen.*

Auf den ausgewählten Dimensionen stehen noch etliche weitere Möglichkeiten zur Verfügung. Das reicht von der Formatierung der Spaltenbreite über Sortierfunktionen, Hervorhebungen von Werten bis hin zu Summenberechnungen. Die Arbeitsweise des Programms ist bei diesen Operationen aber nach meinen Erfahrungen im Vergleich zu der Arbeitsgeschwindigkeit, die man von den Office-Produkten her kennt, zu langsam. Oft möchte man vielleicht auch sowieso noch weitere Ergänzungen zu den Daten vornehmen und Grafiken erstellen. Es ist daher meines Erachtens sinnvoller, diese Vorgänge in Excel vorzunehmen und hierfür die vorgesehene Schnittstelle zu nutzen. Aus diesem Grund gehe ich hier nicht weiter auf diese Möglichkeiten ein, sondern begrenze mich darauf, kurz die Schnittstelle nach Excel vorzustellen.

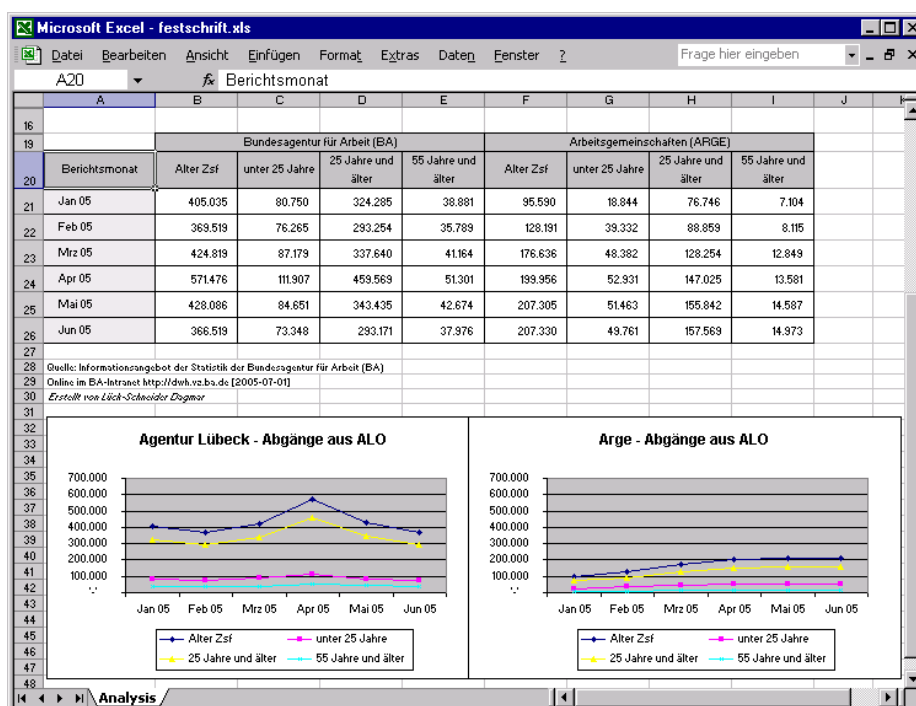
3.3 Nachbearbeitung mit Excel

Wie bereits oben erwähnt, hat die Nachbereitung mit Excel große Vorzüge. Diese ist nicht nur in der Handhabung vielen vertraut(er) und schneller, sondern ermöglicht auch grafische Darstellungen. Es verwundert daher nicht, dass sie in der Praxis stark verbreitet ist.

Möchte man einen Bericht nach Excel exportieren, so klickt man oben links im DWH-Fenster das dort vorhandene Excel-Symbol an.

Weil der Datenexport nach Excel stets erste einheitliche Nachformatierungen (etwa bzgl. der Spaltenbreite und Zeilenhöhe) erforderlich macht, hat Jürgen Zollinger, Mitarbeiter der BA, zu diesem Zweck ein Makro²⁶³ geschrieben, mit dem die übernommene Tabelle automatisch nachformatiert werden kann. Dieses Programm steht im DWH im Bereich „Allgemeine Informationen“ – Neues von der Statistik – Archiv 2004, beim Bericht 7 zur Verfügung und muss lediglich einmalig in die eigenen Dateien übernommen werden. Eine Anleitung zur Installation ist an derselben Stelle eingebracht. Anschließend können weitergehende Auswertungen vorgenommen werden.

Abbildung 40: Datenübernahme – Makro-Nutzung und ergänzende Grafikgestaltung



4. Abschlussbetrachtungen

Die Bereitstellung eines DWH unterscheidet sich gravierend von der anderer Software. Hier ist es nicht damit getan, die Software ins Netz zu stellen und gegebenenfalls anzupassen. Hier ist die Anpassung Prinzip, um sich veränderten Unternehmensfragestellungen immer wieder neu zu stellen. Das hat seinen Preis. Man benötigt insbesondere gut ausgebildete Controller, eine gut organisierte Datenpflege und eine sehr gute IT-Infrastruktur (hier sei nur als Beispiel auf die notwendige Performance und Rechnerleistung für möglicherweise vom Vorstand gewünschte Adhoc-Analysen hingewiesen!).

²⁶³ Ein Makro ist ein Programm, das auf einem Anwendungsprogramm, in diesem Fall auf Excel, zur Ausführung gebracht werden kann.

Bei der Bereitstellung eines DWH ist ferner zu beachten, dass zu viele Auswertungen eher gegenteilige Wirkung haben, weil unter ihnen das Wesentliche möglicherweise verdeckt bleibt. Sich auf das Wesentliche zu begrenzen, ja genau das erst einmal auch herauszufinden, ist die Kunst. Statistiken zur Häufigkeit der Nutzung von Datenwürfeln und Berichten können helfen festzustellen, ob Berichte weiterhin benötigt werden. Andernfalls kann über ein Entfernen nachgedacht werden. Dies dient der besseren Übersicht und effizienteren Speicherplatzausnutzung.

Das DWH der BA hat seinen Platz zur Unterstützung arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen gefunden. Es hilft bei der Steuerung eines effektiven und effizienten Mitteleinsatzes. Im Kontext des Paradigmenwechsels der BA unterstützt es aber auch weitere wesentliche Aspekte:

- die Erreichung der geschäftspolitischen Ziele,
- die Transparenz über den Verbleib der Mittel,
- das Aufstellen von Rankings (z. B. die Vergleichbarkeit der Agenturen)
- das Aufzeigen von Tendenzen (Bildung von Zeitreihen)
- das Aufstellen von Prognosen.

Literatur

- [1] Bange, Carsten (2003): Data Warehouse und BI. Wieder ganz oben auf der IT-Agenda. IN: IT-Management, Nr. 6, S. 34 und 51-53
- [2] Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), (01/2004): Data Warehouse (DWH) und Biografische Daten. Teilnehmerunterlagen.
- [3] CHIP SPEZIAL (1993): Datenbank-Client/Server-Datenbanken für PC-Netzwerke, München 1993, 1. Aufl.
- [4] Geib, Kai-Uwe (2002): Hybrides OLAP verbindet. Das beste beider Welten. IN: : IT-Management, Nr. 4, S. 58 - 61
- [5] Vossen, G. (2000): Datenmodelle, Datenbanksprachen und Datenbankmanagementsysteme. – München u. a.: Oldenbourg Verlag, 4. Auflage

Links zum Thema

- [6] Benutzeranleitung zum Data Warehouse. vgl. Aufrufbeschreibung im Text, Kapitel 3, Quelle laut Teilnehmerunterlagen (s. o.): Hauptstelle. PG IT43
- [7] Biodata. Arbeitsagentur Köln. Controlling,
http://www.ba.de/koeln/Controlling/cp_hg_biodata.html, rev. 19.3.2005
- [8] Biodata. Informationen der Zentrale, <http://biodata.vz.ba.de/>, rev. 19.3.2005
- [9] DataWarehouse. Arbeitsagentur Köln. Controlling,
http://www.ba.de/koeln/Controlling/cp_hg_datawarehouse.html, rev. 19.3.2005
- [10] Dippel, Dieter: Data Warehouse Einführung. FH Darmstadt,
<http://www.fbi.fh-darmstadt.de/~fbi2000/dippel.htm>, rev.: 25.11.2004)
- [11] Gerken, Wolfgang: Modellierungsaspekte eines Data Warehouse. In: Gerken, Wolfgang; Raasch, Jörg: Bericht aus dem Projekt Servers. Stand 1999. Software Engineering für die Versicherungswirtschaft, S. 45 – 55. März 99
<http://users.informatik.haw-hamburg.de/~raasch/SEVERS-Bericht.pdf>, rev. 19.03.2005
- [12] Informationsmanagement, <http://www.4managers.de/01-Themen/..%5C10-Inhalte%5Casp%5Cinformationsmanagement.asp?hm=1&um=l>, rev. 30.05.2005
- [13] Intranetinformatio: Was ist ein Data-Warehouse? Stand 21.3.2003, o. Autor,

http://www.ba.de/hst/it_chk_1/projekte/data_warehouse/dokumente/was_ist_ein_dwh.pdf, rev. 19.3.2005

- [14] Intranetinformation: Glossar zum Data-Warehouse. Stand 19.09.2003, o. Autor,
http://www.ba.de/hst/it_chk_1/projekte/data_warehouse/dokumente/dwh_glossar.html, rev. 19.3.2005
- [15] Winter, Robert: Prozessmanagement, Unternehmenssteuerung und Applikationsintegration wachsen zusammen. 2004. <http://bpm.iwi.unisg.ch/>, rev. 19.5.2005

Was ist Bildung wert? Argumente für neue Initiativen in der Bildungspolitik

Hermann Saterdag

1. Johannes Fried, Professor für mittelalterliche Geschichte an der Universität Frankfurt /Main, berichtet über Abt Adelard von Bath, einem englischen Benediktiner, der im 12. Jahrhundert lebte und eingehende naturwissenschaftliche und naturphilosophische Studien betrieb²⁶⁴: Er lernte Arabisch, reiste über Sizilien in den Orient; er wandte hohe Geldbeträge auf, suchte nach Lehrern und Handschriften - und zwar einzig und allein, um die erste Übersetzung des Korans zu erreichen. Es ging darum, die Eigenart der fremden Religion kennen zu lernen, deren Anhänger der Abt zu missionieren plante. Fried kommentiert: „Ein komplexes Zusammenspiel war erforderlich umständliches, multilokales Teamwork eigens zu diesem Ziel zusammengebrachter Experten, weil das für ein derartiges Unternehmen benötigte Wissen an keinem Ort des Abendlandes gebündelt zur Verfügung stand.“

An diesem Beispiel, so Fried, sehe man die verschiedenen Anstrengungen kombiniert, die in all den Jahrhunderten von der europäischen Wissensgesellschaft aufgewandt wurden, um planmäßig ihre Ziele zu verfolgen: Nutzenabwägung, Organisationsbedarf, Kostenkalkül, Finanzierungsweisen. Mancher Scholar lief barfuß und ärmlich durch Europa, getrieben von Durst nach Wissen und Wahrheit. Einige von ihnen brachten es auch zu Wohlstand, Einfluss und gesellschaftlicher Wirkung.

Die Universitäten, kostspielig im Aufbau und in ihrer Unterhaltung, seien als Instrument gezielter Wissensausweitung entstanden. Die „Wissensrevolution“ (Fried) resultierte zum einen aus veränderten Bedürfnissen einer rasch wachsenden Bevölkerung, war also zweckgerichtet; zum anderen aber entwickelte sie sich auch aus sich selbst: Jede Entdeckung erzeugte wiederum neue Fragen. „Kein Fürst, kein Papst, keine Stadt, kein Bürger, Handwerker oder Bauer kam mehr ohne gelehrte Spezialisten aus ... Die im frühen Mittelalter einsetzende Welterkundung durch Europäer verschlang Unsummen ... Forscherdrang fehlte zu keiner Zeit, doch konnten ihn sich nur die wenigsten leisten.“ Fried führt eine Reihe von Beispielen für Wissensexpansionen abendländischer Fürsten, Kaufleute und Forscher an, die geplant, gezielt und in einem Kosten-Nutzen-Kalkül unternommen wurden. Er weist darauf hin, dass man teilweise man sein gesamtes Vermögen, gelegentlich sogar sein Leben aufs Spiel setzte, um Wissen zu erwerben.

2. Eine hohe gesellschaftliche Wertschätzung von Bildung und Wissenschaft besteht auch heute. Und dort, wo Wissensproduktion und Wissensanwendung das wirtschaftliche Handeln und die Wettbewerbsfähigkeit sichern, hat

²⁶⁴ Johannes Fried: Erfahrung, Wissen und Gesellschaft – Erfahrungen der Wissensgesellschaft; Vortrag zum Werkstattgespräch der Initiative McKinsey bildet, 17.01.2002, in der Deutschen Bücherei Leipzig

sich auch das Bewusstsein erhalten, dass Bildung Erträge hervorruft, aber auch: dass Bildung etwas kostet. Dennoch sind insgesamt die Vorstellungen darüber, was Bildung wirklich wert ist, verschwommen. Hinzu kommt: Worin der Wert der Bildung besteht, darüber gehen die Auffassungen auseinander. Nutzen stiften, sagen die einen – die Welt besser verstehen, betonen die anderen – ein gerechtes und selbst bestimmtes Leben zu erreichen und zu fördern - dies ist eine weitere Wertposition usw.. Wir sehen: Es gibt viele unterschiedliche „Wertkonten“, die kaum zusammenzufassen sind.

3. Eine ökonomische Betrachtung der Bildung (im Sinne von Aufwands-Ertrags-Vergleichen), wie sie im Mittelalter durchaus üblich war, greift heute für viele Menschen zu kurz; viele lehnen sie ganz ab. Vor einiger Zeit hat der Begriff „Humankapital“ Aufsehen erregt, der in den Wirtschaftswissenschaften Ausdruck für den Wert eines Menschen auf Grund seiner Bildung, seines Wissens und Könnens ist. Das Wort wurde zum Unwort des Jahres 2004 gewählt, weil damit – so die Jury - der Mensch auf seinen wirtschaftlichen Wert reduziert würde.

Diese Kritik verkennt, dass Wissen und Fähigkeiten einen Wert (somit also ein „Kapital“) darstellen, dessen Pflege und Mehrung für die Unternehmen wie für die Gesellschaft insgesamt wichtig sind. Gary Becker, Ökonomie-Nobelpreisträger, führte bereits 1964 dazu aus: „Humankapital rückt den Menschen statt Maschinen und Ausrüstungen in den Mittelpunkt einer Volkswirtschaft.“²⁶⁵ Nach Becker hängt der ökonomische Erfolg von Individuen und von Volkswirtschaften davon ab, wie gut sie ihr Humankapital nutzen, vermehren und verbessern. Damit wäre der Begriff „Humankapital“ weit davon entfernt, ausbeuterisch oder menschenverachtend zu sein; er enthält vielmehr die Aufforderung, das Begabungspotential der Menschen zu achten und zu fördern, damit mindestens so sorgfältig umzugehen wie mit dem Kapital und deshalb in ihre Bildung und Weiterentwicklung zu investieren. Dieses Verständnis bleibt nicht in einer rein verwendungsorientierten („ökonomisierten“) Betrachtung gefangen. Befassen wir uns also mit dem Wert der Bildung für Arbeit, Beruf und Wirtschaft.

4. Rein quantitativ stellen Bildung und Wissenschaft ein wesentliches Segment unserer Gesellschaft dar: Derzeit zählen wir 9,8 Mio Schüler in allgemeinbildenden Schulen, 2,7 Mio Jugendliche in berufsbildenden Schulen, 2 Mio Studierende, 720.000 Lehrer und 230.000 Lehrende an Hochschulen – zusammen über 15 Mio Personen. Somit befinden sich knapp 20 % der Bevölkerung im Bildungssystem. Schon diese Zahl unterstreicht die Bedeutung von Bildung und Wissenschaft als Wirtschaftsfaktor. Es geht um erhebliche Gehaltssummen, um Investitionssummen, um Wertschöpfungen – und eben um das Humankapital.

5. Dass Bildung für den einzelnen einen erheblich Wert hat, zeigt sich deutlich am Zusammenhang zwischen dem erreichten Bildungsstatus und dem per-

²⁶⁵ Zitiert nach Hans-Peter Klös: Bildung muss sich rechnen. Das Prinzip Wirtschaftlichkeit gilt auch für das Bildungssystem; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.10.2005

sönlichen sozio-ökonomischen Erfolg: Berufliches Fortkommen und Einkommen werden in erster Linie durch die Höhe des Bildungsabschlusses bestimmt. Dies zeigt sich an der sog. Bildungsrendite: Stellt man die Aufwendungen für Schulbesuch und Ausbildung zusammen, rechnet den Betrag hinzu, den man in dieser Zeit durch Erwerbstätigkeit hätte verdienen können und setzt diesen Betrag ins Verhältnis zum Lebenseinkommen, so ergibt sich eine Rendite, die etwa bei 10-15 % liegt. Die Bildungsrendite ist damit wesentlich höher als die Rendite jeder anderen Anlageform.

6. Aber es gibt bei uns auch die umgekehrte Beziehung, die uns besorgt stimmen muss: Der Bildungsweg eines Jugendlichen wird sehr stark durch die sozio-ökonomischen Merkmale des Elternhauses bestimmt. Wer welchen Bildungsabschluss erreicht, ist wesentlich das Ergebnis einer sozialen Selektion, die im Bildungswesen Deutschlands stärker ausgeprägt ist als in allen anderen OECD-Staaten. Anders gesagt: Wir lassen bei uns eine Bildungsauslese zu, die offenkundig nicht nur von der Leistungsfähigkeit der Jugendlichen bestimmt wird. Daran hat auch eine über 30 Jahre andauernde Bildungsexpansion nichts geändert. In diesem Punkt wird Deutschland übrigens international mit deutlicher Kritik bedacht, so z. B. auch von der OECD und anderen Wirtschaftsorganisationen, die diese Art der Auslese als Ressourcenverschwendung oder Ressourcenverknappung ansehen.

7. Welche Aufwendungen leisten wir uns heute für die Bildung? Mit der Größe des Humankapitals ist Deutschland durchaus konkurrenzfähig: Die Summe der Bildungs- und Ausbildungskosten der Vollzeit-Erwerbstätigen, zuzüglich der fiktiven Einkommensausfälle, die entstehen, wenn während der Ausbildung kein Einkommen erzielt werden kann, betrug 1999 nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft etwa 3,7 Billionen Euro²⁶⁶. Dieser Wert entspricht der gesamten Brutto-Wertschöpfung (dem Bruttoinlandsprodukt) von zwei Jahren. Damit belegt Deutschland im internationalen Vergleich einen Platz im Spitzenfeld. Alarmierend aber ist, dass es innerhalb der 90er Jahre kaum gewachsen ist, während das Sachvermögen im selben Zeitraum um 20 % gestiegen ist.

8. Dies ist vor allem an deutlichen Verschiebungen in der Struktur des Humankapitals während der letzten Jahrzehnte zurückzuführen sein: Gering Qualifizierte werden im Beschäftigungssystem weniger gefragt, während höhere Qualifikationen immer wichtiger werden. Analysen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigen auf, dass der Anteil der Arbeitsplätze für Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung am Beschäftigungssystem insgesamt von 35 % in 1975 auf etwa 10 % in 2010 zurückgeht. Das ist ein Verlust von über 7 Millionen Arbeitsplätzen für Unqualifizierte in 35 Jahren! Die ständige Zunahme der Arbeitslosigkeit und ihre derzeitige Struktur haben hier ihre wesentlichen Ursachen.

²⁶⁶ idw-Informationsdienst 21.01.2005

9. Diese Entwicklung trifft mit einem generellen Trend zusammen, über dessen Tiefenwirkung zur Zeit noch keine rechte Vorstellung besteht, wahrscheinlich weil wir zu sehr in unseren *heutigen* Problembetrachtungen gefangen sind. Unsere heutigen Sorgen kreisen um die Arbeitslosigkeit, um das das globale Maß der Unterbeschäftigung, das seit 30 Jahren auf immer höhere Sockel ansteigt.

Blickt man aber über dieses Jahrzehnt hinaus, so zeichnet sich eine Entwicklung ab, die die Beschäftigungs- und die Wirtschaftsstruktur insgesamt in kürzester Zeit und in einem Maße verändern wird, für das es kein Beispiel gibt. Das Gesamtniveau des Beschäftigungsumfangs, das sich bis 2010 nur wenig verändern wird, nimmt in Folge der demografischen Entwicklung und des damit verbundenen Rückgangs des Erwerbspersonenpotentials jedoch dramatisch ab – eine Entwicklung, die unaufhaltsam und unausweichlich ist und selbst über erhöhte Zuwanderungsraten nicht aufgefangen werden kann.

10. Es wird schwierig sein, mit den nachrückenden geburtenschwachen Jahrgängen das mittel- bis langfristig aus dem Erwerbsleben ausscheidende Humankapital zu ersetzen und die Funktionsfähigkeit unseres Beschäftigungssystems (und darüber hinaus: unserer gesellschaftlichen Strukturen insgesamt) zu sichern. Zwar sind der längerfristige Arbeitskräftebedarf und damit auch der Bildungsbedarf schwer abzuschätzen. Doch zeichnen Szenarien und Prognosen folgendes Bild: In einer zu erwartenden Informations- und Wissensgesellschaft wird es vor allem anspruchsvolle Arbeitsplätze für jene Personen geben, die sich mit einer soliden, grundlagenbezogenen Qualifizierung auf diese Aufgaben vorbereitet haben und die über die nötigen Schlüsselqualifikationen verfügen, mit denen sie die weitere Pflege und Anpassung ihrer Qualifikationen vornehmen können. Die Zeichen stehen also für einen zunehmenden Bildungs- und Qualifikationsbedarf. Wie soll dieser Bedarf aber bei einer Rückläufigkeit des Qualifikationsnachwuchses gedeckt werden?

11. Man hört oft den besänftigenden Hinweis, dass sich wohl die sog. Bildungsexpansion fortsetzen würde, die in den zurückliegenden Jahrzehnten sowohl das Wachstum als auch den Strukturwandel des Beschäftigungssystem zu hochwertiger Produktion und Dienstleistungen im wesentlichen ermöglicht hat. In den 60er Jahren bekam die Bildungspolitik durch Warnungen vor einer „Bildungskatastrophe“ den entscheidenden Anstoß. Die Befürchtung, dass dem Beschäftigungssystem in Deutschland bald zuwenig Nachwuchs mit höherer Qualifikation zur Verfügung stehen und sich damit die Wachstumschancen drastisch verschlechtern würde, wenn nichts unternommen wird, führte schließlich dazu, dass in den folgenden 15 Jahren das Bildungssystem quantitativ und qualitativ erheblich ausgebaut wurde (zahlreiche Universitätsneugründungen, Gründung der Fachhochschulen) – mit bemerkenswerten Ergebnissen.

12. Der stetige Anstieg des Anteils gut Qualifizierter in den nachwachsenden Jahrgängen über mehr als drei Jahrzehnte verführte allerdings zu der Annahme, bei der Bildungsexpansion handele es sich um ein Naturgesetz: Jüngere seien - was die formalen Abschlüsse anbelangt – *generell* besser qualifiziert als

Ältere. Analysiert man die Entwicklungen aber im Detail, so zeigt sich schnell, dass die Bildungsexpansion seit etwa 10 Jahren zum Stillstand gekommen ist. Die Anteile der Qualifizierten innerhalb der jeweiligen Jahrgänge erhöhen sich nicht mehr. Wir verfügen derzeit über relativ gut ausgebildete Bevölkerungsgruppen mittleren Alters (35 – 50jährige). Sind diese Jahrgänge erst einmal aus den Erwerbsleben ausgeschieden, dürfte es den nachwachsenden geburten-schwachen Generationen schwer fallen, selbst in ausreichendem Maße Ersatz zu schaffen.

13. Wir steuern somit auf eine Lage zu, die wegen ihrer paradoxen Verhältnisse bedrohlich werden kann: Einerseits zeichnet sich ein chronisches, sich immer mehr ausprägendes Defizit an qualifizierten Nachwuchskräften ab – und dies bei steigenden qualitativen Anforderungen des Beschäftigungssystems. Andererseits werden immer größere Teile der Bevölkerung aufgrund unzureichender Qualifikationen mehr oder weniger ausgegrenzt.

Der Wert der Bildung für den Einzelnen wie für die Gesellschaft wird offenkundig: Für eine innovative Struktur- und Beschäftigungspolitik ist die Förderung von Eliten und Spitzenleistungen nach wie vor unverzichtbar. Aber ebenso wichtig müssen auch Bildungs- und Begabungsförderungen von (vor allem jungen) Menschen genommen werden, deren Bildungs- und Qualifikationsausstattung sich zunächst im unteren Bereich befindet und noch nicht für eine entwicklungs-fähige Beschäftigung ausreicht.

Wir benötigen deshalb umfassende bildungspolitische Initiativen für eine sog. **Bildungsexpansion von unten!**

Gefragt ist ein Bündel von Strategien zur Förderung und besseren Ausschöpfung der Bildungspotentiale unterdurchschnittlich leistungsfähiger Kinder und Jugendlicher. Dies dürfte langfristig die wichtigste und eine außerordentlich anspruchsvolle politische Programmatik zur Sicherung des Humankapitals und damit der Leistungsfähigkeit unseres Wirtschafts- und Beschäftigungssystems werden.

14. Vor allem wird die Bildungsarbeit in Hauptschulen - und vorausgehend in Grundschulen, ja auch in Kindertagesstätten und Kindergärten - intensiviert werden müssen, um den Anteil der Jugendlichen, die unterhalb ihrer qualifikatorischen Möglichkeiten oder gar ohne formalen Abschluss die Schule verlassen, deutlich zu verringern. Immerhin verlassen derzeit noch etwa 10 % eines Altersjahrgangs die allgemeinbildende Schule ohne formalen Abschluss - eine unglaubliche Verschwendung und Anzeichen einer mangelnden Leistungsfähigkeit des Systems.

Zu den wichtigsten Maßnahmen gehört die Frühförderung der Kinder sowie eine bessere Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer. Insbesondere muss die berufswissenschaftlich fundierte Qualifikation der Lehrer für Aufgaben der Leistungs- und Begabungsdiagnostik sowie für eine Förderung leistungsschwacher Schüler verbessert werden. Damit verbinden sich auch Anforderungen an

den Umgang mit Verhaltens- und Entwicklungsstörungen bei Kindern und Jugendlichen. In der Konsequenz ist die Bildungsarbeit in Grundschulen, Hauptschulen, aber auch Sonderschulen (sie heißen seit einiger Zeit im Sinne ihrer Aufgabenstellung „Förderschulen“) entsprechend zu bewerten. Einen Jugendlichen mit Leistungseinschränkungen zur Berufsfähigkeit zu führen, ist ebenso wertvoll wie etwa die Erfüllung des Bildungsauftrags im Gymnasium. Um das in ein technisch vergleichendes Bild zu bringen: Es gehört zu den besonders großen agrartechnischen Leistungen, auf kargen Böden immer bessere Erträge zu erzielen.

Zu den fördernden Maßnahmen gehören Ausstattungen, die die Entwicklung gerade dieser Schüler begünstigen dürften: kleine Lerngruppen, differenzierte Förderangebote, Möglichkeiten der Ganztagsbetreuung in der Schule, frühzeitige Sprachförderung, vor allem der ausländischen Kinder, Einbeziehung der Eltern in die Bildungsarbeit – um nur einige wichtige Punkte zu nennen.

15. Es gilt auch, auch die bereits erwähnte stark hemmende Wirkung eines ungünstigen sozio-ökonomischen Familienhintergrundes auf die persönliche Bildungsentwicklung aufzubrechen. Der Vergleich mit anderen Ländern zeigt: Dieser in Deutschland vorhandene Zusammenhang ist kein Naturgesetz; mit diesen Erkenntnissen eröffnen sich neue bildungspolitische Hoffnungen und Optionen. Eine Bildungsexpansion von unten würde nicht nur auf ökonomische Wirkungen zielen, sondern ist auch ein politischer Entwurf bzw. eine Strategie gegen eine zunehmende Zergliederung unserer Gesellschaft. Fähigkeiten zur Integration, Solidarität und solides Demokratieverständnis sind Grundlagen eines funktionierenden Gemeinwesens - solche Eigenschaften setzen Bildungsfähigkeit und Bildung voraus. Den Aufwand dafür nicht erbringen zu wollen, würde vieles aufs Spiel setzen. Teilweise sind kritische Anzeichen bereits sichtbar (z.B. Gewaltbereitschaft, durchgängige Leistungsverweigerung).

16. Was ist Bildung wert? Was muss sie uns wert sein? Wir hören oft: „Bildung ist eine Investition“, und es wird in der Regel schwungvoll hinzugefügt: „in die Zukunft“. An dieser Stelle merkt man auf: Wieso „in die Zukunft“? Es ist doch ein Wesensmerkmal von Investitionen, dass sie sich auf die Zukunft beziehen. Vielleicht offenbart sich dabei mehr als nur eine sprachliche Ungenauigkeit: nämlich Gedankenlosigkeit oder Unkenntnis über das, was Investitionen eigentlich sind, und darüber hinaus: wie sie auf das Thema „Bildung“ zu beziehen sind. „Investieren“ heißt, jetzt etwas aufzuwenden, um später daraus Erträge zu erzielen. Und dies gilt grundsätzlich auch für die Bildung.

17. Der Blick über unsere Grenzen gibt uns dafür anschauliche Beispiele und Anregungen. In den skandinavischen Ländern, auch in den Niederlanden und verschiedenen anderen Ländern treffen wir überwiegend auf gut ausgestattete Schulen und erfolgreiche pädagogische Konzepte. Die Bildungspolitik in Deutschland hat offensichtlich die anstehenden Aufgaben erkannt und nimmt sie in Angriff. Ein ganzes Bündel von Maßnahmen hat die *rheinland-pfälzische Landesregierung* beschlossen. Nachdem es seit der Ankündigung im Jahre 2001 gelungen ist, 350 Ganztagschulen einzurichten, wurde im Frühjahr 2005

das Programm „Zukunftschance Kinder – Bildung von Anfang an“ beschlossen, das den Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige, die Öffnung des Kindergartens für Zweijährige (mit Rechtsanspruch auf einen Platz ab 2010), die Beitragsfreiheit für das letzte Kindergartenjahr, die Betonung des Bildungsauftrages der Kindertagesstätten, den Ausbau der Sprachförderung und eine engere Abstimmung zwischen Kindergarten und Schule vorsieht – ein ehrgeiziger und konsequenter Systemansatz der frühen Förderung von Begabungen, mit dem Bildungspotentiale besser gefördert und ausgeschöpft werden können und der Zusammenhang zwischen Bildungschancen und sozialer Herkunft aufgebrochen werden kann. – Auch die Reform der Lehrerbildung in diesem Bundesland mit einer starken Orientierung des Studiums an den beruflichen Anforderungen und einer berufswissenschaftlichen Grundausbildung ist Teil der bildungspolitischen Offensive.

18. Appelle für Investitionen in Bildung richten sich naturgemäß zunächst an die staatlichen Verantwortungsträger. Aber auch für den Einzelnen und für die Familie sollte Bildung ein Investitionsbereich sein. Dann kann durchaus Bildungssparen gegen Bausparen stehen und familiäre Anstrengungen für den Schulerfolg der Kinder gegen Urlaubsreisen. Elternverantwortung ist gefordert und muss auch angemahnt werden können.

19. Bildung, Qualifikation, Humankapital: Weil sich die Grundlagen dafür demnächst drastisch verknappen, muss uns der Wert der Bildung gerade jetzt bedeutsam werden. Es ist die Grundlage unserer Zukunft, und zwar sowohl für die Lebensperspektive des Einzelnen als auch für unser Zusammenleben insgesamt. Die Bedrohungen sind erkennbar, sie laufen zwar langsam auf uns zu, sind aber nicht aufzuhalten. Man hört, dass in solchen Fällen die Faustregel gelte: Für jedes verspielte, d.h. ungenutzte Jahr müssen fünf Jahre aufgewendet werden, um den Schaden, der aus den Versäumnissen entsteht, wieder gut zu machen.

20. „Es ist schlimm genug, rief Eduard, dass man jetzt nichts mehr für sein ganzes Leben lernen kann; wir aber müssen jetzt alle fünf Jahre umlernen, wenn wir nicht ganz aus der Mode kommen wollen.“ - ein Appell zum Wert der Bildung, den man leicht der Gegenwart zuordnen könnte. Es war Johann Wolfgang von Goethe, der diese Worte einer der Hauptpersonen in seinen *Wahlverwandtschaften* in den Mund legte.

Das Potenzial von Kompetenzmodellen für die Entwicklung von Diagnoseinstrumenten im Bereich der Berufsberatung

Hermann-Günter Hesse

1. Europäische Vision: ein alle Bildungsbereiche umfassendes Konzept von lebensbegleitendem Lernen

Im Jahr 2002 verabschiedeten die europäischen Regierungen in Barcelona weitreichende bildungspolitische Beschlüsse, unter anderem die Einführung von Instrumenten zur Gewährleistung der Transparenz der Diplome und Befähigungsnachweise sowie die Förderung entsprechender Maßnahmen auch im Bereich der beruflichen Bildung. Dabei setzten sie Prioritäten auf der Validierung und Anerkennung formaler und non-formal erworbener Qualifikationen durch erhöhte Qualitätssicherung und forderten die Entwicklung eines neuen Ansatzes zur gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen und Berufserfahrungen in den nicht-reglementierten Berufen auf der Basis von Mindeststandards. Dem liegt ein übergreifendes, alle Bildungsbereiche umfassendes Konzept von lebensbegleitendem Lernen zugrunde, das alle Lernaktivitäten beinhaltet, gleichgültig ob sie formaler, non-formaler oder informeller Natur sind. Die Vision der Regierungen setzt damit, zumindest in Teilen, auf die Konvergenz der Bildungsaufträge von Schule und Betrieb sowie von außerinstitutionellen Lerngelegenheiten im Sinne lebenslangen Lernens. Sie betonen den Erwerb von Grundfertigkeiten, sie zielen auf die Ausbildung, die Erfassung und Anerkennung von individuellen Kompetenzen, unabhängig davon, auf welchem Weg sie erworben worden sind.

Damit wird der Akzent deutlich auf die Ergebnisseite des Lernens gelegt. Die Basis für die Anerkennung und die Bewertung von Kompetenzen setzt Standards voraus, die ihrerseits sowohl der wissenschaftlichen Grundlegung als auch der bildungspolitischen Legitimation bedürfen. Eine der Grundvoraussetzungen für die Vergleichbarkeit von Lernergebnissen ist die Existenz von übergreifend validen Standards, die es ermöglichen Lernleistungen, unabhängig davon, wie sie entstanden sind, zu bewerten.

In Vorbereitung zu und als Folge von den groß angelegten internationalen Schülerleistungsstudien erfolgte eine breite und tiefgehende Diskussion um zentrale Begriffe und deren methodologische Implikationen, welche Ansprüche an die Qualität der empirisch orientierten Bildungsforschung gesetzt haben, an denen man nicht mehr vorbeigehen kann. In der Berufsberatung sind Diagnoseinstrumente gefragt, die sowohl formal, non-formal als auch informell erworbene Kompetenzen zu erfassen vermögen. Deshalb soll hier die Frage gestellt werden: Inwieweit kann die Identifizierung, Bewertung und Anerkennung von formalen und nicht-formal erworbenen Kompetenzen im Bereich der beruflichen Bildung von den Arbeiten der international vergleichenden Schülerleistungsforschung in theoretischer, methodischer und praktischer Hinsicht profitieren?

2. Kompetenzen: spezifisch oder generell? (Expertiseforschung)

Die OECD hat vorgeschlagen, den vieldeutigen Leistungsbegriff generell durch das Konzept der Kompetenz zu ersetzen. Weinert argumentiert in seinem Gutachten für die OECD (Weinert, 1999), dass die tragfähigste Definition von Kompetenz diejenige sei, die im Bereich der Expertiseforschung entwickelt worden ist. Kennzeichen der Expertiseforschung ist, dass die Leistungen eines Experten vornehmlich als erworben angesehen werden in Abgrenzung von Kompetenzmodellen anderer Provenienz, die Kompetenzen einen ontologischen Status zuschreiben. Weinert definiert Kompetenz als die bei Individuen verfügbaren oder durch sie erlernbaren kognitiven Fähigkeiten und Fertigkeiten, um bestimmte Probleme zu lösen, sowie die damit verbundenen motivationalen, volitionalen und sozialen Bereitschaften und Fähigkeiten, um die Problemlösungen in variablen Situationen erfolgreich und verantwortungsvoll nutzen zu können. Kompetenz ist nach diesem Verständnis also eine erworbene Disposition, die Personen befähigt, bestimmte Arten von Problemen erfolgreich zu lösen, d.h. konkrete Anforderungssituationen eines bestimmten Typs zu bewältigen.

Der aus der Expertiseforschung abgeleitete Kompetenzbegriff spielt bei den Large Scale Assessment (LSA) Studien eine zunehmende Rolle. Was sind die auffälligsten Merkmale?

Methodisch zeichnet sich die Expertiseforschung durch einen kontrastiven Ansatz aus, in dem Experten und Neulinge miteinander verglichen werden sowie durch ein aufgabenanalytisches Vorgehen, in dem die Prozesse beim Erwerb von Fähigkeiten und Fertigkeiten herausgearbeitet werden. Als Expertise wird „der Status und die Fähigkeit bezeichnet, in bestimmten Gebieten dauerhaft hervorragende Leistungen erbringen zu können“ (Posner, 1988 nach Mandl, Gruber & Renkl, 1993, S. 203). Die Resultate zeigen durchgängig, dass Expertise in hohem Maße kontextbezogen ist. Auf Grund des gegenwärtigen Forschungsstands (Mandl, Gruber & Renkl, 1993) legt es sich nahe, davon auszugehen, dass Expertise auf dreierlei Weise kontextualisiert ist, nämlich in Bezug auf (1) die spezifische Domäne, in der der Experte kompetent ist, (2) die spezifische Situation, in der der Experte handelt und (3) die spezifische Kultur, in der die Expertise stattfindet.

(Zu 1) Expertisen lassen sich so gut wie ausschließlich nur innerhalb bestimmter Inhaltsbereiche finden. Es ist nicht das domänenspezifische Wissen allein, das die Expertise ausmacht, vielmehr ist Expertenwissen stets mit dynamischen Aspekten der Suche im Problemraum und mit evaluativen Komponenten verknüpft, wodurch eine flexible Handhabung Wissen nutzbar macht. Die domänenspezifische Expertise setzt sich also zusammen aus spezifischem Wissen und metakognitiven sowie Handlungs-Komponenten.

(Zu 2) Eine gewisse Antinomie ergibt sich durch die Definition von Expertise einerseits im Sinne einer relativ überdauernden Eigenschaft von Experten, zumindest teilweise situationenübergreifend erfolgreich zu handeln. Wenn Exper-

tise als eine relativ überdauernde Eigenschaft angesehen wird, dann entspricht die Definition von Expertise einem „trait“-Ansatz. Die empirischen Ergebnisse sprechen aber andererseits dafür, dass die kognitiven Prozesse von Experten beim Lösen authentischer Probleme durch den situationalen Kontext in hohem Maße mitbestimmt werden, also situationsspezifisch sind.

Diese Ergebnisse unterstützen die These von der Situietheit des Lernens, die sich seit den 80er Jahren verbreitet hat (Gruber, Law, Mandl & Renkl, 1995). Praktisch verwertbares Wissen könne nur im Kontext jener Situation erfolgreich erworben werden, auf die es später angewandt werden soll. Lernen und Lernergebnisse seien demzufolge in hohem Maße spezifisch. Es ist aber sinnvoll, erst dann von Expertise zu sprechen, wenn sie sich nicht nur eng situiert manifestiert, sondern sich in Anforderungssituationen eines bestimmten Typs in variierenden Aufgabensituationen als erfolgreich erweist. Wenn man also dennoch von „Kompetenzen“ reden möchte, denen ein gewisser Allgemeingrad zugeschrieben werden kann – sowohl hinsichtlich der intraindividuellen Dauerhaftigkeit als auch der intersituativen Generalität – dann stellt sich die Frage, inwieweit überhaupt invariante Wissensstrukturen und Wissensprozesse identifiziert werden können. In der Expertiseforschung hat man auf die Transferierbarkeit von Wissen und Fertigkeiten gesetzt. Experten sind in der Lage, ihr Wissen und ihre Fertigkeiten flexibel in verschiedenen Situationen einzusetzen. Obwohl sich die Erfassung von Kompetenzen auf Lernergebnisse, also die Produkte des Lernens konzentrieren, ist es dennoch wichtig, die Lern- und Transferprozesse zu analysieren, um Kompetenzen angemessen operationalisieren zu können, wenn man Instrumente entwickeln will, welche diesem Kompetenzbegriff gerecht werden wollen. Diese Überlegungen sind im vorliegenden Zusammenhang interessant, weil sie Hinweise darauf geben, welche Kompetenzen auf welche Weise sinnvollerweise berücksichtigt werden sollten, um Leistungen bewerten zu können.

Spezifisches Wissen ist Voraussetzung für den Aufbau von Kompetenzen. Spezifische Wissensrepräsentationen allein sind noch nicht transferierbar, sie müssen erst durch geeignete Lernumgebungen flexibilisiert werden. Die Transferierbarkeit und Nutzbarkeit des Wissens wird über die Anreicherung spezifischen Wissens durch variierende Kontextbezüge erzielt. Für eine Erfassung von Kompetenzen ist es deshalb zweckmäßig, sowohl spezifisches Wissen als auch dessen Transferierbarkeit zu berücksichtigen.

Aber nicht nur fachliches und fachübergreifendes Wissen spielen eine Rolle, auch die soziale Umgebung ist für das Entstehen von Kompetenzen konstitutiv. Der „cognitive apprenticeship“-Ansatz von Brown und Collins (Brown et al., 1989) zeigt, dass Expertenwissen nicht nur Wissenserwerb im engeren Sinne ist, vielmehr erwirbt ein Neuling durch fortgesetzte Kommunikation allmählich Jargon, Denkstrategien, Kniffe und Überzeugungen von Experten; Expertise wird somit in sozial-konstruktiver Weise erworben (Rogoff, 1990). Unter dieser Perspektive ist Lernen Enkulturation in eine „community of practice“. Dies wiederum bedeutet, dass Wissen nicht ohne weiteres in andere soziale Bezüge übertragbar, sondern nur in einem engen sozialen Rahmen aktualisierbar ist.

(Zu 3) Die Entwicklung einer Kompetenz ist ein individuell regulierter und gestalteter Konstruktionsprozess. Die Realitätskonstruktion wird aber nicht nur von der einzelnen Person geleistet, sondern zumeist von bereits existierenden Subkulturen bereitgestellt. Welche Leistungsbereiche relevant sind, was als kompetentes Verhalten anerkannt und akzeptiert wird, ist soziokulturell und an Zeitepochen gebunden. Auch die Arten von Kognitionen, die in einer Kultur dominieren und deshalb in der Erforschung von Expertise implizit thematisiert werden, sind kulturabhängig. Kulturspezifische Interpretationen identischer Expertenleistungen können sich durchaus erheblich voneinander unterscheiden. Der Aufbau von Kompetenzen erfolgt nicht nur durch den Erwerb von Wissensstrukturen und Fertigkeiten allein, sondern auch durch den Erwerb von domänenspezifischen Werthaltungen, Denk- und Lernstilen, Insiderwissen und Überzeugungen. Diese Aspekte haben die Funktion, in einer bestimmten Expertenkultur erfolgreich kommunizieren zu können, was wiederum Voraussetzung ist für weitere sozial-konstruktive Lernprozesse. In einer arbeitsteiligen Gesellschaft werden Leistungen in kollektiver und kooperativer Weise vollbracht, also ist es notwendig, dass die Kompetenzen so ausgebildet werden, dass sie sich in der Zusammenarbeit mit anderen bewähren (Mandl et al. 1993). Die (sub-) kulturbezogenen Aspekte von Kompetenzen sind keinesfalls irrelevante Epiphänomene eines über viele Situationen hinweg invarianten, generellen Expertenwissensbestandes, sondern konstituierender Bestandteil von Expertise (Mandl et al. 1993, S. 221). Wissen und Können erreichen den Kompetenzstatus erst, wenn sie mitgeteilt oder ausgetauscht werden. Diese Kommunikation ist notwendig, um die nötigen kontext-bezogenen Kenntnisse zu übermitteln. Kompetenzen sind also nicht universell, sondern spezifisch für eine gegebene Kultur. Der Erwerb von Kompetenzen ist damit Teil der persönlichen und der beruflichen Enkulturation und Sozialisation einer Person im Sinne einer Anpassung an gegebene Berufsfelder und deren Kriterien. Damit kommt dem Kriterium der Angemessenheit von Kompetenzen und Kompetenzausprägungen für bestimmte Berufsfelder eine wichtige Bedeutung zu.

Zusammenfassend lassen sich aus der Expertiseforschung folgende Merkmale zum Kompetenzbegriff ableiten:

(1) Kompetenzen sind erlernt. Inhaltsfreie geistige Fähigkeiten werden ausgeschlossen, um einen Theoriemix miteinander konfundierter Modelle zu vermeiden. Der Nachteil dieser Einschränkung: Unspezifische geistige Fähigkeiten bestimmen zu einem großen Teil, wie gut und wie viele neue Wissenskomponenten jemand erwerben kann. Allerdings ermöglicht die Kenntnis des Intelligenzniveaus nur eine globale Prädiktion des Wissenserwerbs und kognitiver Leistungen.

(2) Eine Expertise besteht aus einem mentalen Netzwerk aus inhaltspezifischem Wissen, Fertigkeiten und Routinen. Kompetenzen sind zusammengesetzt; sie sind komplex. Nicht nur explizite, sondern auch implizite Merkmale von Anforderungssituationen spielen eine Rolle. Zu den impliziten Merkmalen gehören situative, soziale und kulturelle und zwar nicht additiv, sondern als konstitutive Momente einer Kompetenz. Kompetenzen kann man nicht durch

einzelne, isolierte Leistungen darstellen. Der Bereich von Anforderungssituationen, in denen eine bestimmte Kompetenz zum Tragen kommt, umfasst ein mehr oder weniger breites Leistungsspektrum. Daraus folgt, dass es nicht genügt, lediglich einzelne Wissensbestände zu berücksichtigen, sondern insbesondere deren flexible Verfügbarkeit für verschiedene Situationen zu erfassen, die durch authentische Aktivitäten in einer Vielzahl von Problemsituationen gekennzeichnet sind.

(3) Kompetenzen sind domänen-, situations- und kulturspezifisch. Die hohe Spezifität erfordert die besondere Aufmerksamkeit bei der Konstruktion von Verfahren. Die Frage, inwieweit Kompetenzen situationen-, kulturübergreifend und gegebenenfalls domänenübergreifend darstellbar sind bedarf eigener Validierungsschritte.

(4) Eine Konsequenz ist, dass konkrete Ausformulierungen und Operationalisierungen des Kompetenzbegriffs zunächst spezifisch in den Fachdidaktiken bzw. Lernfeldern aufzubauen ist. Im Idealfall sollten die Lernprozesse in ihrer fachlichen Systematik in der domänenabhängigen Logik des Wissenserwerbs und der Kompetenzentwicklung aufgabenanalytisch rekonstruiert werden (Weinert, 2001, S. 27).

Aus der starken Kontextabhängigkeit von Lernleistungen und dem Wunsch nach übergreifenden Verfahren zur Erfassung und Anerkennung individueller Kompetenzen ergibt sich ein Dilemma. Die Beantwortung dieses Dilemmas ist Grundlage für Zertifizierung, Didaktik, Lernbegleitung und Lernplanung. Aus pragmatischen Gründen muss dieses Dilemma zu Gunsten einer gewissen Allgemeinheit von Kompetenzdefinitionen gelöst werden:

- durch breite „Verhaltensstichproben“
- durch die Überprüfung der Generalisierbarkeit durch Modellgeltungstests und Validierungsstudien
- durch fachlichen, bildungspolitischen und internationalen Diskurs.

Die LSA Studien entwickelten unter dieser Prämisse Kompetenzmodelle.

3. Kompetenzmodelle der „Large Scale Assessment Studies“: funktional und pragmatisch

Die LSA Studien (PISA, TIMS, IGLU) bauen auf dem Kompetenzbegriff der Expertiseforschung auf. Während die Expertiseforschung ihren Kompetenzbegriff unter eher grundlagenorientierter Perspektive entwickelt hatte, dominiert bei den LSA Studien der pragmatische Gesichtspunkt. Die theoretische und methodische Diskussionen im Zusammenhang mit den internationalen und nationalen Lernleistungsstudien im allgemeinbildenden Sektor des letzten Jahrzehnts haben beachtliche Anstöße für die bildungspolitische Diskussion gegeben. In den nun folgenden Überlegungen soll versucht werden, die Entwicklungen der Diskussionen im Zusammenhang mit dem Kompetenzbegriff im Bereich der LSA Studien dahingehend zu prüfen, inwieweit Kompetenzmodelle für die

Entwicklung von Instrumenten zur Erfassung berufsrelevanter Kompetenzen einsetzbar sind.

3.1 Funktionale Sicht

PISA zeichnet sich durch ein funktionalistisches Bildungsverständnis aus: Die Anwendung erworbener Kompetenzen in authentischen Situationen ist das Prüfkriterium. Der Handlungsaspekt von Kompetenzen steht im Vordergrund. Die funktionale Sicht auf Kompetenzen als grundlegende Kulturwerkzeuge ist charakteristisch für die angelsächsische „Literacy“-Konzeption, welche das PISA-Design wesentlich geformt haben (Baumert, Artelt, Klieme & Stanat, 2001).

3.2 Curriculare Anbindung vs. Anwendungsorientierung

Bei TIMSS wurde versucht, einen Kompromiss zwischen Anwendungsorientierung und curriculärer Anbindung zu erreichen. PISA hat sich von Kriterien der curricularen Validität getrennt und setzte auf die Erfassung von Basiskompetenzen in variierenden Anwendungssituationen. Über die zu berücksichtigenden Klassen von Verwendungs- und Lebenssituationen wurde pragmatisch entschieden. Durch den Verzicht auf die transnationale curriculare Validität wirkt das bildungstheoretische Konzept der LSA Studien inhaltlich normsetzend. Um das inhaltliche „Benchmarking“ im Sinne einer Vergleichsnormierung bewusst zu halten, hat die domänenspezifische Ausformulierung der theoretischen Rahmenkonzeption von PISA eine große Bedeutung (Baumert, Artelt, Klieme & Stanat, 2001). In diesem Sinne ist PISA in besonderem Maße auf die anwendungsbezogene Erfassung von Kompetenzen orientiert, unabhängig davon, auf welchem Weg sie erworben worden sind – ein Merkmal, das bei internationalen Vergleichen von Vorteil ist.

3.3 Kompetenzmodelle

In den neueren LSA Studien wird Wissen nicht einfach auf reproduzierbares Faktenwissen reduziert. Vielmehr fordert der Kompetenzbegriff, so wie er sich aus der Expertiseforschung ergibt, die Erfassung selbstregulierten Lernens, von Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit. Dabei handelt es sich um komplexe Handlungskompetenzen, die auf dem Zusammenspiel kognitiver, motivationaler und emotionaler Komponenten beruhen. Das Konzept der Handlungskompetenz verbindet also intellektuelle Fähigkeiten, bereichsspezifisches Vorwissen, Fertigkeiten und Routinen, motivationale Orientierungen, metakognitive und volitionale Kontrollsysteme sowie persönliche Wertorientierungen in einem komplexen handlungsregulierenden System (Weinert, 1999). Die Erfassung solcher Handlungskompetenzen ist schwierig und lässt sich praktisch nur über Kompetenzmodelle bewerkstelligen (Baumert, Artelt, Klieme & Stanat, 2001). Die in PISA entwickelten Kompetenzmodelle berücksichtigen sieben Facetten.

Von Kompetenz wird gesprochen werden, wenn

- gegebene Fähigkeiten der Personen genutzt werden (Fähigkeit),
- auf vorhandenes Wissen zurückgegriffen werden kann oder die Fertigkeit gegeben ist, sich Wissen zu beschaffen (Wissen),
- zentrale Zusammenhänge der Domäne verstanden werden (Verstehen),
- angemessene Handlungsentscheidungen getroffen werden (Können),
- bei der Durchführung der Handlungen auf verfügbare Fertigkeiten zurückgegriffen wird (Handlung),
- dies mit der Nutzung von Gelegenheiten zum Sammeln von Erfahrungen verbunden ist (Erfahrung) und
- aufgrund entsprechender handlungsbegleitender Kognitionen genügend Motivation zu angemessenem Handeln gegeben ist (Motivation).

Kompetenzmodelle modellieren das mentale Netzwerk der genannten sieben Komponenten in Form von empirisch prüfbar Hypothesen.

Neben der Komponentenstruktur und der Spezifität von Kompetenzmodellen ist die Erarbeitung von Kompetenzstufen von Bedeutung. Stufen bieten die Möglichkeit einer kriteriumsorientierten Interpretation von Prüfungs- oder Testergebnissen, sowie die Formulierung von Mindeststandards. Jede Kompetenzstufe ist durch kognitive Prozesse und Handlungen von bestimmter Qualität spezifiziert, die Lernende auf dieser Stufe bewältigen können, nicht aber auf niedrigeren Stufen. Im allgemeinen stellen die Stufendefinitionen Mischungen aus den genannten sieben Facetten dar (Weinert 2001, S. 27).

3.4 Methodik zur Herstellung von Kompetenzmodellen

Idealer würden die für Kompetenzmodelle heranzuziehenden Fähigkeiten aufgabenanalytisch (s.o.) abgeleitet werden. Dies ist nicht immer leicht möglich, deshalb stellt man sich die Frage, welche kognitiven Kompetenzen gebraucht werden, um bestimmte Aufgabenklassen erfolgreich zu bearbeiten. Was man braucht, sind prototypische und spezifische Beschreibungen von Verhaltensanforderungen, Kriterien und Indikatoren für Kompetenzen. Kurrikulumanalyse, Messmodelle, Aufgabenprofile können herangezogen werden. Man kann spezifische Konfigurationen kognitiver Kompetenzen identifizieren, die notwendig sind, um den Anforderungen zu genügen.

Methodisch gesehen geht es um Rückschluss von Verhaltensweisen auf als zugrundeliegend gedachte Kompetenzen. Dies setzt die folgenden Arbeitsschritte voraus:

(1) Entwicklung von Hypothesen über Kompetenzen, möglichst aus empirisch fundierten theoretischen Vorlagen über Merkmalskonfigurationen von Kompetenzen (Indikatoren), über Abstufungen, Niveaus oder Klassen von Kompetenzen sowie ihre konvergierenden und diskriminierenden Zusammenhänge untereinander.

(2) Empirische Prüfung der Modellgültigkeit.

(3) Annahmen darüber, auf welche Weise und mit welcher Sicherheit von Verhaltensstichproben auf die Zuordnungen von Personen auf Kompetenzabstufungen geschlossen werden kann.

Schließlich muss man die Entwicklung von Kompetenzmodellen als einen iterativen Prozess konzipieren unter Erweiterung und Einbeziehung sektoraler, inter-regionaler und internationaler Bereiche.

4. Konvergenz der Kompetenzmodelle für Schule, Betrieb und lebenslanges Lernen

Die KMK hatte 1996 Handlungskompetenz als Bildungsauftrag für die Berufsschule bestimmt. Handlungskompetenz umfasst die Bereitschaft und Fähigkeit des Einzelnen, sich in beruflichen, gesellschaftlichen und privaten Situationen sachgerecht, durchdacht sowie individuell und sozial verantwortlich zu verhalten. Sie entfaltet sich in den Dimensionen Fach-, Personal- und Sozialkompetenz (KMK, 2000). Gleichzeitig wurde das Fächerprinzip zugunsten von Lernfeldern relativiert. Lernfelder sind thematische Einheiten mit Zielformulierungen, die an beruflichen Aufgabenstellungen und Handlungsabläufen orientiert sind. In Lernfeldern soll gezielt auf den beruflichen Handlungskontext und die übergreifenden Zusammenhänge beruflichen Lernens ausgebildet werden. Lernfelder sollen als »Klammer« für die Inhalte beruflichen Lernens im Hinblick auf die zu erreichenden beruflichen Lernzielen dienen. Der berufsbildende Unterricht soll nicht mehr aus der normativen Systematik eines Faches heraus entwickelt werden, sondern in Bezug auf die Inhalte am Lernfeld und die zu erreichenden Qualifikationsziele (Straka, 2001).

Der Kompetenzbegriff ist auf den einzelnen Lernenden und seine Befähigung zu eigenverantwortlichem Handeln in privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Situationen zentriert und betont die bildende Rolle der kontextuellen Erfahrung und damit auch die qualifizierende Funktion der Unternehmen. Demgegenüber wird unter Qualifikation der Lernerfolg in Bezug auf die Verwertbarkeit aus der Sicht der Nachfrage in privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Situationen verstanden. Der öffentliche Erfolg sollte allerdings als Bedingung für die Kompetenzen im beruflichen Bereich als eine wichtige Bedingung gesehen werden. Öffentlicher Erfolg besteht im Erreichen eines angestrebten Ziels und der Anerkennung des Resultats als Erfolg durch andere. D.h. Erfolg besteht im diskursiven Aushandeln. Kompetenzen beruhen also auf einer interindividuellen Konstruktion, welche sie validiert aber auch revidierbar macht. Damit besitzen sie auch einen normativen Aspekt (Max, 1999).

Die Konzepte Handlungsorientierung, Lernfelder und Lernsituationen korrespondieren mit den Charakteristika der Kompetenzmodelle, wie sie im Zusammenhang mit der Expertiseforschung und den LSA Studien verwendet werden. Die Betonung der Spezifität des Gelernten, der Komplexität der beteiligten Be-

reitschaften, Fähigkeiten und Fertigkeiten, der soziale und der öffentliche Bezug sowie die Orientierung an der Performanz sind ihnen gemeinsam. Hieraus kann man den Schluss ziehen, dass die bisher entwickelten Konzeption von Kompetenzmodellen für die Entwicklung von Diagnoseinstrumenten zur Erfassung sowohl formal, non-formal wie informell erworbener Kompetenzen für die Berufsberatung gleichermaßen tauglich sein sollte.

Literatur

- Baumert, J., Artelt, C., Klieme, E., & Stanat, P. (2001): PISA. Programme for International Student Assessment. Zielsetzung, theoretische Konzeption und Entwicklung von Messverfahren. In: F. E. Weinert (Hrsg.), Leistungsmessungen in Schulen (S. 285-310). Weinheim: Beltz.
- Brown, J. S., Collins, A., & Duguid, P. (1989): Situated cognition and the culture of learning. *Educational Researcher*, 18, 32-48.
- Gruber, H., Law, L. C., Mandl, H., & Renkl, A. (1995): Situated learning and transfer: State of the art. In: P. Reinmann & H. Spada (Eds.), *Learning in humans and machines. Towards an interdisciplinary learning science*. Oxford: Elsevier/Pergamon.
- KMK - Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusministerien der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. (2000): Handreichungen für die Erarbeitung von Rahmenlehrplänen der Kultusministerkonferenz (KMK) für den berufsbezogenen Unterricht in der Berufsschule und ihre Abstimmung mit Ausbildungsordnungen des Bundes für anerkannte Ausbildungsberufe. (Stand 15.9.2000). Bonn.
- Mandl, H., Gruber, H., & Renkl, A. (1993): Kontextualisierung von Expertise. In: H. Mandl & D. M. & H.-J. Kornadt (Hrsg.), *Entwicklung und Denken im kulturellen Kontext* (S. 203-228). Göttingen: Hogrefe.
- Max, C. (1999): *Entwicklung von Kompetenz - ein neues Paradigma für das Lernen in Schule und Arbeitswelt*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Posner, M. I. (1988): Introduction: What is it to be an expert? In: M. T. H. Chi, R. Glaser, & R. Farr (Eds.), *The nature of expertise* (pp. xxix-xxxvi). Hillsdale, N.J.: Erlbaum.
- Rogoff, B. (1990): *Apprenticeship in thinking: Cognitive development in social context*. New York: Oxford University Press.
- Straka, G. A. (2001): Leistungen im Bereich der beruflichen Bildung. In: F. E. Weinert (Hrsg.), *Leistungsmessungen in Schulen* (S. 219-236). Weinheim: Beltz.
- Weinert, F. E. (1999): Konzepte der Kompetenz. Gutachten zum OECD Projekt "Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations (DeSeCo)". Neuchâtel, Schweiz: Bundesamt für Statistik.
- Weinert, F. E. (2001): Vergleichende Leistungsmessung in Schulen - eine umstrittene Selbstverständlichkeit. In: F. E. Weinert (Hrsg.), *Leistungsmessungen in Schulen* (S. 17-32). Weinheim: Beltz.

„Fördern oder fordern?
Fördern und fordern?
Fördern durch fordern?“
Maria Montessori (1870 – 1952)

Fördern und Fordern als ganzheitliches Prinzip in der allgemeinen und beruflichen Bildung - Kritische Auseinandersetzung und Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik

Wilfried Muswieck

Vorbemerkungen

Fördern und Fordern wird wohl überwiegend im Bereich der Arbeitsverwaltung mit den Reformen am Arbeitsmarkt in Verbindung gebracht. Fördern und Fordern sei die Grundidee des Arbeitslosengeldes II.

Lässt man die Suchmaschine Google zum Thema “Fördern und Fordern“ arbeiten, kommt man zu einem ganz anderen Eindruck. Das teilweise auch dialektisch gesehene Wortpaar hat dort inzwischen fast alle Bereiche des Lebens erreicht:

- Auszubildende führen, fördern und fordern (www.ipe-herzig.ch)
- Fördern und Fordern: Eine salomonische Formel? Jürgen Oelkers, anlässlich einer Eröffnungsrede im Lehrerseminar Heiligkreuz in Cham, 19. August 2005 (www.paed.unizh.ch)
- Eigeninitiative fördern, Leistung fordern. Mehr Wettbewerb in die Bildung! (www.chancenfueralle.de)
- Gleich wichtig: Fördern und Fordern. Evangelische Kirche von Westfalen und Arbeitgeber in NRW präsentieren gemeinsame Basis zur Bildung (www.ekvw.de)
- Selbstständigkeit fördern und fordern, Handlungsorientierte Methoden ... Schularten und Schulstufen, Frank Müller, Beltz-Verlag (www.beltz.de)
- Fördern und Fordern in “Verlässliche Grundschule“, Horst Apel (www.nibis.ni.schule.de)
- Arbeitslosengeld II soll fördern und fordern (www.good-practice.de/infoangebote)
- Junge Menschen aktivieren, fördern und beteiligen und Ausbildung und Arbeit für alle jungen Menschen sind die Ziele des ersten Kinder- und Jugendplans. (www.niedersachsen.de)
- Fördern und Fordern – Für eine solidarische Leistungsgesellschaft (www.kas.de)

- Jugendliche fördern und fordern. Strategien und Methoden einer aktivierenden Jugendsozialarbeit (www.uni-protokolle.de)
- Die Kinder fördern und fordern (www.gouvernement.lu)
- Statt Verwöhnklima Fördern durch Fordern (www.bib.de)
- Spiele die Kinder fördern und fordern (www.fmsp.de)
- Faulheit Fördern und Fordern (www.staatstheater.stuttgart.de)
- Mitarbeiter fördern und fordern (www.wuerth.de)
- Fördern und fordern: Der Motivations-Knigge (www.mdr.de)

Diese Beispiele sind nur ein kleiner Ausschnitt dessen was man unter diesem Suchbegriff alles finden kann.

Kurzum "Fördern und Fordern" von der Wiege bis zur Bahre.

Von der Vorschulerziehung über die unterschiedlichen Schultypen, in der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung aber auch darüber hinaus.

1. Warum dieser Beitrag in dieser Festschrift?

Wie man aus den kurzen einleitenden Formulierungen der Internetbeispiele sehen kann, scheint das "Wortpaar" inzwischen entweder ein "Modebegriff" geworden zu sein, der den Eindruck von Modernität, Reformwilligkeit und Zukunftsorientiertheit vermitteln soll oder aber schlicht aus Marketinggründen in alle Lebensbereiche hinein wirkt. Beachtlich ist dabei, dass Bildung, Wirtschaft und Politik die allgemeine und berufliche Bildung in einem eindeutigen Zusammenhang zur Beschäftigungsfähigkeit der Einzelnen und zur Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft bzw. zur Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft im Rahmen der Globalisierung sehen. Die Betrachtung der individuellen Chancen am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt können nicht ohne Berücksichtigung der "zuliefernden Systeme" der allgemeinen und beruflichen Bildung zielorientiert vollzogen werden. Der Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik erfordert nicht nur auf Grund der PISA-Ergebnisse einen Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik. Anlässlich des Jahresempfangs der IHK Münster am 14. Januar 2002 ließ die damalige KMK-Präsidentin und neue Bundesministerin für Bildung und Wissenschaft, Dr. Annette Schavan, keinen Zweifel, dass wirtschaftlicher Erfolg der Unternehmen und Bildung untrennbar miteinander verbunden sind. „Wir alle wissen, dass die ökonomische Zukunft Deutschlands auch von radikalen Reformen im Bildungswesen abhängt“ führte IHK-Präsident Hubert Ruthmann an gleicher Stelle aus. (www.ihk-nordwestfalen.de/medienservice).

2. Historische Aspekte aus der Pädagogik mit modernen Bezügen

Jean-Jacques Rousseau, Johann Heinrich Pestalozzi, Friedrich Wilhelm August Fröbel, Georg Michael Kerschensteiner u.a. haben sich schon früher mit der gezielten Förderung junger Menschen – heute würde man teilweise von benachteiligten jungen Menschen sprechen – beschäftigt.

Ziel war es immer, diese jungen Menschen zu "ordentlichen" Mitgliedern der jeweiligen Gesellschaft zu machen. Dies nicht zuletzt der damaligen protestantischen Arbeitsethik geschuldet, junge Menschen zu befähigen, ihr Leben durch eigenständige Erwerbstätigkeit führen zu können. Modern betrachtet: Die Teilhabe am Arbeitsleben und damit auch gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Schon damals war Erziehung und Bildung in deutlicher funktionaler Beziehung zu Ausbildung und Arbeit zu sehen. Zu dieser Zeit wurde auch im Rahmen der Entwicklung der katholischen Soziallehre das Subsidiaritätsprinzip ausgeformt. Das Subsidiaritätsprinzip ist bis heute eine tragende Säule der Staatsverfassung der Bundesrepublik Deutschland.

Anlässlich einer Tagung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. am 13. Juli 2005 in Berlin unter dem Motto "Fördern und Fordern – Für eine solidarische Leistungsgesellschaft", hat Alois Glück, Präsident des Bayerischen Landtags, für eine Kultur plädiert, die Leistung und Solidarität nicht als Gegensätze versteht. Das Prinzip der Subsidiarität ist für Glück dabei unverzichtbar.

3. PISA und die „Bildungskatastrophe“

Georg Picht beteiligte sich maßgebend am Entwurf der Pläne zur Reform des deutschen Bildungswesens. Er war langjähriges Mitglied des "Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen". Mit seinem Namen verbindet sich die "Entdeckung der Bildungskatastrophe" in den 60er Jahren. Das tragende Motto lautete seinerzeit: Deutschland als ein Land ohne weitreichende natürliche Ressourcen müsse in die Bildung und damit in das "know how" seiner Menschen investieren. Dies galt damals und gilt auch heute im Zeitalter der Globalisierung und des weltweiten Wettbewerbs der Arbeitskräfte in besonderem Maße. Es wurden neue Schulformen eingeführt, die Diskussion über die Ganztags- und Gesamtschule hält bis heute an, Fachhochschulen wurden gegründet und Universitäten ausgebaut. Doch führte letztendlich u.a. das Diktat der knappen finanziellen Ressourcen, die Deutschland dem Bildungssektor zur Verfügung stellt, zu "Lehrermangel", zu hohen Klassenfrequenzen, zu Schulstundenausfall und zu veralteten Lehr- und Lernmitteln. Geradezu tragisch ist die geringe und oft veraltete Ausstattung der Schulen mit moderner Informations- und Kommunikationstechnologie, mit der Folge, dass zu viele Kinder/Jugendliche nicht ressourcenorientiert gefördert sondern eher selektiert und mit nicht zu übersehenden Defiziten das allgemein bildende Schulsystem verlassen. Diese Kritik wurde von der Wirtschaft zwar schon lange erhoben, aber oft nicht mit dem notwendigen Ernst aufgegriffen. Hier scheint die PISA-Studie die "Nation der Dichter und Denker" wachgerüttelt zu haben.

Zu viele Jugendliche verlassen die allgemein bildende Schule ohne Schulabschluss, das Schulsystem setzt mehr auf Heterogenität als auf Homogenität im Klassenverbund, relativ stabile Leistungshierarchien zementieren sehr frühzeitig die späteren Chancen in Bildung und Beschäftigungsfähigkeit und damit an der Teilhabe am Erwerbsleben. Teilweise sind nach neun Schuljahren die Grundkompetenzen in Lesen, Schreiben und Rechnen nicht ausreichend entwickelt, geschweige denn die entsprechenden sozialen Kompetenzen.

Nach PISA setzte ein reges Interesse an den Länder ein, die deutlich bessere Ergebnisse in der Studie aufzuweisen hatten. Bei aller Unterschiedlichkeit der Bildungssysteme, der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, kann man sich des Verdachts nicht erwehren, dass sich Deutschland zu lange auf den vermeintlichen Lorbeeren ausgeruht und vielleicht sogar auf Grund der Überzeugung eines vermeintlichen Vorsprungs versäumt hat, die Entwicklung in der Nachbarschaft, in Europa und der Welt zu beobachten. Besuche internationaler Delegationen, die noch in den 80er und 90er Jahren gerne das deutsche Bildungswesen zum Gegenstand hatten, sind aus unserer Sicht seltener geworden.

Nun gilt es, vom Ausland zu lernen und nach angemessenen Reformansätzen in der deutschen Bildungstradition zu suchen.

An dieser Stelle sollen nur einige kritische Fragen aufgeworfen werden:

Schaffen wir es, den Kindergarten zu professionalisieren (Verbesserung der Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher) und mit klaren und kontrollierbaren Bildungszielen/Curricula zu versehen?

Haben wir den Mut zur Einführung einer Kindergartenpflicht/Vorschulpflicht, wie in anderen europäischen Ländern (z.B. Luxemburg)?

Gibt es, bezogen auf das Lebensalter der Kinder, individualisierte Zugänge zur Grundschule (frühzeitige Einschulung, z.B. Niederlande)?

Schaffen wir es, transparente Bildungsstandards in der allgemeinen Bildung zu realisieren (etwa wie in Australien, Neuseeland)?

Lassen sich Schulen und Lehrkräfte hinsichtlich ihres „Outputs“ anhand von Mindeststandards vergleichen und bewerten?

Der schulische Erfolg der Kinder hängt in Deutschland in einem hohen Maße vom Bildungsstand und damit der Fähigkeit zur Förderung des Elternhauses ab. Schafft es das System Schule, mehr auf die Homogenität des Bildungs- und Leistungsfortschritts zu achten und individuelle handlungs- und ressourcenorientierte Förderansätze einzuführen und umzusetzen?

Lässt sich der frühzeitige Verdrängungsprozess von Kindern mit Migrationshintergrund aus dem Regelschulsystem nachhaltig verringern?

Hohe Übertrittsquoten in die weiterführenden Schulen sollten als positive Bewertung für die Schule gelten und nicht zu negativen Sanktionen/Beurteilungen der Lehrkräfte führen.

Lassen sich die Bildungsstandards der Hauptschule so anpassen, dass sich mit einem qualifizierten Hauptschulabschluss der faktische Zugang zu einem breite-

ren Berufsfächer erweitert und nicht auf Grund der ständig steigenden Anforderungen in den Berufsausbildungen dauerhaft einengt?

Ermöglicht es das allgemein bildende Schulwesen, neben der Allgemeinbildung auch die notwendigen sozialen Kompetenzen zu vermitteln, die die Beschäftigungsfähigkeit der Jugendlichen und ihre dauerhafte Teilhabe am Arbeitsleben nachhaltig verbessern?

“Wie kein Bildungssystem vergleichbarer Staaten versagt das deutsche bei der Förderung von Kindern bildungsferner Schichten - deutscher wie auch Kinder mit Migrationshintergrund“ (Reith, K. H., Bildungspotential bleibt ungenutzt, Nürnberger Nachrichten 27.12.2005). Das heißt wohl, Begabungsreserven bleiben zu häufig ungenutzt. Der Wissenschaftsrat und andere Bildungsexperten sagen schon länger einen Mangel an Akademikern voraus, wenn ab 2010 die “Kinder“ der ersten Bildungsexpansion der 70er Jahre in Pension gehen.

Wo bleibt die zweite Bildungsexpansion? Sie ist dringend geboten!

4. Paradigmenwechsel in der Vorschulerziehung

Im Bereich der Vorschulerziehung, im engeren Sinne des Kindergartens, wird häufig die politische Diskussion ausschließlich über die Zahl der zur Verfügung stehenden Kindergartenplätze (jedem Kind ab dem 3. Lebensjahr einen Kindergartenplatz!), die Öffnungszeiten im Kontext mit der Teilhabe der jungen Mütter am Arbeitsmarkt und vielleicht noch über die Kosten geführt.

Vergleicht man den deutschsprachigen europäischen Raum im Bereich der Vorschulerziehung, wird man feststellen, dass es nirgendwo so wenig vorschulische Lernangebote wie in Deutschland gibt (Oelkers. J., 2005 a.a.O.).

In **Frankreich** besuchen 95 % aller Kinder die freiwillige “école maternelle“ ab dem dritten Lebensjahr. Die in **Frankreich** hohe Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben hat hier sicherlich eine ihrer Grundlagen. In **Finnland** nutzt eine große Mehrheit der Eltern Kindergarteneinrichtungen, die mit einem vorschulischen Lernprogramm arbeiten. In **Luxemburg** gibt es eine Kindergartenpflicht, damit vor allem auch Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund ausreichende Sprachkenntnisse für den Schulbesuch erwerben. Auch im **Vereinigten Königreich** ist der Besuch der “Nursery Schools“ ab dem dritten Lebensjahr für viele Familien eine Selbstverständlichkeit.

Französische, finnische und niederländische Vorschulen haben eine curriculare Struktur, das heißt, sie warten nicht auf Lernanlässe, sondern gestalten die Lernanlässe. Fördern hat ein Ziel: Begabungen und Kompetenzen werden gefördert und aufgebaut.

In **Deutschland** wurde nicht zuletzt im Rahmen der PISA-Studie ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Schulerfolg der Kinder und der Förder- und Unterstützungsfähigkeit des Elternhauses festgestellt. Einige Bundesländer fordern jetzt zur Einschulung in die Grundschule einen Sprachtest. Von den damit

korrespondierenden Förderangeboten ist meist wenig zu lesen. Eltern, die - aus welchen Gründen auch immer - selbst nicht ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache haben, können ihre Kinder kaum fördern, sondern sind auf Angebote im Umfeld angewiesen. Auch im Bereich der Erweiterung und des Erwerbs sozialer Kompetenzen sind viele Kinder heute auf die Erfahrungen und Einübungsformen einer homogen gestalteten Lernumgebung im Kindergarten angewiesen, besonders wenn sie in Einkindfamilien aufwachsen.

Diesen Herausforderungen muss sich der Kindergarten stellen, um möglichst viele Kinder optimal auf die Lernstruktur in der Grundschule vorzubereiten. Dazu können auch erste Ansätze des Umgangs mit dem Computer im Sinne von sinnvoller pädagogischer Nutzung von Lernprogrammen gehören. Kritisch wird in diesem Zusammenhang oft schnell auf die Kostensituation und ggf. Anpassungen an die Qualifikations- und Beschäftigungsstruktur verwiesen und dass dies alles nicht finanzierbar sei.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Betrachtung der Kostenseite für die Eltern:

In **Deutschland** gibt es sehr unterschiedliche Kostensätze, und im Rahmen eines Paradigmenwechsels in der Vorschulerziehung sollte man die Kostenfreiheit der Angebote diskutieren. Gerade Familien, die solche Angebote aus verschiedenen Erwägungen nicht nutzen wollen oder können, deren Kinder dieser Förderung aber dringend bedürfen, gilt es den Zugang zu dieser Förderung zu erleichtern. Die jüngsten Diskussionen, ausgelöst durch die Reformvorschläge der Bundesministerin für Jugend und Familie, Ursula von der Leyen, und der familienpolitischen "Tutzinger Rede" des Bundespräsidenten vom 18. Januar 2006, unterstützen die Forderung nach einem Wechsel in diesem Politikfeld (www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews).

5. Paradigmenwechsel in der allgemeinen Bildung

Kinder, steht in den pädagogischen Lehrbüchern, muss man fördern und fordern (Oelkers, J., 2005 a.a.O.) Doch fördert man in dem man fordert oder muss man erst fördern, damit man zeitversetzt fordern kann? Fördern und Fordern als zwei Seiten ein und derselben Medaille? Was soll man fördern? Übersetzt in die Sprache von PISA: Von den Ressourcen hängt im Wesentlichen die Lernleistung ab. "Ressourcen" meint alles, was der Förderung der Leistung dient, das Budget der Schule, die Kompetenz und Motivation der Lehrkräfte und die Unterstützungsfähigkeit der Eltern. Unterschiedliche Ressourcen haben Auswirkungen auf die Chancengleichheit, also dem grundlegenden Gebot der demokratischen Leistungsschule.

Es stellt sich sofort die Frage, was darf Schule und Bildung der Gesellschaft kosten? Hat die Schule genügend finanzielle Ressourcen um für eine optimale Lerninfrastruktur zu sorgen (u.a. genügend Lehrkräfte, moderne und zeitaktuelle Lernmittel, eine angemessene Ausstattung an moderner Informations- und Kommunikationstechnologie)? Wenn diese Ressourcen nicht zur Verfügung gestellt werden können, leiden die Kinder weiterhin unter einer zu hohen Klas-

senfrequenz, Stundenausfall, veralteten Lehrbüchern (bekommt etwa die G9 in Bayern noch neue Bücher – z. Zt. sind im Fach Wirtschaft teilweise Schulbücher von 1993 mit Statistiken von 1991 in Gebrauch - trotz Büchergeld?) und einem eigentlich nicht zu verantwortenden Wettbewerbsnachteil hinsichtlich den Anforderungen der Wirtschaft an die IKT-Kompetenz von Schulabgängern.

An der Kompetenz der Lehrkräfte sollte man nicht vorschnell zweifeln. Wie sieht es aber hinsichtlich der Motivation auf Grund der bestehenden Rahmenbedingungen aus? Mehr Selbstverantwortung des Einzelnen, mehr Spielräume über das "Was" und "Wie" des Unterrichts, bei gleichzeitiger Formulierung klarer abprüfbarer (Fordern) Mindeststandards, Bewertung der Lehrer am Erfolg der Schüler, könnten zu einem Motivationsschub im Schulsystem führen.

Die „Ressource“ Eltern ist von staatlicher Seite am wenigsten zu beeinflussen. Eltern sollten nicht die tragende Säule des deutschen Bildungssystems werden, weder in finanzieller noch in unterstützender Hinsicht. Die Eltern sind und dürfen nicht die "Nachhilfelehrer der Nation" werden. Aussagen von Lehrkräften im Grundschulbereich besagen oft das Gegenteil, denn offenbar reichen die von der Schule zur Verfügung gestellten Lernmittel nicht aus, wenn den Eltern dringend empfohlen wird, zusätzlich Arbeitsbücher zu kaufen, wenn man sein Kind fördern will. Welche Eltern wollen dies nicht und werden sich verweigern?

Auch die Hausaufgaben und deren Betreuung, Unterstützung und Kontrolle am Nachmittag sei unverzichtbare Aufgabe der Eltern. Kontrolle und Nacharbeit könnten im Unterricht nicht geleistet werden. Ironisch wäre zu fragen, ob hier die Kinder und deren Eltern benotet werden oder ob der Lehrer bereit ist, über die Schüler seinen Unterricht kritisch zu sehen?

Der Paradigmenwechsel sollte klar herausstellen, dass die Schule die Verantwortung für den Schul- und damit Bildungserfolg der Schüler trägt, - für viele im Bildungssystem eine Herausforderung aber auch Chance zur Motivation.

„Lernen lernen“ scheint immer noch zu wenig in der Schule verankert und eher das Thema von "Sonderaktionen", als tragendes und leitendes Unterrichtsprinzip zu sein.

Hier wäre dringend ein Paradigmenwechsel geboten. Auswendiglernen macht sicher auch pädagogischen Sinn, doch Verstehen und Transferlernen greifen weiter. Das Konzept des lebensbegleitenden Lernens (life long learning) ist eine Forderung und Notwendigkeit der heutigen wissensbasierten Gesellschaft; dazu muss Schule die Grundlage schaffen und vor allem die Bereitschaft vermitteln.

Methodenwissen zur Informationsgewinnung und zielorientierten Verarbeitung sowie gezieltes Training im Lösen bisher unbekannter Probleme und Fragestellungen (Transferlernen) lässt Kinder "pisatauglicher" und damit zukunftsfähiger werden.

Schule muss auch stärker als bisher den Bereich Wirtschaft einbeziehen. Das heißt, die Durchführung betrieblicher Praktika nicht nur für Schüler sondern auch für Lehrer, gemeinsamer Unterrichtsprojekte zwischen Schule und Betrieben und ernsthafte Reflexion des Systems Schule über die immer wieder vorgebrachten Mängel an der Basiskompetenz der Schüler.

Dass dies auch in anderen Ländern ein Problem ist, geht aus den neueren internationalen Studien (OECD, EU-Kommission, CEDEFOP, Weltbank) zur Berufsberatung hervor: Berufsorientierung sollte durch Fachkräfte der Berufsberatung und weniger durch Lehrer erfolgen. Denn oft haben letztere die Berufswahl nur nach dem Muster „Schule – Universität – Schule“ kennen gelernt.

Über den Tellerrand schauen heißt aber auch, Interkulturalität zu fördern und zu pflegen. Hier könnten Schulpartnerschaften und längere Schüleraustausche ein belebendes Moment im Schulalltag werden. Gastschüler als Bereicherung zu empfinden und weniger als organisatorisches Problem wäre für viele ein Paradigmenwechsel im System Schule.

Denn Bildungswettbewerb lautet nicht mehr Bayern gegen Bremen oder Süd gegen Nord, sondern deutsche Schulabsolventen mit Schulabgängern aus den Mitgliedstaaten der EU und darüber hinaus.

Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf den Sprachunterricht zu lenken. Bereits 1997 hat die damalige EU-Kommissarin für Bildung und Kultur, Madame Cresson, gefordert, dass zukünftig alle EU-Bürger drei Mitgliedssprachen sprechen können sollten, d.h. ihre Muttersprache plus zwei weitere Sprachen (*Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung, Lehren und Lernen - Auf dem Weg zur Kognitiven Gesellschaft, Brüssel, Luxemburg 1995 S.11*). Gerade Mitgliedsländer mit „kleinen“ Sprachen (wie z.B. Dänemark, Finnland, Estland, Schweden, Island, Slowenien u.a.) investieren selbstverständlicher in die Sprachkompetenz ihrer Kinder. Eine Nation wie Deutschland, die sehr stark von ihrer Exportfähigkeit abhängt, muss nachhaltiger in fremde Sprach- und Kulturkompetenz investieren. Nur so kann man neue Märkte erschließen und bestehende Kundenkontakte halten. Vielleicht könnte auch hier ein Paradigmenwechsel von der Grammatik und Theorie zu mehr aktivem Sprachgebrauch in Wort und Schrift den Weg weisen.

Natürlich brauchen wir ein Qualitätsmanagement im Bereich der allgemeinen Bildung, um die knappen öffentlichen Ressourcen zielgerichtet und wirkungsorientiert einzusetzen. Doch sind diese Ziele ebenfalls im dargestellten Sinne ständig zu überprüfen.

6. Paradigmenwechsel in der beruflichen Bildung

Das Duale Ausbildungssystem war lange Zeit ein Garant für eine geringe Jugendarbeitslosigkeit und die relative Passgenauigkeit der beruflichen Bildung bezogen auf die betrieblichen Anforderungen. Hohe Qualität in der Ausbildung

sicherte den ausgebildeten Arbeitnehmern eine hohe berufliche Flexibilität und gewissen Schutz vor Arbeitslosigkeit.

Leider ist seit Jahren ein Rückgang der Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge zu beobachten, gleichzeitig müssen immer mehr Jugendliche nach der Beendigung ihrer allgemeinen Bildung eine Übergangsmaßnahme besuchen bevor sie in eine berufliche Ausbildung einmünden können.

So sank die Beteiligung aller Schulabgänger an der betrieblichen Ausbildung von 70 % (1985) auf 55 % (2004). Die Ausbildungsquote (Anteil der Auszubildenden an den Gesamtbeschäftigten) verringerte sich von ca. 8 % (1985) auf unter 5 % (2005) (Rauner, F., Fachkonferenz Benachteiligtenförderung 2005, Benachteiligtenförderung neu denken – Herausforderungen durch die Arbeitsmarktpolitik, Berlin, 12. April 2005, www.hiba.de/download-center).

Langfristig kann das System der dualen – betrieblichen – Berufsausbildung nur überleben, wenn Wirtschaft und Verwaltung wieder mehr Nachwuchskräfte ausbilden um den eigenen Bedarf an gut qualifizierten Nachwuchskräften zu sichern; zur Zeit beteiligen sich nur rd. 25 % der Betriebe an der betrieblichen Ausbildung. Hier ist – wie in anderen Politikbereichen auch – die zukünftige demographische Entwicklung mit einzubeziehen. In den kommenden Jahren werden die gut qualifizierten geburtenstarken Jahrgänge nach und nach ihr aktives Berufsleben beenden und es stellt sich die Frage, ob diese Arbeitsplätze gleichqualifiziert wieder besetzt werden können. Hier gibt es in Teilen der Fachwelt erhebliche Zweifel (IAB Gesamtbilanz).

Es muss also weiterhin das Ziel der beruflichen Bildung sein, möglichst jedem Schulabgänger eine berufliche Qualifizierung zu ermöglichen. Diese Forderung gilt auch unter Berücksichtigung der unumstrittenen Qualifikationsdefizite einzelner Schulabgänger; für sie ist die Forderung nach Förderung zu erheben. Nur mit gut qualifizierten Mitarbeitern kann man im globalisierten Wettbewerb bestehen; dies gilt um so mehr, als die Beschäftigungsmöglichkeiten für formal nicht ausreichend qualifizierte (NFQ) Arbeitnehmer in Deutschland seit Jahren abnehmen. Denn dieser Trend erscheint unumkehrbar.

Auch im Sektor der beruflichen Bildung sollte man sich neuen Lernerfahrungen im Ausland öffnen, selbst wenn deren Berufsausbildungssysteme anders aufgebaut sind. Denn schaut man in die europäische Nachbarschaft, so gibt es inzwischen Länder mit stärker schulisch orientierter Berufsausbildung und einer gleichzeitig geringeren Jugendarbeitslosenquote (z.B. Österreich) als in Deutschland. Investitionen in Ausbildung sollten auch unter betriebswirtschaftlichem Blickwinkel nicht zu Kosten mutieren, sondern weiterhin als Investition in die Zukunft des Unternehmens betrachtet werden (siehe dazu auch die Themenstellung einer Konferenz der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales im September 2003, anlässlich der Vorstellung der neuen EURES-Website in Brüssel).

70 % der Arbeitgeber in der Schweiz sind der Überzeugung, dass sich die Ausbildung von eigenen Mitarbeitern im Betrieb rechnet; allerdings nur 38 % der befragten deutschen Arbeitgeber (Rauner, F., a.a.O.). Wenn hier nicht rechtzeitig versucht wird diesen Trend zu stoppen, besteht die Gefahr der langsamen Austrocknung des Dualen Ausbildungssystems durch den Megatrend des "academic drift", d.h. der Akademisierung der Berufswelt.

Gerade deshalb sollte in der beruflichen Ausbildung in den Austausch mit dem Ausland und in die Sprachkompetenz weiter intensiviert werden. Dazu können die EU-Berufs- und Bildungsprogramme genutzt werden, denn das Berufsbildungsgesetz (Anerkennung der im Ausland erworbenen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten) wurde erst jüngst mit dieser Zielrichtung reformiert, also ein Paradigmenwechsel bereits teilweise vollzogen.

Unterstützt werden diese neuen und zukunftsweisenden Entwicklungen durch die europäischen Vereinbarungen zum "Europäischen Qualifikationsrahmen" (EQF) dem „Europäischen Leistungspunktesystem“ (ECVET) und dem neuen EUROPASS im Bereich der beruflichen Bildung (Maastricht Dezember 2004). Was bleibt zu tun? Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Europa und darüber hinaus erfordert eine größtmögliche Akzeptanz der beruflichen Bildung Deutschlands im Ausland und eine Verstärkung der fremdsprachlichen Bildungsangebote in der Berufsschule.

7. Benachteiligtenförderung und Rehabilitation Jugendlicher

Im Bereich der beruflichen Qualifizierung von so genannten sozial Benachteiligten und jungen Rehabilitanden werden namhafte Summen in zumeist außerbetrieblichen Einrichtungen aufgewandt, um diesen jungen Menschen eine berufliche Erstausbildung zu ermöglichen und damit die Teilhabe und Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern. Um sozial benachteiligte Jugendliche mit ihren zum Teil negativen Lernerfahrungen zum erfolgreichen Berufsabschluss zu begleiten, sollte man die Vorteile der praktischen Berufsausbildung im Betrieb nutzen und ggf. gleichzeitig die Strukturverantwortung einem Bildungsträger übertragen, der die Defizite der Jugendlichen aufarbeitet, weil der einzelne Betrieb damit oft überfordert ist.

Es grenzt oftmals an ein Wunder, wie es Bildungsträgern oder auch Berufsbildungswerken gelingt, in drei Jahren Jugendliche zum erfolgreichen Berufsabschluss zu führen, die nach neun Schuljahren weder berufsreif noch ausbildungsfähig zu sein schienen. Auch hier stellt sich die Frage, was in den neun Jahren Allgemeinbildung im Bereich Fördern aber auch Fordern bei den Jugendlichen erreicht wurde.

Die finanziellen Folgekosten tragen andere Systeme. Ebenso gewichtig sind die individuellen sozialen und persönlichen Folgen solcher negativer Lernkarrieren und -erfahrungen, die nur langsam und mit viel Geduld aufzuarbeiten sind. Erfolgserlebnisse schaffen, Selbstwertgefühl entwickeln und ein neues Selbstkonzept gestalten sind hierfür eine wichtige Grundlagen.

8. Zusammenfassung

Fördern und Fordern als ganzheitliches Prinzip in der allgemeinen und beruflichen Bildung erfordert eine kritische Auseinandersetzung mit den Anteilen und Angeboten im Bereich Fördern und den konkret zumutbaren Forderungen an Einsatz, Motivation und Eigenaktivitäten, an den Einzelnen.

Der Beitrag wollte aufzeigen, dass das Wortpaar "Fördern" und "Fordern" zwei Seiten ein und derselben Zielsetzung ist. Der Einzelne soll durch die Förderung seiner individuellen Ressourcen in Stand gesetzt werden seine Bildung, seine Beschäftigungsfähigkeit und sein Leben weitgehend eigenständig und selbstverantwortlich zu regeln. Förderung geschieht hier ganz mit dem klassischen Ziel "der Hilfe zur Selbsthilfe", erfordert jedoch eine ausgewogene Balance zwischen "Überfördern" und "Unterfördern".

"Überfördern" meint die Gefahr, Jugendliche und Erwachsene über den eigentlichen individuellen Bedarf hinaus zu fördern und damit die Eigensteuerung und Eigenverantwortung zu verzögern. Dies geht meist mit einer Fehlsteuerung der knappen finanziellen Ressourcen einher.

"Unterfördern" meint das wesentlich häufiger auftretende Phänomen, dass Jugendliche und Erwachsene nicht angemessen in Bezug zu Bedarf und Potential gefördert werden.

Eine nachholende Förderung kommt anderen gesellschaftlichen und sozialen Systemen oft "teuer zu stehen".

Im Internet kann man vereinzelt auch die Formulierung "Fördern durch Fordern" finden, und zwar interessanterweise für den gesamten Bereich der Lernschwachen bis Hochbegabten. Beispiele sind:

www.Lehrproben.de – Content, Produktives Lernen für Kinder mit Lernschwächen, Fördern durch Fordern Bd.1

www.equal-ostbayern.de, Experten raten: Hochbegabte müssen durch Fordern gefördert werden.

www.ganztagschulen.org, BMBF: Artikelübersicht nach Ländern. Fördern durch Fordern.

Nur wer die individuellen Förderbedarfe und Entwicklungspotenziale erkennt und in gezielte Förderung umsetzt, kann später an die Betroffenen in allen Bereichen, einschließlich der Arbeitsmarktpolitik die Forderungen richten, die heute meist mit dem Wortpaar einhergehen. Zeitlich gesehen geht Fördern also dem Fordern voran. Sich Fördern lassen und aktiv an der Förderung teilzunehmen, gilt es aber auch beim Geförderten einzufordern. Und bei manchen erfordert dies einen persönlichen Paradigmenwechsel, nämlich der vom Objekt der Betroffenheit zum Subjekt des "Beteiligtseins" und des "Beteiligtwerdens" an der Förderung.

Kaufmannsmoral - Doppelmoral? Wirtschaftsethische Aspekte beruflicher Qualifizierung im Lichte der Neuen Institutionenökonomik

Klaus Beck

1. Problemstellung

Der *homo oeconomicus* entspringt bekanntlich einem wirtschaftswissenschaftlichen Modellierungsbedarf wie Athene dem Meerschäumchen: Er ist ein reines Gedankengebilde, ein Idealtypus im Max Weberschen Sinne (Weber 1980). Die heftige Kritik an diesem Modell, die schon seit langem immer wieder aufblüht²⁶⁷, beruht zum einen Teil auf einem platten Missverständnis, zum anderen auf wissenschaftstheoretischen Erwägungen.

Von einem Missverständnis darf man ausgehen, wenn Kritiker annehmen oder unterstellen, der *homo oeconomicus* repräsentiere das Menschenbild der Wirtschaftswissenschaften (Zabeck 2002). Denn so naiv argumentierte wohl zu keiner Zeit ein ernsthafter Wirtschaftswissenschaftler, dass er annahm, der Mensch sei so disponiert, dass er in allen Lebenssituationen eiskalt sich in seinem Handeln an einem rationalen Vorteilskalkül zu orientieren vermöchte.²⁶⁸ Der *homo oeconomicus* fungiert in wirtschaftswissenschaftlichen Zusammenhängen vielmehr lediglich als ein Analyseinstrument, als eine Heuristik zur Identifizierung und Durchleuchtung ökonomischer Problemlagen (vgl. Homann 1994).

Unter den Begriff der „ökonomischen Problemlagen“ fallen aber nicht nur Fragen der Erreichung wirtschaftlicher Ertrags- oder Kostenziele. Die moderne Ökonomik rechnet zu ihnen restlos alle Versuche, Vorteils-Nachteilskalküle im Sinne personaler Präferenzen zu lösen (vgl. Aufderheide 1995). So ist bspw. auch die Frage, ob König Gunter dem herbeigeeilten Siegfried seine Schwester zur Frau geben oder in Kauf nehmen soll, ohne dessen Hilfe im Minnekampf von Brunhilde getötet zu werden, als ein ökonomisches Problem analysierbar – nämlich das der Abwägung von Risiken und erwartbaren Entscheidungsfolgen unter Beachtung des subjektiv bewerteten Mitteleinsatzes. Man *muss* nicht, aber man *kann* praktisch alle Entscheidungsfragen einer ökonomischen Analyse unterziehen, indem man die in ihnen zu beachtenden Vor- und Nachteile gegeneinander aufrechnet. Dieser Kalkül kann explizit in quantifizierten Werteinheiten, aber auch eher implizit und in komparativen Kategorien von Mehr und Weniger oder Größer und Kleiner erfolgen. Selbst der Kirchgang ist bereits aus einer ökonomischen Perspektive untersucht worden (vgl. Homann/Suchanek 1989).

²⁶⁷ Vgl. z.B. den Überblick in Baurmann 1996, insbes. Kap. 3.

²⁶⁸ Selbst der extreme Standpunkt, den Herbert Giersch zu Zeiten vertreten hat (1992), geht letztlich nicht so weit.

Die wissenschaftstheoretische Kritik der vergangenen Jahre, die sich vor allem an der Eindimensionalität des *homo oeconomicus*-Modells entzündete, führte inzwischen zu mehreren Mutationsvarianten. So ist er bspw. zum *Resourceful Restricted Expecting Evaluating Maximizing Man* (RREEMM) geworden, der Situationen umsichtig und sorgfältig unter einem weitgefassten und auf lang Frist ausgerichteten ökonomischen Aspekt analysiert (Lindenberg 1990). Auf Einzelheiten dieser Diskussion und dieses revidierten Konzepts kann und braucht hier nicht eingegangen zu werden (vgl. dazu z. B. Homann 1994, 71-74).

Auch in seiner gewandelten Gestalt bleibt der *homo oeconomicus* ein Idealtypus. Die zentrale These dieses Textes, die zumindest im Überblick entfaltet werden soll, scheint nun jedoch weit hinter das vorhin erwähnte Missverständnis zurückzufallen: Sie behauptet, dass – obwohl er nicht zum Menschenbild taugt – der *homo oeconomicus* als moralisches Modell für das berufliche Handeln von Kaufleuten nicht nur gelten könne, sondern sogar gelten solle, dass es also, mit andern Worten, für Kaufleute moralische Gebote sei, vorteilsorientiert und eigeninteressiert zu handeln. Zwar gehe ich nicht so weit zu behaupten, dass diese These ohne jede Einschränkung Gültigkeit beanspruchen wolle. Aber ich füge doch gleich hinzu, dass man diese Einschränkungen aus einer gewissen Perspektive, die noch genauer zu bestimmen sein wird, als marginal bezeichnen kann.

Die wichtigsten Argumente, die für die genannte These sprechen, werden im nächsten Kapitel vorgetragen. Erst im vierten Kapitel kommt der Anlass dafür zur Sprache, dass in der Überschrift zu diesem Beitrag von Doppelmoral die Rede ist. Es sind nämlich nicht etwa die eben erwähnten Einschränkungen des Gebots der Vorteilsorientierung, die wegen ihrer abweichenden moralischen Ausrichtung in eine Doppelmoral führen. Würde man auch sie noch mit veranschlagen, so müsste – und dürfte durchaus – von der „Tripelmoral des Kaufmanns“ die Rede sein. Darauf komme ich zurück, nachdem ich zuvor, im dritten Kapitel, denjenigen moraltheoretischen Kontext vorgestellt habe, der es erlaubt, die ökonomische Lagebeschreibung in eine psychologische Fragestellung zu übersetzen. Schließlich möchte ich im fünften Kapitel auf einige wirtschaftspädagogische Implikationen meiner Überlegungen eingehen.

2. Homo oeconomicus und die moralischen Grundlagen des Wirtschaftshandelns

2.1 Wirtschaftlichkeitsprinzip, Ressourcenschonung und Versorgung

Ob in seiner ursprünglichen oder in seiner modernisierten Fassung – das Denkmodell des *homo oeconomicus* beruht auf der Idee des Wirtschaftlichkeitsprinzips. Dieses Prinzip gebietet in seinen beiden einfachsten Fassungen, dass entweder bei gegebenem Aufwand der zu erreichende Ertrag zu maximieren oder dass bei festgesetztem Ertrag der zu betreibende Aufwand zu minimieren sei. Man kann unter dem Aspekt des Ressourcenverbrauchs die letztere

Variante des Wirtschaftlichkeitsprinzips auch als Sparsamkeitsprinzip bezeichnen. So orientieren wir uns im Alltag am Sparsamkeitsprinzip, wenn wir eine bestimmte Fahrstrecke mit möglichst wenig Kraftstoffverbrauch zurückzulegen versuchen oder wenn wir das Frühstücksbrötchen dort kaufen, wo es am billigsten ist bzw. dort, wo wir – den Einkaufsweg mitgerechnet – insgesamt am wenigsten für seinen Erwerb aufwenden müssen.

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip zur Geltung zu bringen, ist immer dann und überall dort rational, wenn und wo wir es mit Knappheitsproblemen zu tun haben. Und das ist fast überall der Fall. Am bekanntesten sind vermutlich die ökologisch bestimmten Knappheitsprobleme, wie die Begrenztheit sauberen Wassers, nutzbarer Ölreserven oder reiner Luft. Beispiele für individuell erfahrene Knappheit sind neben beschränkten finanziellen Ressourcen etwa die verfügbare (Lebens-)Zeit oder Gesundheit oder soziale Zuwendung. Auch König Gunter hatte ja ein Knappheitsproblem, nämlich den Mangel an heiratsgeeigneten Frauen. Im folgenden soll allerdings nicht von der Minne die Rede sein, sondern von der manchmal etwas weniger aufregenden Berufstätigkeit des Kaufmanns.

Um zu gewährleisten, dass das Rationalprinzip „Wirtschaftlichkeit“ im Umgang mit Knappheit breite Beachtung findet, ist die Anwendung eines zweiten Prinzips erforderlich, nämlich des Wettbewerbsprinzips. Es sorgt dafür, dass mit knappen Ressourcen tatsächlich auch sparsam umgegangen wird. Wer seine Brötchen zu teuer produziert, also bei gleicher Produktqualität mehr Aufwand hineinsteckt als sein Konkurrent, der wird sie auf Dauer nicht verkaufen können. Der Wettbewerb erzwingt Sparsamkeit dadurch, dass er denjenigen belohnt, der qua Aufwandsminimierung kostengünstig produzieren und daher preisgünstig anbieten kann. Solange ein Gut, wie etwa die Luft, aufwandsneutral genutzt werden kann, wenn sein Verbrauch also keine Kosten erzeugt, dann gibt es keinen Anreiz, sparsam mit ihm umzugehen; die eigene Wettbewerbsposition wird durch seinen mehr oder weniger umfangreichen Konsum nicht berührt. Erst die Einrichtung von Regelungen („Institutionen“) erzwingt die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips (vgl. Homann 1993). So verliert man zwar als Nutzer oder Konsument Freiheitsspielräume. Zugleich aber gewinnt man im weitesten Sinne nicht nur Lebensqualität; man profitiert auch davon, dass alle Konkurrenten unter den gleichen restriktiven Bedingungen agieren müssen und daher Gleichheit der Marktchancen herrscht. Wer aus eigenem, moralisch motiviertem Antrieb sich an eine bestimmte Regel hält und dabei z.B. höhere Produktionskosten in Kauf nimmt (etwa durch Verzicht auf pestizidhaltige Düngemittel), der wird aus dem Wettbewerbsmarkt verdrängt (vgl. Homann 1990). Moral braucht demnach eine Stütze durch Institutionen.

Eine zweite fundamentale Leistung, die durch den Wettbewerb provoziert wird, ist die Sicherung der Bedarfsdeckung, also der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen. Zwar sind dafür auch noch andere Randbedingungen nötig, wie z. B. Mobilitäts- und Niederlassungsfreiheit; aber der Wettbewerb erzeugt einen Konkurrenzdruck, der sich auch allokatonsrationalisierend auswirkt. Um diesen Druck zu minimieren, weichen ihm Anbieter sozusagen möglichst weit aus und verteilen sich damit in die Fläche, wo sie, um dort

wieder im Wettbewerb bestehen zu können, ihre Leistungen möglichst optimal auf den Bedarf anpassen – wiederum der Konkurrenz wegen.²⁶⁹

Optimale Versorgung zum einen und Ressourcenschonung zum anderen sind zwei Ziele, die ihrerseits unter nahezu allen ethischen Positionen moralisch geboten sind, seien es die modernen Utilitaritätsethiken, die Gerechtigkeitsethiken oder die prozeduralen Diskursethiken.²⁷⁰ In allen diesen formalen und auch in den meisten materialen Ethiken²⁷¹ ist die Lebenserhaltung via Versorgungsoptimierung entweder Argumentationsvoraussetzung oder Moralkriterium oder ein gebotener Wert. Und in allen gilt ein Gleichberechtigungsgrundsatz, der auch als Anspruch auf Ressourcenteilhabe durch Ressourcenschonung artikuliert wird. Beide, Versorgungsleistung und Ressourcenteilhabe, werden durch den Wettbewerb ermöglicht, der die Einhaltung des Sparsamkeitsprinzips erzwingt.

Wir nennen die „Veranstaltung“ zur Freisetzung eines flächendeckenden Sparsamkeitsprinzips üblicherweise „Markt“. Der Markt bildet den institutionellen Rahmen des Wettbewerbsspiels und sorgt dafür, dass prinzipiell die erfolgreichsten Aufwandsminimierer belohnt, die größten Ressourcenverschwender ausgeschlossen werden.

Mit Blick auf den Kaufmann lautet nun aber die Kernfrage: Wie kommt das Sparsamkeitsprinzip in seinem beruflichen Handeln zur Geltung? – Die Antwort ist im Prinzip einfach: durch individuelle Vorteilsorientierung. Wer versucht, möglichst günstig einzukaufen und zu verkaufen, wer also darauf bedacht ist, am Markt möglichst erfolgreich zu sein, genügt zugleich – nolens volens – dem Sparsamkeitsprinzip und damit dem Gebot der optimalen Güterversorgung und der Ressourcenschonung. Man muss also unter Marktbedingungen nicht darauf hoffen, dass die Marktteilnehmer persönlich und aus moralischen Motiven die wünschenswerten Ziele von Versorgung und sparsamem Umgang mit Ressourcen anstreben – eine Hoffnung, die, wie die Geschichte der Menschheit zeigt, letztlich vergebens wäre. Das hat Adam Smith schon im 18. Jahrhundert gesehen und diese Einsicht in dem berühmt gewordenen Satz zum Ausdruck gebracht (1776/1978, 17): „Nicht vom Wohlwollen des Metzgers, Brauers und Bäckers erwarten wir das, was wir zum Essen brauchen, sondern davon, dass sie ihre eigenen Interessen wahrnehmen.“ Vorteilsorientiertes und eigeninteressiertes Handeln am Markt sind gewissermaßen die Rückseite der Medaille von Ressourcenschonung und Versorgungsleistung und insoweit moralisch geboten.

²⁶⁹ Dies ist zwar eine ziemlich grobe Rekonstruktion des Geschehens, aber sie erfüllt im vorliegenden Zusammenhang vollständig den intendierten Zweck, die zentrale Grundidee darzustellen.

²⁷⁰ Vgl. z. B. den Überblick bei Anzenbacher 1992.

²⁷¹ Formale Ethiken schreiben vor, mittels welcher Prozeduren moralische Entscheidungen getroffen werden sollen, ohne deren Ergebnis vorwegzunehmen (z.B. Kant; material Ethiken geben einen Festen Wertekanon vor (z. B. Scheler).

2.2 Institutionen, Markt und Moral

Soviel zum Grundsätzlichen. Natürlich sind die Dinge in Wirklichkeit kompliziert und mit vielerlei Problemen behaftet. Das wissen wir aus unseren Erfahrungen mit dem Markt, aber auch mit den sozialistischen Planwirtschaften, in denen der Wettbewerb weitgehend ausgeschaltet ist bzw. war.²⁷² Auf einen weiteren Punkt, der im vorliegenden Zusammenhang besonders bedeutsam ist, sei mit dem folgenden Beispiel hingewiesen: Angenommen, die beiden Bäckereien, die in gleicher Entfernung, aber unterschiedlicher Richtung von der eigenen Wohnung liegen, bieten ihre Brötchen zwar in gleicher Qualität, aber zu unterschiedlichen Preisen an. Bekannt ist allerdings, dass der billigere keine Lehrlinge ausbildet und nur Leute unter Nebenkosten sparenden „Mini-Job“-Verträgen beschäftigt. Auf Dauer wird unter Marktbedingungen derjenige das bessere Geschäft machen, der billiger anbietet.

Man kann das für unbefriedigend halten, weil, moralisch gesehen, der teurere ein höher zu bewertendes Verhalten an den Tag legt. Aber der billigere verhält sich dennoch legal. Daraus folgt: Will man „mehr Moral“ im Markt und in der Wirtschaft haben – so sagen es die Institutionenökonomiker, wie z. B. die Nobelpreisträger Gary S. Becker und James M. Buchanan oder in Deutschland insbesondere der Wirtschaftsethiker Karl Homann –, so muss man sie in die Gesetze und Vorschriften stecken, die eingehalten werden sollen, also in die sog. Institutionen. Und natürlich muss man dann auch dafür sorgen, dass Zuwiderhandlungen verfolgt und bestraft, dass sie teuer werden und sich insoweit unter dem Wirtschaftlichkeitsprinzip nicht lohnen.

Wer seine Brötchen beim teureren Bäcker kauft, würde seine persönlichen finanziellen Ressourcen verschwenden. Wäre man nicht Endverbraucher, sondern Produzent, so würde sich dies kostensteigernd auf die eigenen Produkte und damit chancensenkend für deren Absatz auswirken. Der Markt bringt unachtsichtig alle zum Verschwinden, die sich – unter den gegebenen institutionellen Regelungen – nicht konsequent am Sparsamkeitsprinzip orientieren. Es kann allerdings sein, dass man dennoch seine Brötchen beim teureren Bäcker ersteht, weil er gleichsam nicht nur Mehl und Milch in sie hineinsteckt, sondern auch Moral. In diesem Falle will man jedoch in Wirklichkeit ein anderes Produkt, ein „Ethikbrötchen“ sozusagen. Und das muss dann aber wieder vergleichsweise billig sein. Denn das relativ teure unter den „Ethikbrötchen“ würde man natürlich erneut nicht kaufen.

Damit können wir mit Homann und Pies (1994) festhalten: Der „systematische Ort der Moral“ in der Wirtschaft sind die Institutionen. Sie kanalisieren das Handeln der Marktteilnehmer. Wenn man es für moralisch geboten hält, die Umwelt zu schonen oder nicht mit Waffen zu handeln oder Lehrlinge auszubilden, so muss man entsprechende Regeln institutionalisieren und sie mit wirksamen und

²⁷² Zu Einzelheiten, Differenzierungen und Problemlöseansätzen der dargestellten Sichtweise sei z.B. auf den Sammelband von Homann (2002) verwiesen.

kostenträchtigen Sanktionen ausstatten. Um der Realisierung des ethisch begründbaren Versorgungs- und Ressourcenschonungseffekts willen bleibt es gleichwohl moralisch geboten, dass die Wirtschaftssubjekte innerhalb der Regeln vorteilsorientiert und eigeninteressiert handeln!

Diese Auffassung wendet sich gegen die in Wirtschafts- und Unternehmensethik oft vertretene Ansicht, der systematische Ort der Moral liege in den Akteuren. Man müsse sozusagen die Personen moralischer machen, wenn insgesamt gerechtere Verhältnisse herbeigeführt werden sollen. Dieser Gedanke, der in verschiedenen Varianten bspw. von Peter Ulrich (1987) in St. Gallen, von Horst Steinmann (1991) in Nürnberg oder von Peter Koslowski (1988) in Hannover propagiert wird, steht in einer langen Tradition europäisch-abendländischer Ethikgeschichte, die nicht zuletzt auch in der christlichen Dogmatik des Neuen Testaments auf uns gekommen ist (vgl. Furger 1998). Er setzt auf die Idee der individuellen, personalen Moralität in allen Lebenslagen, wohingegen der institutionenökonomische Ansatz auf das Regelsystem baut, von dem nicht nur *aversive* Impulse gegen unmoralisches Verhalten, sondern auch *attraktive* Anreize zur Befolgung moralischer Regeln ausgehen. Homann spricht sogar ausdrücklich von einer „Anreizmoral“ (1997a) und fordert sie mit dem Argument, dass ethische Ansprüche, die den homo-oeconomicus-Test des regelkonformen eigeninteressierten Agierens am Markt *nicht* bestehen, schnell erodieren (ebd.). Das letztere kann man an vielen Beispielen tatsächlich auch beobachten. Man denke nur an den massenhaften Missbrauch mit sog. Bioprodukten, an die Tropenwälder, an das Wegrationalisieren von Arbeitsplätzen, an die zurückgegangene Ausbildungsbereitschaft der Betriebe, an die Steuerehrlichkeit usw.

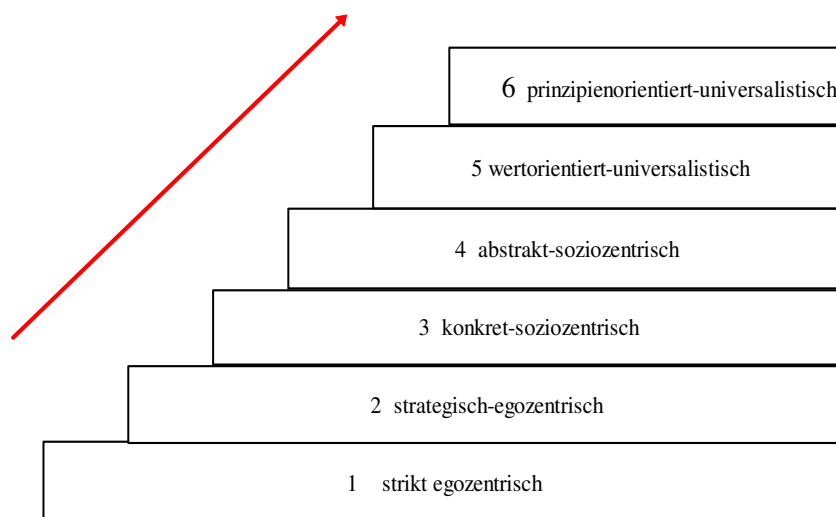
3. Eine psychologische Theorie der moralischen Entwicklung

Was in der Wirtschafts- und der Unternehmensethik zur Debatte steht, lässt sich in Begriffen einer psychologischen Entwicklungstheorie, die auf den 1987 verstorbenen Amerikaner Lawrence Kohlberg zurückgeht, gut beschreiben (vgl. Colby/Kohlberg 1978). Nach seinem Konzept liegt das, was die Institutionenökonomiker vom Akteur am Markt erwarten, auf Stufe 2 einer von Stufe 1 bis Stufe 6 reichenden moralischen Entwicklungsleiter. Was dagegen die erwähnten Individualethiker meinen, fände seine Entsprechung auf Stufe 5 der Kohlberg-Stufen.

Auf Stufe 2 (vgl. Abb.) hält man Entscheidungen dann für gerecht, wenn sie dem eigenen Vorteil dienen, ohne dass man gegen die Regeln des *Fair play* verstößt. Auf Stufe 1, die etwa bei Vierjährigen einsetzt, empfindet man dagegen schon alles als gerecht, was Strafe vermeidet oder Belohnung verschafft. Wer Stufe 3 erreicht, betrachtet als moralisch geboten, was die Erwartungen der konkreten signifikanten Interaktionspartner erfüllt. Auf Stufe 4 hält man für gerecht, was für die Institution bzw. für die Gesellschaft, in der man agiert bzw. lebt, als funktional gelten kann. Die Stufen 5 und 6 schließlich repräsentieren ein Gerechtigkeitsdenken, das sich an der zustimmungsfähigen Verallgemei-

nerbarkeit von Regeln bzw. Prinzipien orientiert, also etwa an einer utilitaristischen Ethik oder – auf Stufe 6 – am Kategorischen Imperativ.

Entwicklung der moralischen Urteilskompetenz nach Kohlberg



Die Kohlbergsche Entwicklungstheorie ist verhältnismäßig differenziert. Für unsere Belange genügt es zu wissen, dass sie u.a. zweierlei behauptet:

1. Jeder Mensch beginnt seine moralische Entwicklung im frühen Kindesalter auf Stufe 1 und kann dort bis an sein Lebensende verharren oder aber – unter geeigneten Anregungsbedingungen – in meist mehrjährigen Abständen Stufe um Stufe aufsteigen. Dabei kann keine Stufe übersprungen werden und jede einmal erreichte Stufe kann in der Biographie eines Individuums die höchste bleiben.
2. Wer eine bestimmte Stufe erreicht und sich, d.h. sein moralisches Denken auf ihr sozusagen etabliert hat, löst *alle* moralischen Probleme, mit denen er konfrontiert wird, in Orientierung am Gerechtigkeitskriterium eben dieser Stufe (vgl. Abb.). Sein Urteilsverhalten ist also *homogen*, insoweit es einem einzigen, in allen Situationen durchgehaltenen Moralkriterium gehorcht, oder – in der etwas plakativen Sprache des Themas dieses Textes – seine Moral ist nicht doppelt, sondern einheitlich.

Was die Institutionenökonomiker meinen, wenn sie im Blick auf das gesellschaftliche Ganze von einer Regelmoral sprechen, ist auf der Personenebene des handelnden Subjekts die Befolgung des Strategie-Prinzips der Stufe 2 sensu Kohlberg. Die Kontrahenten der Institutionenökonomiker hingegen fordern – übrigens im Einklang mit der didaktischen Tradition in der Wirtschaftspädagogik (vgl. Beck 1996) –, dass der einzelne sich im Handeln am besten von den überkommenen anspruchsvollen und universalisierbaren Prinzipien der Stufe 5 leiten lassen soll. Und neigen nicht auch wir alle spontan dazu zu betonen, dass

es am schönsten wäre, wenn alle Menschen sich stets an allgemein akzeptierbaren Maximen orientierten?

M. E. liegen die Dinge hier und heute deutlich komplizierter, als dass man sie in solch einfachen Alternativen zulänglich fassen könnte. Wir stehen gar nicht vor der vergleichsweise schlichten Frage, ob der Mensch sich gemäß dem Stufe 2- oder gemäß dem Stufe 5-Prinzip verhalten solle. Unsere Gegenwartswelt ist – auch moralisch – differenzierter und komplexer geworden und verlangt nicht nur in Hinsicht auf das Wissen und den Intellekt, sondern auch in Sachen Moral mehr von uns. Dies soll nunmehr an der Problem- und Themenfigur dieses Textes, dem Kaufmann, veranschaulicht werden.

4. Betriebliche Außen- und Innenverhältnisse

Mit dem Agieren am Markt ist die Berufstätigkeit von Kaufleuten gewissermaßen nur halb erfasst. In aller Regel werden sie die abzusetzenden Leistungen nicht allein, sondern in Kooperation mit anderen, in Teams und Belegschaften, erstellen. Sie werden mit diesen anderen, seien sie ebenfalls Kaufleute oder sonstige Produktionsmitarbeiter, zusammenwirken müssen. Diese Interaktion funktioniert am besten, wenn alle Beteiligten sich wechselseitig aufeinander verlassen, wenn sie vertrauensvoll miteinander umgehen können, wenn jeder von ihnen etwaige Fehler oder Defizite des anderen kompensiert, kurz: wenn alle im Sinne einer optimalen Produkterstellung reibungslos zusammenarbeiten. Freilich kann man auch hier wetteifern um den besten Leistungsbeitrag, aber dies wäre ein sog. „kooperativer Wettbewerb“, der nicht nach den strikten Marktgesetzen funktioniert.

Innerbetrieblich ist prinzipiell Teamgeist, Kooperation, Gemeinsamkeit und wechselseitige Hilfsbereitschaft geboten (das übrigens, was die Evolutionsbiologen als fitness-steigernden Altruismus bezeichnen; vgl. Mohr 1987), aber auch unternehmensbezogene Verantwortungsbereitschaft, Konzeptorientierung und Zielinternalisation – alles Handlungsmotivationen, die den Kohlberg-Stufen 3 und 4 zuzuordnen sind.

Wenn im Thema dieses Aufsatzes von der „Doppelmoral“ des Kaufmanns gesprochen wird, so ist damit diejenige *Dissoziation* der moralischen Ausrichtung des Begründungsdenkens gemeint, die mit der typisierenden Unterscheidung von betrieblichem Innen- und Außenverhältnis einhergeht, also mit der Trennung von Marktprozessen und Prozessen der Leistungserstellung. Nach „außen“, am Markt, muss ein Kaufmann – unter Einhaltung der Regeln! – strikt vorteilsorientiert agieren, nach „innen“ jedoch gruppendienlich und systemstützend. Würde er nach „innen“ egoistisch handeln, nur auf seinen persönlichen Vorteil bedacht sein, so (zer-)störte er das gedeihliche Zusammenwirken der im wechselseitigen Vertrauen arbeitenden Gruppe. Würde er nach außen soziozentrisch agieren, also etwa empathiegeleiteten, fürsorglichen und wohlfahrtsorientierten Umgang mit Kunden, Lieferanten oder gar Konkurrenten pflegen, so ruinierte er *à la longue* seine eigene Existenzgrundlage und die seiner Mitarbeiter, weil er

so Zusatzkosten verursachte, die er am Wettbewerbsmarkt nicht kompensieren könnte.

Wenn Kohlberg mit seiner Homogenitätsannahme Recht hätte, nach der man stets nur auf einer Stufe zu reflektieren und zu urteilen vermag, so wäre ein Kaufmann von vornherein nie voll für seinen Beruf qualifiziert (vgl. Beck/Parche-Kawik 2004). Auf Stufe 2 wäre er zwar vielleicht ein umwerfender Verkäufer, ein beinhardter Manager oder ein scharfer Konkurrent, aber zugleich auch ein dysfunktionaler, unkooperativer Mitarbeiter. Auf Stufe 3 dagegen gälte er als teambeglückender Arbeitskamerad oder gar als selbstloses Mitglied der Belegschaftsfamilie, gäbe zugleich jedoch einen „schlappen“ Verkäufer, Einkäufer oder einen „müden“ Konkurrenten ab.

Natürlich sind solche Formulierungen überpointierend. Aber im Prinzip liegen die Verhältnisse genau so und nicht irgendwie dazwischen. Tatsächlich es ist auch nicht so, dass das systembezogene Denken der Stufe 4 für das Agieren im System Markt das wünschenswerte wäre. Ihm fehlt nämlich die personale Vorteilsmotivation. Und gerade sie bildet die Quelle der Marktdynamik (vgl. Beck 1999).

Wenn Kohlberg jedoch nicht Recht hat und wir demnach etwa von einer rollenbezogenen Moralbindung ausgehen dürfen, dann lässt sich das *berufliche* Qualifizierungsproblem für den Kaufmann programmatisch lösen, indem man ihn zumindest mit einer zweifachen Moralkompetenz ausstattet, der Markt- und der Teamkompetenz. Und tatsächlich muss diese noch zur oben erwähnten Tripelmoral erweitert werden, insofern Kaufleute in unregulierten Bereichen, also dort, wo es noch keine einschlägigen Gesetze oder gesetzesartige Vorschriften gibt, eine autonome Kompetenz zur moralisch begründeten Selbstregelung zu entfalten haben. Hier handelt es sich um das Feld der Einschränkungen in der Geltung des *homo-oeconomicus*-Modells, die eingangs erwähnt wurden. Im Prinzip betreffen sie freilich nur Ausnahmefälle, weshalb ich sie als marginal bezeichnet habe – auch wenn sie faktisch womöglich oft gravierend sind, wie etwa die wirtschaftliche Verwertung der Gentechnik.

Robert Musil hat diesem Gedanken in der ihm eigenen, scharf pointierenden Diktion Ausdruck verliehen, als er im „Mann ohne Eigenschaften“ seinen Ulrich sagen lässt: „Die These, dass der große Umsatz an Seife von großer Reinlichkeit zeugt, braucht nicht für die Moral zu gelten, wo der neuere Satz richtiger ist, dass ein ausgeprägter Waschwang auf nicht ganz saubere innere Verhältnisse hindeutet. Es würde ein nützlicher Versuch sein, wenn man den Verbrauch der Moral, der, welcher Art sie auch sei, alles Tun begleitet, einmal auf das Äußere einschränken und sich damit begnügen wollte, moralisch nur in den Ausnahmefällen zu sein, wo es dafür steht, aber in allen anderen über sein Tun nicht anders zu denken wie über die notwendige Normung von Bleistiften und Schrauben.“ (1. Bd., 61. Kap.)

Musil scheint hier sogar für eine sparsame Zwei-Ebenen-Konzeption der Moral zu plädieren, in der nicht zwischen Konkurrenz (Stufe 2), Kooperation (Stufe 3),

Koordination (Stufe 4) und (Regel-)Konstitution (Stufe 5/6), sondern nur zwischen Alltagsroutine und den brisanten, etwa den gentechnischen Ausnahmefällen unterschieden wird. Nach meiner Auffassung erscheint es aus den angegebenen Gründen dagegen erforderlich, mindestens vier Typen von moralrelevanten Situationen auseinander zu halten, mit denen uns das nach Rollen differenzierte Leben in unseren modernen Großgesellschaften konfrontiert: *Erstens*, den Typus der *Konkurrenzsituation*, in dem wir auf egozentrisch-strategische Handlungsbegründungen der Kohlberg-Stufe 2 verpflichtet sind; *zweitens*, den Typus der *Kooperationssituation*, der uns eine konkret-soziozentrische Orientierung der Stufe 3 abverlangt; *drittens*, den Typus der *Koordinationsituation*, in welcher wir gefordert sind, Handlungen im Blick auf den Funktionserhalt sozialer Systeme zu zeigen bzw. zu bewerten, also das Stufe 4-Prinzip anzuwenden und, *viertens*, den Typus der *Konstitutionssituation*, in der es darum geht, Standards (Gesetze, Regeln, Grundsätze, Verbindlichkeiten) für die drei anderen Situationstypen zu kreieren, zu implementieren, auch zu kritisieren, und also eine systemübergreifende regulative Orientierung der Stufen 5 bzw. 6 zu pflegen, wie es beispielsweise Aufgabe von Parlamentariern ist.

Diese Sicht bedeutet nun freilich einen klaren und radikalen Bruch mit den überkommenen Ethikkonzepten, von Platon über Kant bis Rawls und Habermas, die sich durchweg auf eine den Menschen in allen seinen Lebenssituationen umspannenden Einheitsmoral kaprizieren.²⁷³ Der soeben angedeutete Ansatz dagegen lässt autonom begründbare Bereichsmoralen zu und verlangt daher auch nicht, wie etwa die erwähnten Autoren Ulrich und Steinmann, dass das ökonomische Prinzip an ethischen Prinzipien „gebrochen“ werden müsse (vgl. dazu auch Homann 1997b). Es verknüpft vielmehr mit der Identifizierung von ethisch differentiell auszuzeichnenden Grundsituationen die Idee einer intrapersonal differenzierten Moralität.

Mit dem Konzept der rollenabhängigen Moralbindung hätten wir nun zwar das Problem der Bi- oder Trifunktionalität im Kaufmannsberuf im Prinzip gelöst. Aber wir haben uns in der Erziehung damit zugleich ein neues Problem eingehandelt, nämlich das Identitätsproblem: Wie ist eine personale Identität zu gewinnen, wenn wir rollenabhängig auf der Kohlbergschen Stufenleiter der moralischen Prinzipien hin und her bzw. besser: auf und ab springen sollen? Besteht personale Identität nicht gerade auch darin, dass man sich durchgehend, also über alle Situationen hinweg, doch an ein und demselben Moralprinzip orientiert? Dazu abschließend ein paar Bemerkungen.

5. Pädagogisch motivierte Bemerkungen zum Identitätsproblem

1. Zunächst wird man gut daran tun, den Identitätsbegriff gewissermaßen „nach unten“ in der Weise abzugrenzen, dass zumindest für ein und dieselbe Rolle durchaus moralische Argumentationskonstanz gefordert wird. In eigenen empirischen Studien zu diesem Problem stoßen wir immer wieder auf Pro-

²⁷³ Vgl. dazu die in der Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik geführte Diskussion, insbes.: Zabeck (2002), Beck (2003), Lempert (2003), Minnameier (2004).

banden, die auch innerhalb ein und derselben Rolle mal Stufe 2-, mal Stufe 3- oder gar Stufe 4-Argumente benutzen (vgl. Beck 2000). Von diesen Personen dürfte man demnach noch nicht sagen, sie hätten ein wünschbares rollengerechtes Identitätskonzept ausgeprägt.

2. So leicht man sich womöglich über diese „Untergrenze“ verständigen kann, so schwierig wird es mit der „Obergrenze“ der moralischen Identität. Offenbar liegt es vielen Menschen nahe, wie es der christlich-abendländischen Denktradition entspricht zu fordern, jeder solle so konsistent wie möglich über alle Rollen hinweg sich an ein und demselben möglichst „hochstufigen“ Moralprinzip orientieren. Damit beriefe man sich auf den Anspruchstypus eines „kategorischen“ Imperativs, der ja gerade *unbedingt* und *nicht* rollenabhängig-„hypothetisch“ gebietet. Selbst wenn man unter einem pädagogischen Aspekt hinzufügte, dass dieser Anspruch, weil faktisch unerfüllbar, als Appell zu verstehen sei – wie es ja auch für den Dekalog in der christlichen Ethik gilt –, hätte man damit nichts gewonnen.

Unter der Appellvorgabe bleibt nämlich in jedem einzelnen Entscheidungsfalle offen, ob in ihm eine Abweichung „nach unten“ vertretbar ist, und es ist auch nicht etwa irgendein metamoralisches Kriterium in Sicht, mit dem diese Art von Prinzipienabweichung rational bewältigt zu werden vermöchte. So entstünde mit dem Appell die Gefahr eines vergleichsweise eher forcierten sozialen Identitätsverlusts, insofern von Situation zu Situation kaum voraussehen wäre, wie die jeweils nächste Entscheidung einer Person über das real anzuwendende Moralprinzip ausgeht.

3. Was ergibt sich aus alledem für die Vermittlung moralischer Urteilskompetenz in der kaufmännischen Berufserziehung? Wir können den starken Identitätsbegriff im Sinne eines eindimensionalen moralischen Maximalismus unter den Bedingungen moderner Großgesellschaften nicht mehr zur Zielformel eines Erziehungsprogramms erheben. Schon unter dem begrifflichen Dach des Kaufmannsberufs dürfte es ethisch geboten sein, die Rolle des Marktteilnehmers und die Rolle des Teamkollegen gegeneinander abzugrenzen und – vor allem – die Gründe für diese Unterscheidung den Auszubildenden auch bewusst zu machen. Die weiteren außerberuflichen Rollen wären ebenfalls unter der Frage zu reflektieren, welche der oben genannten Situationstypen mit ihnen korrespondieren.

Die Gefahr, die wir nach allem sehen müssen, besteht – in der Kohlberg-Sicht: paradoxerweise – nun allerdings darin, dass Individuen ihrerseits dazu neigen können, die moralische Komplexität der Welt, in der sie leben, für sich selbst doch auf ein einziges Prinzip zu reduzieren, also statt zu differenzieren, auf eine – so gesehen – unerwünschte Weise zu homogenisieren, und so der schwierigen Identitätsbalance zwischen an sich inkommensurablen Rollen auszuweichen – womöglich „nach unten“, also auf einer niedrigen Kohlbergstufe. Eine Warnung vor dieser Tendenz hat Goethe in seiner Iphigenie dem Pylades in den Mund gelegt, als er ihn zu seinem Freund Orest sagen lässt: „Ein Mann, der beste selbst, gewöhnet seinen Geist / an Grausamkeit und macht sich auch zuletzt / aus dem, was er verabscheut, ein Ge-

setz / wird aus Gewohnheit hart und fast unkenntlich.“ (2. Aufzug, 1. Auftritt). Man muss um der Vollständigkeit des Zitats willen hinzufügen, dass der Mann, von dem in diesem Text die Rede ist, nicht – wie oftmals sonst – als Metonym für den Menschen an sich steht. Goethe fährt nämlich durch den Mund des Pylades fort: „Allein ein Weib bleibt stät auf einem Sinn, den sie gefasst. Du rechnest sicherer auf sie im Guten wie im Bösen.“ – In unseren empirischen Studien haben wir allerdings keine Geschlechterunterschiede dieser Art finden können (vgl. Beck 2000; Beck/Parche/Kawik 2004). Goethes Hypothese stützte sich insofern offenbar auf eine ziemlich spezielle Stichprobe.

4. Die „Gefahr“ einer freiwilligen Homogenisierung „nach oben“, also einer durchgehaltenen moralischen Integrität im traditionellen Sinne des Kategorischen Imperativs, scheint in der Lebenspraxis unserer Gesellschaften eher gering zu sein. Aber auch sie gilt es natürlich aus den genannten Gründen zu vermeiden. Mit radikalen Kantianern, „reinen“ Kommunisten oder strikten Kommunitaristen werden wir die Probleme unserer Welt ebenso wenig lösen, wie mit fundamentalistischen Muslimen, mit Madonnen oder Mönchen, wengleich wir gerade bei der Diskussion des Regelbedarfs, also in Steuerungssituationen, auch auf deren Stimme keinesfalls verzichten sollten. Es wäre, nach allem, freilich schon ein Gewinn, wenn selbsternannte Moralprediger, einige Wirtschaftswissenschaftler und die meisten Wirtschaftspädagogen eingeschlossen, davon Abstand nähmen, jungen Kaufleuten einzureden, vorteilsorientiertes Handeln am Markt sei „eigentlich“ unmoralisch.

Literatur

- Anzenbacher, Arno (1992): Einführung in die Ethik. Düsseldorf: Patmos
- Aufderheide, Detlef (1995): Unternehmer, Ethos und Ökonomik. Moral und unternehmerischer Gewinn aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik. Berlin: Duncker & Humblot
- Baurmann, Michael (1996): Der Markt der Tugend. Recht und Moral in der liberalen Gesellschaft. Tübingen: Mohr
- Beck, Klaus (1996): „Berufsmoral“ und „Betriebsmoral“. - Didaktische Konzeptualisierungsprobleme einer berufsqualifizierenden Moralerziehung. In: Beck, Klaus u.a. (Hrsg.): Berufserziehung im Umbruch. Didaktische Herausforderungen und Ansätze zu ihrer Bewältigung. Weinheim: Deutscher Studien Verlag, 125-142
- Beck, Klaus (1999): Wirtschaftserziehung und Moralerziehung – ein Widerspruch in sich? Zur Kritik der Kohlbergschen Moralentwicklungstheorie. Pädagogische Rundschau, 53, 9-28
- Beck, Klaus (2000): Die Moral von Kaufleuten – Über Urteilsleistungen und deren Beeinflussung durch Berufsausbildung. Zeitschrift für Pädagogik, 46, 349-372
- Beck, Klaus/Parche-Kawik, Kirsten (2004): Das Mäntelchen im Wind? Zur Domänenspezifität moralischen Urteilens. Zeitschrift für Pädagogik, 50, 244-265
- Colby, Anne/Kohlberg, Lawrence (1987): The Measurement of Moral Judgment. Vol. 1: Theoretical Foundations and Research Validation. Cambridge, Mass.: Cambridge Univ. Pr.
- Furger, Franz (1998): Christliche Sozialethik in pluraler Gesellschaft. Münster: Lit
- Giersch, Herbert (1992): Die Moral der offenen Märkte. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 64 v. 16.03.1992, 13
- Homann, Karl (1990): Wettbewerb und Moral. In: Gabriel, Karl (Hrsg.): Wirtschaftsethik. Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften. Bd. 31. Recklinghausen: Regensberg, 34-56
- Homann, Karl (1993): Wider die Erosion der Moral durch Moralisieren. In: Beaufort, Jan u.a. (Hrsg.): Moral und Gesellschaft. Forum für interdisziplinäre Forschung. Bd. 11. Dettelbach: Röhl, 47-68

- Homann, Karl (1994): Homo oeconomicus und Dilemmastrukturen. In: Sautter, Hermann (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in offenen Volkswirtschaften. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 387-411
- Homann, Karl (1997a): Die Bedeutung von Anreizen in der Ethik. In: Harpes, Jean-Paul/Kuhlmann, Wolfgang (Hrsg.): Zur Relevanz der Diskursethik: Anwendungsprobleme der Diskursethik in Wirtschaft und Politik. Dokumentation des Kolloquiums in Luxemburg (10.-12. Dez. 1993). Münster: Lit, 139-166
- Homann, Karl (1997b): Sinn und Grenzen der ökonomischen Methode in der Wirtschaftsethik. In: Aufderheide, Detlef./Dabrowski, Martin (Hrsg.): Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik. Berlin: Duncker & Humblot, 11-42
- Homann, Karl (2002): Vorteile und Anreize. Zur Grundlegung einer Ethik der Zukunft, hrsg. von Christoph Lütge. Tübingen: Mohr
- Homann, Karl/Pies, Ingo (1994): Wirtschaftsethik in der Moderne: Zur ökonomischen Theorie der Moral. Ethik und Sozialwissenschaften, 5, 3-12
- Homann, Karl/Suchanek, Andreas (1989): Methodologische Überlegungen zum ökonomischen Imperialismus. Analyse & Kritik, 11, 70 – 93
- Koslowski, Peter (1988): Prinzipien der ethischen Ökonomie. 2. Aufl. Tübingen: Mohr
- Lempert, Wolfgang (2003): Modernisierung der Moral oder pseudomoralische Entmoralisierung? Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 99, 436-453
- Lindenberg, Siegwart (1990): Homo socio-oeconomicus: The Emergence of a General Model of Man in the Social Sciences. Journal of Institutional and Theoretical Economics, 146, 727-748
- Minnameier, Gerhard (2004): Wer Moral hat, hat die Qual, aber letztlich keine Wahl! –Homanns (Wirtschafts-)Ethik im Kontext der Wirtschaftsdidaktik. Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 100, 2004
- Mohr, Hans (1987): Natur und Moral. Ethik in der Biologie. Darmstadt: Wiss. Buchges.
- Smith, Adam (1776/2005): Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen (übers. H. C. Recktenwald). 5. Aufl. München: Dt. Taschenbuch Verl.
- Steinmann, Horst/Löhr, Alfred (1991): Grundfragen und Problembestände einer Unternehmensethik. In: dies. (Hrsg.): Unternehmensethik. 2. Aufl. Stuttgart: Poeschel, 3-32

Ulrich, Peter (1987): Transformation der ökonomischen Vernunft. 2. Aufl. Bern: Haupt

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie. 5. Aufl., hrsg. von Johannes Winckelmann, Tübingen: Mohr 1980

Zabeck, Jürgen (2002): Moral im Dienste betrieblicher Zwecke? Anmerkungen zu Klaus Becks Grundlegung einer kaufmännischen Moralerziehung. Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 98, 485-503

Der Kopenhagen-Prozess oder der Weg zum europäischen Raum der Berufsbildung – Rahmenbedingungen, sowie Ziele und Prioritäten bis 2010

Sonja C. Baron

Die Bemühungen um die berufliche Mobilität in Europa sind entscheidend abhängig von der Vergleichbarkeit der Kompetenzen und der formalen Qualifikationen. Der vorliegende Artikel beschäftigt sich mit den Rahmenbedingungen der europäischen Berufsbildung und den aktuellen spezifischen Entwicklungen zur Förderung der Mobilität und will so einen Beitrag leisten zur transnationalen Berufsberatung und Vermittlung.

Bildung nimmt im zusammenwachsenden und sich gleichzeitig erweiternden Europa und angesichts der tiefgreifenden, zunehmenden Veränderungen in Folge des wirtschaftlichen, technischen und gesellschaftlichen Wandels einen immer wichtigeren Stellenwert ein. Zu den geänderten Rahmenbedingungen tragen insbesondere die Realisierung des europäischen Binnenmarkts, die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft und der steigende internationale Wettbewerbsdruck bei. Sie bedingen unter anderem, dass die Anforderungen an die Qualifikationen eines jeden Arbeitnehmers steigen. Als eine negative Auswirkung der Entwicklungen muss die seit Beginn der neunziger Jahre vorherrschende hohe Arbeitslosigkeit in fast jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) festgehalten werden. Diese ist zum Teil auch auf mangelhafte oder gar fehlende Bildung zurückzuführen.

Auf diese Entwicklungen reagieren die Akteure aus dem Bildungsbereich seit Mitte der neunziger Jahre mit einem kontinuierlichen Anstieg der europäischen Zusammenarbeit zum Zwecke gemeinsamer Problemlösung. Schlagwörter wie beispielsweise lebenslanges Lernen oder Mobilitätsförderung beherrschen die Themen in der Allgemein-, Berufs- und Hochschulbildung. Ebenso bestimmten die veröffentlichten, teils ernüchternden Ergebnisse der im Auftrag der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) im Bereich der allgemeinbildenden Schulen durchgeführten PISA (Programme for International Student Assessment) Studie die vielfach kontrovers geführten Diskussionen auf politischer wie auch gesellschaftlicher Ebene.

Den ausschlaggebenden Impuls für den Anstoß der aktuellen berufsbildungspolitischen Aktivitäten gab der Europäische Rat bei seiner Tagung in Lissabon im März 2000. Angesichts des Wandels setzte er das neue strategische Ziel, die Europäische „*Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen*“ (Europäischer Rat 2000).

Europa nimmt sich damit vor, zu einer Wissensgesellschaft zu werden und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit sozialer Integration zu verbinden. Neben dem

bereits existierenden europäischen Wirtschaftsraum ist hierfür ein europäischer Wissensraum zu etablieren. Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten erklärten „die Bildungsfrage sozusagen zur ‚Chefsache‘“ (Münk 2003, S. 51).

Für die Realisierung der Zielsetzung von Lissabon spielt die Berufsbildung wegen des engen Zusammenhangs zur Beschäftigung und zum Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle. Über eine adäquate Berufsbildungspolitik können sowohl wirtschaftliche wie sozialpolitische Zielsetzungen verwirklicht werden. Der Berufsbildung kommt folglich eine erhebliche strategische Bedeutung zu (Bainbride/Murray 2000).

Die Staats- und Regierungschefs befassten sich in der Folge tiefgehender mit der europäischen Bildungspolitik. Auf der nächsten Tagung in Stockholm im Februar 2001 wurden drei konkrete strategische Ziele als Grundprinzipien festgelegt:

- die Erhöhung der Qualität und Verbesserung der Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in der EU,
- die Erleichterung des Zugangs zu den Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung für alle und
- die Öffnung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gegenüber der Welt (Bericht des Rates (Bildung) 2001).

In Barcelona im März 2002 billigte der Europäische Rat das detaillierte Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa (Europäischer Rat 2002a). Es übernimmt die drei strategischen Ziele, füllt diese mit 13 Teilzielen und etwa 40 Kernpunkten und bildet den Rahmen für die europäischen Initiativen und Maßnahmen im Bildungsbereich (Bericht des Rates (Bildung) 2001). Der Europäische Rat von Barcelona beschloss zudem, Instrumente „zur Gewährleistung der Transparenz der Diplome und Befähigungsnachweise“ einzuführen und nach dem Vorbild des so genannten Bologna-Prozesses²⁷⁴ im Hochschulbereich „auch im Bereich der beruflichen Bildung“ zu fördern und zu verstärken (Europäischer Rat 2002 b).

Weiterhin setzten die Staats- und Regierungschefs das Ziel, „*die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung bis 2010 zu einer weltweiten Qualitätsreferenz*“ (Europäischer Rat 2002 b, Nr. 43) auszubauen. Die dementsprechende Schaffung einer europäischen Berufsbildung von Weltniveau bis 2010 erfordert von allen Seiten Bereitschaft, die praktische Zusammenarbeit auf jeglichen E-

²⁷⁴ 1999 unterzeichneten die Bildungsminister und Hochschulvertreter von 31 Ländern Europas in Bologna eine Erklärung, in der sie die Bildung eines europäischen Hochschulraumes beschlossen. Zur Realisierung dieser Vision einigten sie sich auf gemeinsame Standards, deren sukzessive Einführung bzw. Einhaltung im Rahmen des Bologna-Prozesses letztlich zu einer Umgestaltung der Hochschullandschaft mit dem Ziel einer verbesserten europäischen Kompatibilität der Studiengänge führen sollte. Beispielhaft zu nennen sind das European Credit Transfer System (ECTS) sowie die Bachelor- und Masterstudiengänge (Bologna-Erklärung 1999).

benen zu verstärken, um praxismgerechte Lösungen für die Problemfelder Transparenz, Anerkennung und Qualität zu finden.

Entsprechend dieser Aufforderungen haben nach einigen Vorverhandlungen im Dezember 2002 die Bildungsminister der EU-Mitgliedstaaten und der damaligen Beitrittskandidaten sowie die Europäische Kommission die Kopenhagen-Erklärung unterzeichnet. Damit war der so genannte Kopenhagen-Prozess ins Leben gerufen. Dieser basiert auf den rechtlichen Grundlagen der europäischen Berufsbildungspolitik. Die wesentlichen Prinzipien seien im Folgenden für das bessere Verständnis der Gesamtzusammenhänge erläutert.

Die europäische Gemeinschaft darf generell nur aufgrund ihrer vertraglich zugewiesenen Befugnisse und im Rahmen der gesetzten Ziele tätig werden, d.h. ihr sind über den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) gewisse Handlungskompetenzen übertragen aber auch Grenzen gesteckt (Artikel 5, Satz 1 EGV). Artikel 150 EGV regelt die politischen Zuständigkeiten im Bereich der europäischen Berufsbildung. Als oberste Prämisse ist das Subsidiaritätsprinzip festgelegt. Danach liegt die volle Verantwortung für Inhalte und Gestaltung der beruflichen Bildung bei den Mitgliedstaaten. Die Politik der Gemeinschaft nimmt lediglich unterstützende und ergänzende Aufgaben wahr. Neben dem Subsidiaritätsprinzip ist auch ein Harmonisierungsverbot vertraglich verankert (Artikel 150, Absatz 4 EGV). Es verhindert, dass Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten sozusagen durch die Hintertür über gemeinschaftliche Maßnahmen vereinheitlicht werden.

Mit den Regelungen wird einerseits ein europäischer Eingriff in die Berufsbildungspolitik der Mitgliedstaaten unterbunden, da in diesem politisch bedeutsamen und sensiblen Bereich keinerlei Handlungskompetenzen an die EU-Organe als supranationale Instanz abgegeben wurden. Andererseits ermöglichen die Regelungen die unveränderte Fortsetzung der im Laufe der Jahre gewachsenen, vielfältigen praktischen, intergouvernementalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene (Bainbridge/Murray 2000).

In der Kopenhagen-Erklärung wird entsprechend die Verstärkung der intergouvernementalen Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung gefordert. Diese erfolgt unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips nach der neuen offenen Koordinierungsmethode, d.h. basiert vor allem auf:

- der gemeinsamen Entwicklung und Festsetzung der zu erreichenden Ziele,
- gemeinsam festgelegten Messinstrumenten wie Statistiken und Indikatoren, mit Hilfe derer die Mitgliedstaaten ihre Lage selber bestimmen und ihre Entwicklung in Richtung der festgesetzten Ziele verfolgen können,
- vergleichenden Instrumente der Zusammenarbeit, so genannte Peer Reviews, mit Hilfe derer die Innovation, die Qualität und die Relevanz von z.B. Bildungs- und Berufsbildungsprogrammen gefördert wird; dazu gehören auch Best-Practice-Beispiele oder Pilotprojekte und

- einem völlig dezentralen Ansatz, wodurch alle relevanten Akteure im Sinne einer Mehr-Ebenen-Regierung aktiv mitwirken können (GD Bildung und Kultur).

Die Koordinierungsmethode ist „offen“, weil es einerseits den Mitgliedstaaten obliegt, nach dem bottom-up-Ansatz die gemeinsamen europäischen Ziele, Mess- und Vergleichsinstrumente zu definieren und freiwillig entsprechend ihrer nationalen Regelungen und spezifischen Rahmenbedingungen umzusetzen bzw. anzuwenden. Andererseits stehen den EU-Organen keine rechtlichen Mittel zur Verfügung, um in irgendeiner Weise Verbindlichkeiten zu erreichen. Die Politik der neuen offenen Koordinierung ist nicht auf rechtliche Sanktionierung regelwidrigen Verfahrens ausgelegt. Vielmehr setzt sie auf den entscheidungsfördernden Druck, den die unmittelbar Betroffenen – die Bürger, Verbände und Medien– angesichts öffentlicher Leistungsvergleiche auf Regierungen ausüben können (Weidenfeld/Wessels 2002). Ziel soll allerdings grundsätzlich nicht die Erstellung einer Rangordnung unter den Mitgliedstaaten sein, sondern die Nachahmung vorbildlicher Praktiken. Im Vordergrund stehen also der gegenseitige Vergleich sowie das wechselseitige Lernen der Mitgliedstaaten und die (Eigen-)Evaluierung, um sich über eigene Stärken und Schwächen bewusst zu werden (Goetschy 2003). Die neue offene Koordinierung soll damit auch dienen „als Mittel zur Steigerung der Qualität des Dienstes, der dem Bürger erwiesen wird“ (Bericht des Rates (Bildung) 2001, S. 16).

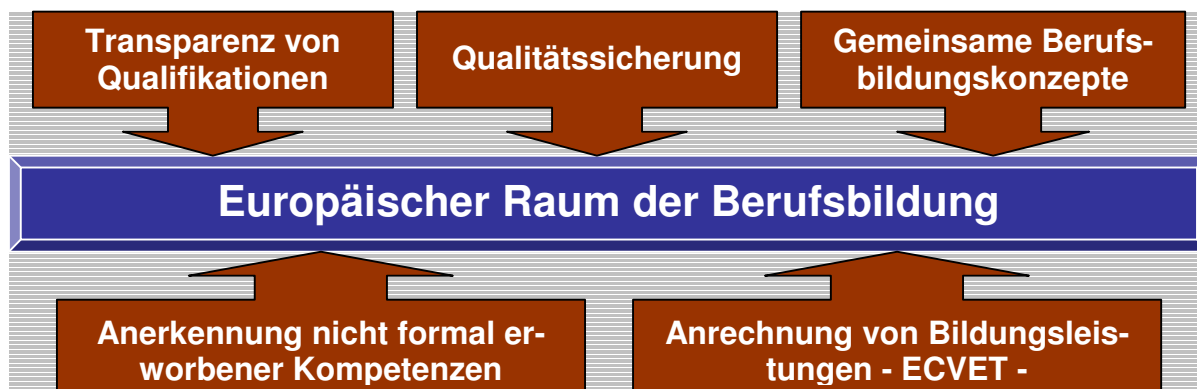
Basierend auf diesen Prinzipien einigten sich die Akteure in der Kopenhagen-Erklärung auf die Schaffung eines Europäischen Raums der Berufsbildung; allerdings unter Achtung und Beibehaltung der unterschiedlichen, nationalen Möglichkeiten der Berufsbildung. Mit dieser Zielsetzung ist die Vision verbunden, dass die EU-Bürger in dem Europäischen Berufsbildungsraum die erworbenen Kenntnisse und Qualifikationen wie eine einheitliche Währung nutzen und damit die positive Vielfalt der beruflichen Bildungsmöglichkeiten ausschöpfen können (Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland 2002). Die Kopenhagener Erklärung umreißt damit eine Strategie für die Verbesserung der Gesamtleistung, der Qualität und der Attraktivität der beruflichen Bildung in Europa (Europäische Kommission 2003c).

Übergeordnetes Ziel des Kopenhagen-Prozess besteht in der gegenseitigen Öffnung der Berufsbildungsstrukturen, um lebenslanges Lernen zu ermöglichen und die Mobilität im Berufsbildungsbereich zu fördern. Darüber sollen die Arbeitslosigkeit insbesondere von Jugendlichen abgebaut bzw. die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert und somit ein Beitrag der beruflichen Bildung zur Erfüllung der Lissabonner Zielsetzung geleistet werden.

Die konkreten, ergebnisorientierten vorrangigen Ziele für die verstärkte Zusammenarbeit in der Berufsbildung bis 2010 liegen in den drei Bereichen Transparenz, Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen sowie Qualitätssicherung. Diese drei vorrangigen Aktionsfelder stellen den Rahmen für das vereinbarte Arbeitsprogramm dar; jedem Aktionsfeld sind ein oder mehrere spezifische Maßnahmen zugeordnet (Kopenhagen Erklärung 2002).

Die folgende Graphik veranschaulicht die fünf wesentlichen Komponenten, mit Hilfe derer der Europäische Raum der Berufsbildung im Rahmen des Kopenhagen-Prozess realisiert werden soll.

Abbildung 41: Komponenten des Europäischen Raums der Berufsbildung (Darstellung in Anlehnung an BIBB 2002)



1. Gemeinsamer Rahmen für Transparenz von Qualifikationen und Kompetenzen

Mit der Kopenhagen-Erklärung bestätigen die beteiligten Akteure, dass Transparenz von Qualifikationen und Kompetenzen auch hinsichtlich der Erweiterung der EU eine immer stärkere Bedeutung gewinnt. Sie erteilen daher der eingesetzten Arbeitsgruppe den Auftrag, ein einheitliches Instrument zum Nutzen für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber zu erstellen, um Qualifikationen und Kompetenzen in Europa besser zur Geltung zu bringen. Unter dem Namen EUROPASS fasst der Vorschlag folgende fünf, für das lebenslange Lernen relevante, bestehende Basisdokumente in einen neuen, kohärenten Rahmen zusammen (Europäische Kommission 2004):

- den EUROPASS Lebenslauf,
- das EUROPASS Sprachenportfolio, in dem die Sprachkenntnisse aufgeführt werden,
- den EUROPASS Mobilitätsnachweis zur Bescheinigung von im Ausland absolvierten Ausbildungsabschnitten
- die EUROPASS Zeugniserläuterung und
- den EUROPASS Diplomzusatz.²⁷⁵

²⁷⁵ Das europäische Forum für die Transparenz beruflicher Qualifikationen des CEDEFOP gibt einen Gesamtüberblick über die Transparenzinstrumente: <http://www.cedefop.eu.int/transparency>. Informationen, Downloads und Verlinkungen bietet ebenfalls die Internetseite <http://www.europass-info.de>

Innerhalb des seit Dezember 2004 eingeführten Konzepts steht der EUROPASS Lebenslauf im Mittelpunkt. Je nach individuellem Bedarf können weitere Dokumente, Nachweise und z.B. auch informell erworbene Kompetenzen hinzugefügt werden. Dieses Konzept der „open architecture“ realisiert damit größtmögliche Flexibilität und soll elektronisch wie auch in Papierform nutzbar sein (BIBB 2003).

Für den Einzelnen ist neben der Transparenz seiner Qualifikationen und Kompetenzen auch ein leistungsfähiges System der Bildungs- und Berufsberatung von Bedeutung. In einem Europäischen Raum der beruflichen Bildung, in dem die Vielfalt der nationalen Berufsbildungssysteme erhalten bleiben soll, sind Beratung und Information unabdingbare Voraussetzung und wesentliche Erfolgsfaktoren. Es sei daher kurz darauf hingewiesen, dass die Kopenhagen-Erklärung im Zusammenhang mit der Förderung der Transparenz auch vorsieht, dass die „Politiken, Systeme und Praktiken zur Förderung von Information, Beratung und Orientierung in den Mitgliedstaaten ausgebaut werden, um die berufliche und geographische Mobilität der Bürger innerhalb Europas zu unterstützen“ (Kopenhagen-Erklärung 2002).

2. Qualitätssicherung der beruflichen Bildung

Die Kopenhagen-Erklärung formuliert als Ziel die „Förderung der Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung mit besonderem Schwerpunkt auf dem Austausch von Modellen und Methoden sowie auf gemeinsamen Qualitätskriterien und -grundsätzen für die berufliche Bildung“ (Kopenhagen Erklärung 2002). Die Zielsetzung beruht auf der Tatsache, dass es innerhalb Europas bei der Qualität der Berufsbildung erhebliche Unterschiede gibt (Europäische Kommission 2003a). Bis zu einem gewissen Grad liegt dies an den unterschiedlichen nationalen Traditionen, Konzepten und Qualifikationssystemen, vermehrt aber auch an der starken Zunahme von spezialisierten, oft privaten Bildungsangeboten außerhalb des nationalen/öffentlichen Sektors. Dies gilt insbesondere für die Weiterbildung. Zur Sicherstellung eines angemessenen Qualitätsniveaus und für die Verbesserung des Gesamtniveaus der europäischen Berufsbildung ist somit die Entwicklung transparenter und allgemein anerkannter, auf breiter Basis anwendbarer Qualitätsstandards notwendig. Bereits im Jahr 2000 wurde das „Europäische Forum für die Qualität in der beruflichen Bildung“ als strukturierte Plattform für die Zusammenarbeit zwischen Europäischer Kommission, nationalen Behörden und Sozialpartnern beim CEDEFOP eingerichtet. Aufbauend auf der Arbeit des Forums erfasste und bewertete die eingesetzte Arbeitsgruppe „Qualität“ nach dem Best-Practice-Prinzip nationale wie internationale Standards und Normen der Qualitätssicherung. Derzeit arbeitet sie an der Entwicklung sowohl des gemeinsamen Qualitätssicherungsrahmen und der diesbezüglichen Qualitätsindikatoren.

3. Gemeinsame Berufsbildungskonzepte

Die Entwicklung gemeinsamer Berufsbildungskonzepte stellt das ambitionierteste Ziel für die Schaffung eines Europäischen Raums der Berufsbildung dar. Angesichts der Herausforderungen der Internationalisierung von Handel und Technologie haben sich Akteure der Wirtschaft auf Sektor- und Branchenebene bereits aktiv an der Entwicklung praktischer Lösungen für Bildung und Ausbildung über die nationalen Qualifikationen hinaus beteiligt. Eine ganze Reihe von Initiativen beschäftigte sich z.B. mit der Entwicklung internationaler Ausbildungsmodule, Bewertungsnormen und Curricula. Diesen wirtschaftlichen Initiativen mangelt es jedoch an Koordination, strategischem Weitblick und langfristigem Follow-up, wodurch ihre Wirkung und Nachhaltigkeit beeinträchtigt wird (Europäische Kommission 2003c).

Sektorale Projekte sind auch wesentlicher Teil des Aktionsprogramms Leonardo-da-Vinci. Das europäische Berufsbild Kfz-Mechatroniker/in wurde beispielsweise im Rahmen eines Leonardo-da-Vinci geförderten Projektes entwickelt (Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland 2002). Auch hier werden die Erfahrungen und Auswirkungen mehrerer hundert innovativer Projekte nicht systematisch ausgewertet und gefördert. Zur Abstimmung der bislang unabhängig voneinander laufenden Prozesse von Wirtschaft und Politik ist eine europäische Kooperations- und Informationsplattform erforderlich, an der aktuell gearbeitet wird (BMBF 2004).

4. Anerkennung informell und nicht formal erworbener Kompetenzen

Die Validierung und Anerkennung des informellen Lernens ist eine zentrale Frage und steht in allen europäischen Ländern auf der Tagesordnung. Nicht formales Lernen am Arbeitsplatz oder außerhalb davon wird als wichtige Form des Kompetenzerwerbs gesehen. Eine entsprechende Anerkennung würde zur Erhöhung der beruflichen wie geographischen Mobilität und des lebenslangen Lernens führen. So schlug die Europäische Kommission bereits 1996 in ihrem Weißbuch „Lehren und lernen: auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“ den persönlichen Kompetenzausweis ähnlich eines individuellen Portfolios vor, mit dem im europäischen Rahmen die Kompetenzen so transparent wie möglich gemacht werden sollen (Europäische Kommission 1996). Generell ist eine Neuausrichtung der Bewertungssysteme in Europa zu beobachten, die zunehmend in den Mittelpunkt stellt, was der Einzelne zu leisten und in der Lage ist, d.h. sich nach dem Output richtet und weniger auf die Input-Faktoren des Lernorts oder der Lernmethode abstellt (Descy/Tessaring 2002). Damit verbunden ist die Diskussion über Kern- oder Schlüsselqualifikationen, zu denen je nach Definition und Auslegung auch einige „weiche“ und daher schwer messbare Kompetenzen wie beispielsweise die Sozial- oder Teamkompetenz zählen. Diese Kompetenzen werden eher informell vermittelt bzw. erlernt (Tessaring 1998). Die Entwicklungsstände zur Anerkennung und Erfassung des nicht formalen oder informellen Lernens in den Mitgliedsstaaten sind sehr unterschiedlich. Die Einstellung gegenüber nicht formalem Lernen reicht von Zurückhaltung in der

ersten Gruppe, in der Österreich und Deutschland vertreten sind, über grundsätzliche Anerkennung aber mangelnder Koordination und Systematik in der zweiten und dritten Gruppe bis zur Einführung erfolgreicher Bewertungssysteme insbesondere in Großbritannien und Frankreich (Descy/Tessaring 2002). Gründe für dieses Ergebnis liegen im Wesentlichen in den traditionellen Bildungssystemen und den erfolgten Reformschritten.

Die Kopenhagener-Erklärung setzt das Ziel, ein Set gemeinsamer Grundsätze zu erarbeiten. Die eingesetzte Expertengruppe unterscheidet in ihren Beratungen die drei Bereiche für informelles oder nicht formales Lernen: im formalen Bildungssystem, am Arbeitsplatz und bei ehrenamtlichen Tätigkeiten. Zu jeder dieser drei Bereiche wurden mehrere in den beteiligten Staaten praktizierte Modelle erfasst und analysiert. Folgende Faktoren standen dabei im Mittelpunkt:

- die erreichten individuellen Zugangsmöglichkeiten zu Bildung und Beschäftigung,
- die Qualität und Transparenz der Validierungsverfahren,
- die Verlässlichkeit und die Akzeptanz der Validierung bei den Zielgruppen.

Die Expertengruppe erarbeitet derzeit auf dieser Grundlage und unter Beachtung weiterer Quellen allgemeine Grundprinzipien der Validierung (BMBF 2004).

5. Entwicklung eines Systems zur gegenseitigen Anrechnung von Bildungsleistungen

Die Entwicklung eines Systems zur gegenseitigen Anrechnung von Bildungsleistungen stellt die Kernaufgabe für die Schaffung eines Europäischen Raums der Berufsbildung dar. Als Vorbild dient das ECTS Modell im Hochschulbereich, welches im Rahmen des Bologna-Prozesses eingeführt wurde. Ziel der Arbeitsgruppe „ECVET“ ist, einen ähnlichen Prozess für den Bereich der beruflichen Bildung in Gang zu setzen, indem Elemente des ECTS an die Erfordernisse der beruflichen Bildung angepasst werden. Angesichts des Konzepts des lebenslangen Lernens muss das ECVET sogar mit dem ECTS kompatibel sein, um die Verbindung bzw. den Übergang vom berufsbildenden in den Hochschulbereich und andersherum zu ermöglichen. Da ein ECVET auf den Prinzipien des ECTS aufbauen soll, werden diese sowie die wesentlichen Stärken und Schwächen im Folgenden kurz erläutert.

Mit dem ECTS sind drei zentrale Zielsetzungen verbunden: die Förderung von Transparenz, die Förderung von Mobilität und die Anerkennung von im Ausland erworbenen Studienleistungen. Es basiert auf dem Prinzip der curricularen Transparenz. Damit ist die Offenlegung von Studienplänen und –inhalten bei gleichzeitiger Einteilung in Studieneinheiten, für die jeweils eine bestimmte Zahl von Leistungspunkten (Credits) festgelegt wird, gemeint. Der in der Regel zeitliche Studienaufwand der Studierenden in einer vorher bestimmten Studienleistung wird über die quantitative Maßeinheit der zu vergebenden Credits festgelegt. Da das ECTS an den beteiligten Hochschulen einheitlich eingeführt wurde,

ist ein Wechsel zwischen einzelnen Hochschulen, Hochschultypen und Studienfächern aufgrund der gleichzeitigen Anerkennung bereits erbrachter Studienleistungen möglich (BIBB 2002). Die wesentlichen Stärken des ECTS liegen in der Erhöhung der Transparenz, in den gegenseitigen Anerkennungsmechanismen, auch über gemeinsame definierte Prüfungsanforderungen, in der Förderung der Mobilität von Studierenden und der hohen Flexibilität des Systems (Fahle/Feuerstein 2002). Schwachstellen offenbaren sich, sobald die Prinzipien nicht entsprechend umgesetzt oder ganz außer Acht gelassen werden. So wurden z.B. Credits nicht nach den einheitlichen Kriterien vergeben, die Credits missbraucht oder nicht automatisch transferiert, Lernvereinbarungen zwischen Studenten und Hochschulen nicht rechtzeitig abgeschlossen oder Informationspakete über ECTS unzureichend ausgestaltet. Dennoch überwiegt der Erfolg. Allerdings ist zu beachten, dass seit der Einführung des ECTS im Hochschulbereich im Rahmen des Bologna-Prozess erst „eine Abdeckung von 50% aller Hochschulen erreicht“ wurde (Fahle/Feuerstein 2002). Folglich handelt es sich beim ECTS um ein langfristiges Projekt, wovon auch bei der Einführung eines ECVET im Bereich der beruflichen Bildung auszugehen ist.

Grundsätzlich geht die Entwicklung eines ECVET für die Vergabe von Credits nach Maßgabe der Arbeitsbelastung von einer ganz anderen, schwierigeren Situation aus. Die große Herausforderung besteht darin, die Vielfalt der Berufsbildungsstrukturen in Europa in einem ECVET umfassend und adäquat zu berücksichtigen. Ein ECVET soll die bestehenden Prüfungssysteme und Abschlüsse nicht in Frage stellen, sondern als Zweitwährung zwischen den beteiligten Einrichtungen fungieren.

Die Basis für ein ECVET muss ein transparenter und kohärenter Referenzrahmen mit klar definierten Niveaus sein, um Bildungsleistungen bzw. Qualifikationen einzuordnen bzw. zu klassifizieren. Die Problematik betrifft insbesondere die unterschiedlichen Strukturen der Berufsbildungssysteme. Dazu gehören die Ausrichtung auf eine vollzeitschulische Berufsausbildung, wie sie beispielsweise in Frankreich vorliegt, gegenüber einer curricular festgelegten, berufspraktisch orientierten Ausbildung, die z.B. in Deutschland über das duale System durchgeführt wird, und einer von den Arbeitsmarktbedürfnisse gelenkten, modularen Ausbildung nach britischem Muster (Tessaring 1998).

Neben der Entwicklung des Referenzrahmens ist die Definition und Festlegung von Credits von zentraler Bedeutung. Für was werden wie viele Leistungspunkte von wem vergeben? Die Antwort auf diese Frage muss aus Sicht der verschiedenen Berufsbildungssysteme unterschiedliche und flexible Antworten zulassen.

Grundsätzlich wird deutlich, dass die Entwicklung eines ECVET-Modells wesentlich von gegenseitigem Vertrauen und Akzeptanz zwischen den unterschiedlichen nationalen Akteuren abhängt.

Die ECVET-Entwicklung befindet sich noch in einem frühen Stadium. Neben der grundsätzlichen und analog zum ECTS erfolgenden Zweckbestimmung ei-

nes ECVET hat die Arbeitsgruppe „ECVET“ eine Begriffsdefinition von Credits im Bereich der beruflichen Bildung vorgenommen. Credits lassen sich danach definieren und zuteilen auf der Basis von Kriterien wie Art und Bereich

- des Lernens, d.h. theoretisch, praktisch, transversal, Grundfertigkeiten, Allgemeinbildung,
- des Lernorts, d.h. Unterricht in Klassen, im Unternehmen, zu Hause, Lehrlingsausbildung,
- des Lernkontexts, also formal, nicht formal oder informell sowie
- der Lerndauer, d.h. nach Jahren, Monaten oder Semestern (Europäische Kommission 2003b).

Über die Bewertungsgrundlage wird auf der Basis von Konzepten wie fiktiver Lernzeit, Lerndichte, Arbeitsbelastung oder einer Kombination dieser Aspekte noch diskutiert. Fest steht, dass die Lernerfolge, d.h. die erworbenen Kompetenzen dargestellt werden sollen. Zudem soll ein ECVET genug Raum für die flexible Validierung, Zertifizierung und Bewertung der Lernerfolge bieten. So würde man über einen streng quantitativen Ansatz hinausgehen. Die Arbeitsgruppe „ECVET“ weist darauf hin, dass sich die Validierung des Lernens, die Festlegung bzw. Zuteilung von Credits und damit die Einführung eines ECVET auf europäischer Ebene bei der Existenz eines nationalen modularen Systems erheblich erleichtern würde (Europäische Kommission 2003b). Sie betont jedoch, dass eine Modularisierung keine zwingende Voraussetzung sei. Für die weiterführende mittelfristige Strategie spricht die Arbeitsgruppe „ECVET“ die Empfehlung aus, bis 2010 einen kohärenten europäischen Meta-Referenzrahmen für Credits und Qualifikationen zu entwickeln. Dieses zu konzipierende breite und umfassende Modell soll alle Aspekte der Erfassung von Qualifikationen und Kompetenzen sowie sämtliche Bildungsbereiche, d.h. auch die Hochschulbildung einbeziehen.

Von den fünf beschriebenen Teilzielen des Kopenhagen-Prozesses wurde wie erwähnt der EUROPASS zur Verbesserung der Transparenz bereits im Jahr 2004 eingeführt. Die anderen vier beschriebenen Maßnahmen befinden sich in unterschiedlichen Entwicklungsstadien, d.h. wurden in den Mitgliedstaaten noch nicht umgesetzt. Die ‚europäisch‘ und paritätisch besetzten Arbeits- und Expertengruppen arbeiten weiter an ihren jeweiligen Aufträgen.

Die Kopenhagen-Erklärung hat neben der Einrichtung der Arbeitsgruppen und deren Berichterstattung als weitere Folgemaßnahme festgelegt, dass sich die zuständigen Minister für berufliche Bildung und die Europäische Kommission in zwei Jahren zu einer Tagung treffen, um die Fortschritte zu beurteilen und Empfehlungen in Bezug auf Prioritäten und Strategien zu erstellen. Entsprechend fand am 14. Dezember 2004 eine Sitzung stattfinden, zu der die 25 Minister der Berufsausbildung der EU, der Beitrittskandidaten, der EWR-Länder und die Sozialpartner eingeladen wurden, um die Kopenhagen Erklärung fortzuschreiben. Die Ergebnisse wurden im so genannten Communiqué von Maastricht festgehalten.

Übergreifend wurde festgestellt, dass „es mit dem Kopenhagen-Prozess gelungen [ist] den Stellenwert und das Profil der Berufsbildung auf europäischer Ebene und im Rahmen der Lissabon-Strategie zu erhöhen“ (Kommuniqué von Maastricht 2004, S. 2). Es bestehen jedoch nach wie vor große Herausforderungen bei der Erreichung der gesetzten Ziele bis 2010. Im Kommuniqué von Maastricht wurden daher Prioritäten gesetzt, die bis zum nächsten Ministertreffen Ende 2006 in Finnland behandelt werden. Auf nationaler Ebene sollen insbesondere die gemeinsamen Instrumente wie beispielsweise der EUROPASS, die gemeinsamen Bezugspunkte und Grundsätze eingesetzt und angewendet werden. Als weitere Prioritäten wurden die Verbesserung der Investitionen und die Verbesserung des Einsatzes der Europäischen Strukturfonds für Reformen der Berufsbildungssysteme vereinbart. Um die europäische Berufsbildung weltweit wettbewerbsfähig zu machen, sind Innovationen insbesondere für die Weiterentwicklung und eine höhere Qualität erforderlich. Auf europäischer Ebene erhält die Konsolidierung des Kopenhagen-Prozesses und die Unterstützung für die Umsetzung der konkreten Ergebnisse oberste Priorität. Wie in der Kopenhagen-Erklärung festgelegt, sollen insbesondere ein offener und flexibler Qualifikationsrahmen und das ECVET – weiter - entwickelt werden. Hinsichtlich der weiteren Folgemaßnahmen sind alle Akteure aufgerufen, „sich ihrer Verantwortung zu stellen und zur wirksamen Umsetzung des Kopenhagen-Prozesses auf allen Ebenen beizutragen“ (Kommuniqué von Maastricht 2004, S. 5). Besonders hervorgehoben werden die notwendige engere Einbindung der Sozialpartner und die Nutzung des EU-Aktionsprogrammes Leonardo-da-Vinci für die Realisierung der prioritären Ziele. Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend auf freiwilliger Basis nach der neuen offenen Koordinierungsmethode erfolgt. Insgesamt untermauert das Kommuniqué von Maastricht die konsequente Fortführung des Kopenhagen-Prozesses zur Schaffung eines europäischen Raums der Berufsbildung.

Literatur

- Bainbridge, S./ Murray, J. (2000): Lernen in unserer Zeit. Die Berufsbildungspolitik auf europäischer Ebene. Berufsbildungsbericht 2000, hrsg. vom CEDEFOP – Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung. Thessaloniki
- Bologna-Erklärung (1999). Online verfügbar: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_deu.pdf.
- Bundesinstitut für Berufsbildung BIBB (2002): Die europäische Öffnung der deutschen Berufsbildung - Neue Herausforderungen und Chancen. Arbeitsgruppe Brügge-im-BIBB BIBB. In: Zeitschrift BWP, Ausgabe 6/2002
- Bundesinstitut für Berufsbildung BIBB (2003): neues aus europa. Newsletter. Ausgabe 7
- Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF (2004): Berufsbildungsbericht 2004. Bonn
- Descy P., Tessaring M. (2002): Kompetent für die Zukunft – Ausbildung und Lernen in Europa. Zweiter Bericht zur Berufsforschung in Europa: Syntheserbericht. CEDEFOP, Thessaloniki
- Europäische Kommission (1996): Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung: „Lehren und Lernen: auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“. Brüssel
- Europäische Kommission (2003 a): Copenhagen Process - First report of the Technical Working Group 'Quality in VET'. Brüssel
- Europäische Kommission (2003 b): Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training - The Copenhagen Process. First report of the Technical Working Group 'Credit Transfer in VET'. Brüssel
- Europäische Kommission (2003 c): Verstärkte Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung - Kopenhagen-Koordinierungsgruppe. Sachstandsbericht der Generaldirektion Bildung und Kultur. Brüssel
- Europäische Kommission (2004): Pressemitteilung EUROPASS: Ein neues Instrument für die Bürger, um Qualifikationen und Kompetenzen im erweiterten Europa besser zur Geltung zu bringen. Brüssel
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Lissabon. Online verfügbar: http://europarl.eu.int/summits/lis1_de.htm
- Europäischer Rat (2001): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Stockholm. Online verfügbar: http://www.europarl.eu.int/summits/pdf/sto1_de.pdf

- Europäischer Rat (2002 a): Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa. 6365/02. Brüssel
- Europäischer Rat (2002 b): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Barcelona. Online verfügbar: http://www.europarl.eu.int/bulletins/pdf/01s2002_de.pdf
- Fahle, K., Feuerstein, M. (2002): Zertifizierung, Moderation und Resümee, Forum 5. In: „Den Europäischen Bildungsraum gestalten – Leonardo-da-Vinci nutzen“. Dokumentation der Konferenz Leonardo-da-Vinci vom Oktober 2002 in Berlin. Bonn
- Generaldirektion (GD) Bildung und Kultur der Europäischen Kommission: http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/pol/policy_de.html
- Goetschy, J. (2003): The open method of coordination and EU integration. Studienbrief des postgraduellen Studiengangs Europäisches Management, Nr. 2-010-0204. 1. Auflage. Berlin
- Kopenhagen Erklärung (2002): Erklärung der europäischen Minister für berufliche Bildung und der Europäischen Kommission, versammelt in Kopenhagen am 29. und 30. November 2002, über eine verstärkte europäische Zusammenarbeit bei der beruflichen Bildung. Online verfügbar: http://www.eu2002.dk/news/news_read.asp?informationID=24997
- Münk, D. (2003): Einflüsse der Europäischen Union auf das Berufsbildungssystem in Deutschland. In: Europäische Zeitschrift Berufsbildung, CEDEFOP, Nr. 30, S. 46-60
- Tessaring M. (1998): Training for a changing society - A report on current vocational education and training research in Europe. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg
- Vertretung der Europäische Kommission in der Bundesrepublik Deutschland (2002): Bildung und Beschäftigung in der Europäischen Union. EU-Nachrichten Themenheft Nr. 4.
- Weidenfeld, W./ Wessels, W. (Hrsg.) (2002): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 8. Auflage. Bonn

Diplomarbeit oder Portfolio?

William E. Schulz

I am deeply honoured to have been asked to write an article to commemorate many years of service of the colleagues at the Fachhochschule, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim:

1. Introduction

Students at the Fachhochschule are required to write a research paper (Diplomarbeit) toward the end of their three-year education program. Although there is some real value in researching and writing papers, I am wondering if students should not be given a choice between writing a paper and examining themselves as people going into a helping profession. I am very much struck by the fact that students spend more time researching fairly obscure topics (I have looked at the titles of some Diplomarbeiten, and at theses at my own university) than they do on examining and reflecting on their personal growth and development over three years as candidates for a helping profession.

In this paper, then, I want to make the argument that focusing more on the three-year personal development of helpers (a portfolio) may be more important than writing one more lengthy, library researched, soon-to-be-forgotten research paper (Diplomarbeit). I am aware that my own paper will also soon be forgotten.

A professional helper's portfolio is an organized set of materials, data and reflections that provide some evidence of a helper's philosophy, characteristics, attitudes, skills and knowledge. Evans (1995) concluded that "A professional portfolio is an evolving collection of carefully selected or composed professional thoughts, goals and experiences that are threaded with reflection and self-assessment. It represents who you are, what you do, why you do it, where you have been, where you are, where you want to go, and how you plan on getting there" (p. 11).

There are several types of portfolios: the entrance, the working, the exit and the interview portfolio.

Entrance Portfolio

The entrance of portfolio is required by some programs as a component of the screening process for admission. The material in the portfolio is an attempt to get some indication of a candidate's prior knowledge, experiences, and skills.

Working Portfolio

The working portfolio is used by students to provide material and reflections on their education and experiences in their education program. The intent is to document "growth and development; as well as to integrate counselling practicum experiences, course work and other experiences. Candidates should make a "meaningful connection between theory, practice and the artifacts presented in the portfolio" (Costantino & De Lorenzo, 2002, p. 3). The student candidate meets with university faculty members, field supervisor and practica instructors using the working portfolio as a discussion instrument. It is a process portfolio or a work in progress.

Exit Portfolio

Exit portfolios in counselling are a final selection of materials that exemplify evidence of a student having met the standards of the program. The intent is for students, after completing all the requirements of their three-year program, to present formally their portfolio at a two-hour portfolio conference.

Interview Portfolio (Showcase Portfolio)

The materials in the interview portfolio are a subset of the best work from the working and exit portfolio. According to Costantino and De Lorenzo (2002), the intent of the showcase portfolio is "to limit the number of artifacts to create a showcase of exemplary documents" representative of the student's best work and accomplishments for the purpose of getting employment.

Students at the University of Manitoba are piloting a combined working/exit portfolio. The portfolio process appears to be a very good way to measure counsellor candidates' growth and development during their time in the program. Students have an opportunity to demonstrate their counselling knowledge, counselling skills and experiences and other professional counselling activities. Besides providing a broad picture of Master students' professional preparation, portfolios also highlight the specialty areas of students as well as providing evidence of meeting the goals of the counsellor education program at the University of Manitoba. These general goals can be summarized as follows:

1. Demonstrate understanding of the theoretical constructs supporting a helping relationship;
2. Demonstrate knowledge of and skills in counselling;
3. Demonstrate understanding of group dynamics and group counselling;
4. Demonstrate knowledge of the nature of diversity in the human community;
5. Demonstrate understanding of ethical and professional counselling issues;

6. Demonstrate understanding of career choice and career development;
7. Demonstrate understanding of research and evaluation;
8. Demonstrate understanding of specialized counselling settings;
9. Demonstrate understanding of managing the academic, career and personal/social aspects of guidance programs; and
10. Demonstrate understanding of professional orientation.

2. Advantages in using portfolios

In the remainder of this paper I will focus on portfolios for counsellors, realizing that the portfolio can be adapted for many professions.

Alschuler (1996), Baltimore and Hickson (1996), and Constantino and De Lorenzo (2002) have pointed to the many benefits of using portfolios:

1. Portfolios foster self-assessment and reflection.

When developing personal, comprehensive portfolios, counsellors are required to identify positive and not-so-positive examples of their counselling. These episodes are analyzed and reflected upon. Counsellors become researchers of their own counselling practice.

2. Portfolios allow flexibility and individualization.

Although counsellor candidates receive guidelines as to what might be part of their portfolios, they are allowed complete freedom on how they want to present their artifacts on counselling and what they want to present. Candidates who have completed portfolios emphasized many different areas, although all reflected heavily on their knowledge and skills of counselling, their own personality and characteristics, and on their professional counselling activities.

3. Portfolios encourage ongoing assessment.

In using portfolios graduate students in counselling have the opportunity to assess their growth as counsellors and are stimulated to update their educational plans. Major papers, presentations and tests continue to be important, but portfolios can offer more authentic forms of learning by showing demonstrations of counselling, analysis of counselling and assessment of the effectiveness of counselling.

4. Portfolios promote greater student/faculty collaboration.

As will be seen when the process of portfolio development is explained later, counsellor candidates have many more opportunities to work with members of the counselling faculty. The intent of the portfolio is to reflect on the growth and development of counsellor candidates and to work with faculty members to integrate counselling practica experiences, course work and other experiences. Counsellor candidates meet and work with faculty members, field supervisors and practica instructors to discuss reflections in their working portfolio. All collaborative meetings are personalized to promote more self-reflection and the improvement of counselling skills.

5. Portfolios demonstrate counselling standards.

If a country, province or state has certification requirements for counsellors, it is very worthwhile to demonstrate with a portfolio how counsellors meet the counselling standards. In Canada, the Canadian Counselling Association has "Canadian Counsellor Certification" (CCC) to maintain a register of certified counsellors. The objectives of certification are to help promote professional accountability and visibility, to identify those counsellors who have met specific professional standards, and to encourage the continuing growth and development of counsellors.

In Canada, Certification requirements are as follows:

A graduate degree, in counselling or a related professional field from an accredited higher educational institution is required, showing evidence of **GRADUATE** course work in:

Counselling Theory (compulsory)

Supervised Counselling Practicum with **at least 120 hours of direct client contact** (compulsory)

And **GRADUATE** course work in **six (6)** of the following:

Communication and Relationship Skills

Group Counselling

Theory of Career Development

Assessment and Testing

Research and Evaluation

Consultation Methods

Learning and Human Development

Psychological Education

Counselling Intervention Strategies

Gender Issues

Multicultural Counselling

Counselling in Specialized Areas

Professional Ethics

In the portfolio, counsellor candidates would not only present evidence of course work and counselling experience in the two compulsory areas and six elected areas, but would reflect upon how the work in each of the areas had contributed to their professional growth.

6. Portfolios help to integrate knowledge and skills.

A counselling portfolio is a useful component for counsellors at any stage of their development, but particularly so for counselling candidates who are acquiring skills and attempting to integrate counselling skills with the counselling knowledge from the course work they study. The counselling artifacts and the reflections (shared with peers and faculty) can help document changing views and facilitate the integration of knowledge and skills.

7. Portfolios show directly what counsellor candidates should know.

Just as in education generally, counsellors are being held accountable for their students' or clients' performances. Parents, administrators, teachers and students have a greater understanding of what counsellors can do and the use of a portfolio can be very helpful in showing what counsellors have done. Counselling portfolios show examples of counsellor candidates' knowledge of counselling, counselling skills and professionalism.

8. Portfolios generate greater satisfaction and less anxiety for students.

Counsellor candidates who have used portfolios comment that the developing of their portfolios gave them far greater personal satisfaction than preparing for a final examination. Also, there was far less anxiety for counsellor candidates since they chose the strengths they wanted to highlight, the growth and development that they had reflected upon, and the areas that they were continuing to work on. The emphasis in a portfolio is on what counsellor candidates know. The artifacts gathered over a number of years are more meaningful than the results of a comprehensive examination.

9. Portfolios provide useful evidence in getting job.

The completed "showcase" portfolio provides a collection of exemplary artifacts that highlight counsellor candidates' best work and professional accomplishments. This type of portfolio has proven to be invaluable for job interviews.

3. The portfolio process

A professional counsellor portfolio is a collection of materials and reflective information that demonstrates some aspects of a counsellor candidate's self, knowledge, skills and professionalism. Ideally, the development of the portfolio begins as soon as students enter their counselling program. In the first semester of coursework, counsellor educators review the process of portfolio preparation with students.

1. Collecting Materials

Students are shown several examples of portfolios and presented with guidelines for the collecting of artifacts for their portfolio. Several themes are discussed:

- a) I, The Person As Counsellor
 - who am I really
 - my childhood
 - my family
 - my friends
 - my schooling
 - my volunteer work
 - my extracurricular activities
 - my relationship skills
 - my attending and communication skills
 - my cognitive, behavioural skills
 - why become a counselor

- b) Knowledge of Counselling
 - knowledge of counselling in the career, educational and personal-social areas
 - knowledge of group dynamics
 - knowledge of group leadership skills
 - knowledge of a wide variety of counselling theories
 - knowledge of counselling ethics
 - knowledge of counselling attitudes and skills
 - transcripts of courses and workshops
 - original materials developed in the area of guidance and counselling
 - test results supporting mastery of content in counselling
 - research papers supporting knowledge
 - written feedback
 - peer evaluation and comments on knowledge of counselling
 - a general reflection of 'knowledge of counselling'

- c) Counselling Skills And Experience
 - reflections on your beliefs about counselling
 - sample counselling cases
 - peer reviews
 - strategies used to create a multicultural perspective
 - journal entries

- client feedback
 - use of technology in career and educational counselling
 - a professional development plan for the future
 - written feedback from your counselling supervisor or cooperating/collaborating counsellor
 - a written self-analysis of your counselling growth
 - a statement on your counselling strategies and techniques
 - your informed consent form
 - reflections on your counselling cases
 - a description of your experiences of working with diversity
 - ethical issues resolved
 - group counselling skills and experiences
- d) Professionalism
- a current resumé
 - a current professional development plan
 - evaluations by peers and supervisors
 - a description of leadership positions
 - research articles, papers, counselling materials
 - committee work
 - special recognition
 - a written statement of your future professional growth

2. Portfolios Entries

Portfolio entries represent students' attempt to document this experiences as a counsellor candidate. Costantino and De Lorenzo (2002, p. 36) suggest the following guidelines for portfolio entries:

- Identify the experience.
- Ask yourself why this experience is worthy of having a place in your portfolio.
 - Does it support the purpose of your portfolio?
 - Does it support a performance standard of theme?
 - Does it support your professional goals?
 - Did it contribute to your professional growth and learning?
 - Did it increase student achievement?
- Select or create artifacts that represent the experience.
- Make decisions about what to say in your introductions, explanations, and reflections to enhance your documents.
- Determine how to display the documents in your portfolio.

SAMPLE ENTRY

Identify the Experience

- Writing my personal theory of counselling

Provide a Rationale for Inclusion

- My goal statement

Collect Supporting Materials

- Organization of the paper
- Me in relation to my counselling theory
- Theory into practice
- A case study (studies)
- Strengths and weaknesses
- Plans to improve the paper

Introduce the material, Explain the Material, Reflect

- Introduce the importance of having a personal theory of counselling
- Explain the organization of your paper
- Reflect on the process of producing the paper
- Reflect on the completed paper

3. Reflection

Counsellor candidates are told about the importance of reflecting on their materials. The real power of the portfolio process is in the reflection that is done on each portfolio artifact that demonstrates knowledge of self, knowledge of counselling, specific counselling skills and experience, and professionalism. As counsellors reflect on their work, they become more thoughtful about their practice and, as a result, better counsellors.

To encourage greater reflection, the following ideas are used to help counsellor candidates with the reflection process:

a) Samples

One way to improve reflections is to examine a few good and several inadequate reflections and listing the strengths and weaknesses of the samples. Following are two sample reflections:

Inadequate Reflection

Description: My evidence is a short segment of a videotape of a third counselling session with a client. In this part of the videotape I am mainly listening to the client.

Reflection: I thought the counselling session went OK, but it could have been better. I didn't really feel we were getting anywhere with this counselling session.

I did feel, however, that the client felt I was listening to her. She seems willing to talk.

Planning Resulting from the Reflection

Some of my counselling sessions are better than others. I find that I let clients go where they want to go. I do not plan for the next counselling session, because I want to give clients the right to talk about what every they want to.

Very Good Reflection

Description: My evidence is three, five-minute segments from a videotape I did in an opening session with a client. The first five-minute segment is near the beginning of the interview where I am encouraging the client to tell his story.

In the second videotape segment we have talked for about 30 minutes and at this point the client suddenly makes an important comment when he says: "So many things have gone wrong for me because I never had parents who were there for me."

In the last segment we are moving towards ending the session and we summarize what happened and we talked about our feelings about the interview and plans for a next session.

Reflection: I felt good about this interview. I attended well to the client and tried to show I was listening and understanding by paraphrasing some of the content of his statements, and reflecting some of the feelings that were emerging. My understanding the core conditions of Person-Centered counselling helped me with this client, and I was able to be respectful, show the client that I cared, and I was feeling all together and genuine. I believe the following two responses by me showed that I was trying to understanding the client's feelings:

“And that loneliness that you feel gets in the way...”

“When you sense that no one seems to care about you and what you do, you have this hollow, nothingness feeling...”

[Comments would also be made about the other two video segments.]

Planning Resulting from the Reflection

I think that it is crucial for a client to experience my caring for him. I need to be real, genuine and understanding. I feel I must continue to listen to how I start an interview. I found that my paraphrases, reflection of feelings, open questions and self-disclosures worked well for me in this session and I will continue to attempt to be empathic, understanding and caring with clients.

[Planning comments would also be made about the other two video segments.]

b) Open-Ended Questions

Another way to stimulate reflection is by responding to a few open-ended questions. For example, when reflecting about themselves as persons who want to be counsellors, students could consider questions and comments such as the following:

- Counsellors are born and not made.
- When I am counselling, I feel...
- I do my best counselling with a client when...
- I want to become a counsellor because...
- I want my future clients to think that I am...
- My experiences growing up influenced my counselling in that...
- The best way to change clients is...
- My family...
- Some things I have learned about myself are...
- The most important thing in becoming a counsellor is...
- I get nervous counselling when...
- I would have difficulty with clients who...
- When counselling culturally different clients, I...

c) Peer Feedback

Having classmates read reflections and provide feedback can be both helpful and non-threatening. The feedback should list strengths and areas to improve based on areas suggested earlier (description, reflection, planning resulting from the reflection), or from checklists or rubrics. Bulloch and Hawk (2005, pp. 167-177), for example, suggest a reflection structure with the following subsections: select, describe, analyze, appraise and transform. Stimulus questions related to counselling could be added for each of the sections. For example:

Select

- Why did you include this artifact?
- How does this artifact contribute to the total portfolio?

Describe

- What went well in this counselling session?
- What special skills did you use in your counselling?
- How did the class react to your guidance lesson?
- What skill did you use to encourage action?

Analyze

- Which career development theory influenced your work with the client?
- How did you link previous counselling with the present session?
- Why did you select the counselling strategies you used in this session?
- Did you take gender and culture into account in your communication with clients?

Appraise

- What new learning resulted from your last counselling?
- What new learning resulted for your from the career guidance unit taught to high school students?
- What techniques or strategies were least and most effective?
- Where was your counselling interview most effective?

Transform

- What did you learn from planning the career unit?
- What adjustments did you make to your counselling as a result of your earlier counselling?
- In teaching the various guidance units, how will earlier teaching of units influence your choice of instructional strategies?
- What did you learn from using multiple counselling techniques?

4. Supervisor Feedback

Providing counsellor candidates with ongoing feedback is important. Students need commentary on their writing (spelling, grammar, sentence structure) as well as on the quality of their reflections. Some counsellor candidates appreci-

ate some structure for their reflections, and supervisors should provide them with sample reflections, checklists and typical components (eg. description, reflection, and planning resulting from the reflection).

Reflections tend to give counsellor candidates confidence and empowerment. The reflection process helps them connect back to why they went into counselling in the first place, and requires candidates to think about what they are doing, why they are doing it, and what the outcomes are, and how this information can be used for future improvement (McLaughlin & Vogt, 1998).

5. Meetings

Portfolio development provides opportunities for regular discussions and feedback from faculty members. Ongoing preparation for counsellors is facilitated when faculty members become teachers, consultants and mentors, and provide feedback throughout the master's program. As a minimum expectation, counsellor candidates would meet with their Faculty Advisor each semester.

6. Portfolio Structure

The portfolio should be a well-organized, well-written, attractive presentation of professional counselling materials. Three-ring binders with tabs make a lot of sense so that pages can be readily added or removed. The portfolio would have a table of contents corresponding to the areas of I, the person as counsellor, Knowledge of counselling, Counselling skills and experience and Professionalism. Students may also use other or additional themes.

7. Portfolio Evaluation

The present author has developed two portfolio evaluation checklists. These checklists are discussed with counsellor candidates. The checklists serve as guidelines rather than as formal rubrics.

COUNSELLING PORTFOLIO CRITERIA

CANDIDATE	STUDENT NUMBER	COMMITTEE
_____	_____	_____
	DATE	CHAIR
	_____	_____

CRITERIA FOR ASSESSMENT

A. THE PORTFOLIO

- Professional counselling goals for the program were clearly stated.
- Connections were made among personal characteristics, counselling theory and practice.
- Evidence of multiple counselling strategies.
- Evidence of group counselling leadership skills.
- A detailed paper on the candidate's personal theory of counselling.
- The candidate showed initiative and intellectual curiosity.
- Enthusiasm for counselling and working with clients.
- Evidence of establishing warm, empathic counselling relationships.
- Candidate reflected extensively on personal and counselling experiences.
- Evidence of professional development activities beyond the program.
- Familiarity with the professional code of ethics for counsellors.
- Acceptance of professional responsibilities as a counsellor.
- Respect for the confidential nature of counselling information.
- Evidence of appropriate relationships with colleagues and staff.
- Familiarity with a variety of counsellor settings (school, families, group homes, etc.)
- Extensive reflection on successful and less successful cases during practicum.
- Identification of professional goals for the future.
- Organization, size and sampling in the portfolio was well done.
- Other activities were related to counselling.
- Additional Criteria _____
- Additional Criteria _____
- Additional Criteria _____

B. PORTFOLIO PRESENTATION/CONFERENCE

- Conference was well-prepared and well-organized.
- Conference revealed significant thought about the counselling process.
- Connections were made among philosophy, theory and practice.
- The candidate commented on counselling growth.
- Discussion of goals set for the counselling program.
- Comments on goals for the future.
- Personal characteristics and strengths, revealed in the portfolio, were demonstrated.
- The candidate demonstrated good communication skills.
- Additional Criteria _____
- Additional Criteria _____

The second portfolio assessment instrument is adapted to counselling from Constantino and De Lorenzo's (2002, pp. 128-129) work with teacher portfolios:

PORTFOLIO EVALUATION

1. Introduction to Portfolio

1	2	3	4	5
Provides little or no information about the purpose, organization, and rationale for selection of documents			Provides significant information about the purpose, organization, and rationale for the selection of documents	

Comments:

2. Documentation

1	2	3	4	5
Limited artifacts that lack substance, have little meaning, and do not provide adequate evidence in support of performance standards, themes, or goals			Variety of artifacts that have significant substance and meaning and provide irrefutable evidence in support of performance standards, themes, or goals	

Comments:

3. Introductions and Explanations Accompanying Artifacts

1	2	3	4	5
Narratives lack clarity and do not provide enough information related to the artifacts and their relevance to the performance standards, themes, or goals			Clearly articulated narratives that provide substantial information related to the artifacts and their relevance to the performance standards, themes, or goals	

Comments:

4. Reflective Entries

1	2	3	4	5
Narratives unclear, lacking insight, critical thinking, and problem solving, and show no evidence of commitment to growth and learning			Narratives are very clear, reveal significant insight, critical thinking, problem solving, and serious commitment to growth and learning	

Comments:

5. Organization and Appearance of Portfolio

1	2	3	4	5
Messy, unprofessional appearance, unorganized, and difficult to locate documents			Neat, professional appearance, logical organization, and easy access to documents	

Comments:

6. Theoretical Statement on Counselling

1	2	3	4	5
Not personalized and theoretically sound			Personalized and theoretically sound	

Comments:

7. Counselling Knowledge

1	2	3	4	5
Counselling knowledge is not clearly demonstrated			Very appropriate artifacts demonstrating counselling knowledge	

Comments:

8. Counselling Skills

1	2	3	4	5
No obvious evidence of reflection on counselling skills			Clear and detailed reflections on counselling skills	

Comments:

9. Professionalism

1	2	3	4	5
Few additional professional counselling activities			Very good examples of additional professional counselling activities	

Comments:

10. Overall Rating

1	2	3	4	5
Unsatisfactory portfolio that does not support teaching competencies		Satisfactory portfolio that adequately supports teaching competencies		Outstanding portfolio that irrefutably supports teaching competencies

Comments:

Overall Comments and Recommendations:

CONCLUDING COMMENTS

Some of the qualities of a reflective teacher that Yoo (2001) wrote about can also be adapted to show the qualities of a reflective counsellor candidate. Counsellor candidates using the portfolio process need to be good observers. They need to be able to record client reactions and they need to be able to watch clients and themselves in formal and informal settings. They must be very open to what they are observing and experiencing. Counsellor candidates must be self-critical. How am I doing? Did my counselling help the client? How could I improve my counselling? Reflective counsellor candidates seek collaboration, knowing that the sharing of ideas and reflecting on theory and practice stimulates personal growth. Finally, reflecting on theory and practice helps counsellor candidates to see the whole picture of counselling and results in the knowledge that lifelong learning is both necessary and desirable.

As a final comment I am including the observations of the first two graduate students who used the new portfolio option:

“The overall construction of the portfolio project for me was to encapsulate all course work, independent studies, practicum, presentations/attendance at workshops and interactions with the portfolio process itself. The experience of working on a portfolio offered a rich and comprehensive review of my progress and achievement throughout the masters counselling program. It included the learning, decisions, experiences and reflections that transpired during my program of studies. The portfolio for me was a purposeful collection of artifacts that represented my own multiple learning experiences. Reflections were included since the purpose of a reflection is the process of thinking about a thing or a group of things from new perspectives in order to understand them more deeply. In working on the portfolio my attention was focused on the learning opportunities that emerged during this ongoing process of creating a portfolio.”

Motria Koltek

“The opportunity to do a comprehensive counselling portfolio, as a final evaluation for Masters students, is an exciting and valuable option. For me, the process was therapeutic and esteem building. It provided me an opportunity to sift through past indicators of successes and failures in my career as a counsellor and student. It forced me to choose creative ways to represent these findings. Most importantly it demanded that I reflect on them. This is the heart of the portfolio process. Certainly the final product may be impressive and attractive but the power of the portfolio is in the reflections. It was the reflections that taught me that I had truly become a counsellor. Through these reflections I learned how much I had developed in many aspects of my life. It brought home just how valuable the whole process of the Master program was to my development both personally and professionally. The development continues of course but it goes on less noticed. The portfolio process provides the student an opportunity to take stock. It is a celebration of becoming and a guiding light for continuing. I would whole heartedly recommend this option to any one considering it.”

Mark Glenwright

References

- Alschuler, A. (1996) The portfolio emperor has no clothes: He should stay naked. *Counselor Education and Supervision*, 36, 122-137.
- Baltimore, M., & Hickson, J. (1996) Portfolio assessment: A model for counselor education. *Counselor Education and Supervision*, 36, 113-121.
- Bullock, A., & Hawk, P. (2005) *Developing a teaching portfolio* (2nd ed.) Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Constantino, P.M. & De Lorenzo, M.N. (2002) *Developing a professional teaching portfolio*. Boston: Allyn and Bacon.
- Evans, S.M. (1995) *Professional portfolios: Documenting and presenting performance excellence*. Virginia Beach, VA: Teacher's Little Secrets.
- McLaughlin, M., & Vogt, M. (1998) Portfolio assessment for inservice teachers: A collaborative model. In *Professional portfolio models: Applications in education*. Norwood, MA: Christopher Gordon.
- Yoo, S-Y (2001) Using portfolios to reflect on practice. *Educational Leadership* 59(3), 78-81.

Ein Namensverzeichnis der Arbeitsverwaltung zu Jakob Littners „Mein Weg durch die Nacht“

Dieter Maier

Der erstmals 1948 veröffentlichte Überlebensbericht Jakob Littners machte im Jahre 1992 Schlagzeilen, als sich im Vorwort der Neuauflage der renommierte Schriftsteller Wolfgang Koeppen (1906 - 1996) zu dessen Autorenschaft bekannte.²⁷⁶ Ein im Bundesarchiv (Ludwigsburg) erhaltenes Schriftstück der damaligen Arbeitsverwaltung, das hier erstmalig veröffentlicht und kommentiert wird, belegt den Wahrheitsgehalt dieser unglaublich erscheinenden Geschichte.²⁷⁷

1. Flucht und Überleben²⁷⁸ (Abb. 42)

Jakob Littner (1883 - 1950), Münchener Briefmarkenhändler mit polnischer Staatsangehörigkeit, war wegen seiner jüdischen Herkunft im Oktober 1938 zunächst nach Polen deportiert, aufgrund der Einreiseverweigerung des polnischen Staates aber wieder nach München zurückgeschafft worden. 26 Jahre hatte er in dieser Stadt gelebt. Nach der Reichspogromnacht verschärfte das NS-Regime seine antijüdischen Maßnahmen und da Ausreisebemühungen nach den USA scheiterten, sah sich Littner gezwungen, am 01. März 1939 über Prag nach Krakau zu fliehen. Von dort musste er nach Hitlers Überfall auf Polen im September 1939 die Flucht in den zunächst russisch besetzten Teil Polens fortsetzen, zusammen mit seiner neuen Lebensgefährtin Janina Korngold (1900 - 1978).

Als die Wehrmacht im Juni 1941 auch die Sowjetunion angriff und Hitler Ostpolen an das Generalgouvernement angliederte, gelang es den beiden nicht, nach Rumänien zu fliehen. Vom Sommer 1940 bis zur Befreiung im März 1944 lebten sie in Zbaraz, einer Stadt an der früheren polnisch-russischen Grenze, in der heutigen West-Ukraine.²⁷⁹ Dank der Hilfe tatkräftiger Menschen, gerade auch seiner früheren Münchener Geschäfts- und Lebenspartnerin Christine Hinter-

²⁷⁶ Wolfgang Koeppen: Jakob Littners Aufzeichnungen aus einem Erdloch. Jüdischer Verlag im Suhrkamp Verlag. Frankfurt am Main 1992; später auch Suhrkamp Taschenbuch 2267. Vergl. u. a. Reich-Ranicki, Marcel: Passionsgeschichte eines Briefmarkenhändlers, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. Februar 1992, S. 35; DER SPIEGEL, 12/1992, S. 228 - 232.

²⁷⁷ Bundesarchiv-Ludwigsburg: UdSSR, Band 431, Blatt 45.

²⁷⁸ Grundlage meiner Ausführungen sind der Originalbericht Littners sowie die erläuternden Beiträge in: Jakob Littner. Mein Weg durch die Nacht. Mit Anmerkungen zu Wolfgang Koeppens Textadaption. Herausgegeben von Roland Ulrich und Reinhard Zachau. Metropol Verlag Berlin 2002. Die nachfolgenden Zitate und Seitenangaben beziehen sich auf diese Publikation.

²⁷⁹ Die wichtigsten Stationen des Fluchtweges waren: Prag - Mährisch-Ostrau - Bielitz - Krakau - Lemberg - Tarnopol - Zaleszczyki - Zbaraz. Im Laufe seiner Geschichte änderte sich die Schreibweise der Stadt: bei Littner Zbaracz, heute: Zbaraz.

meier²⁸⁰, konnte Littner mit Janina, später auch mit deren Sohn Richard, überleben - die letzten neun Monate in einem Erdloch, „zwei Stockwerke tief“ unterhalb eines Kellers.²⁸¹ Erst der Einmarsch der sowjetischen Armee brachte den immer wieder Gefährdeten und körperlich Erschöpften die lang ersehnte Rettung.²⁸² Nach der deutschen Kapitulation kehrte das Paar über Prag nach München zurück; zuvor hatten sie noch in Krakau geheiratet. 1947 wanderten sie nach den USA aus, wo sie bis zu ihrem Tod in New York lebten.

2. Die Geschichte der Publikation

Im Herbst 1945, unmittelbar nach seiner Rückkehr, verfasste Littner in München seinen Überlebensbericht. Er gab ihm den Titel: „Mein Weg durch die Nacht. Ein Dokument des Rassenhasses. Erlebnisbericht“.²⁸³ Auf Wunsch des Verlegers überarbeitete Wolfgang Koeppen das Manuskript literarisch, indem er den Text kürzte, aber auch frei ergänzte. Die für das Dokument relevanten Aussagen ließ er in den wesentlichen Passagen unverändert. Das Buch erschien 1948 unter dem Titel „Jakob Littner. Aufzeichnungen aus einem Erdloch“ - ohne Autorengabe.²⁸⁴ Die Erklärung Koeppens von 1992 führte dann zu einer intensiven Suche nach dem ursprünglichen Text. Roland Ulrich und Reinhard Zachau fanden nach langwierigen Recherchen das Originalmanuskript in den USA und veröffentlichten es im Jahr 2002.²⁸⁵

3. Judenmord in Ostgalizien

In vielen Städten und Dörfern Galiziens stellten die Juden schon vor dem Ersten Weltkrieg eine große Bevölkerungsgruppe, nicht selten sogar die Mehrheit.²⁸⁶ Zbaraz gehörte seit den Polnischen Teilungen Ende des 18. Jahrhunderts (mit Ausnahme der Jahre 1807 - 1815) zu Österreich-Ungarn und lag damals unmittelbar an der Grenze zum russischen Reich. Diese Lage behielt der Ort auch nach der Gründung des polnischen Staates 1918. Littner beschrieb die Kleinstadt selbst: „Zbaracz hatte damals etwa 10.000 Einwohner, wovon je ein Drittel Polen, Ukrainer und Juden waren. Eine auf einem Hügel gelegene mittelalterliche Schlossruine krönte das nicht reizlose Gesamtbild dieses in hügeliger Umgebung gelegenen Landstädtchens. Viele alte unterirdische Gänge durchziehen die Gegend um das Schloss, sie wurden in der Folgezeit vielfach

²⁸⁰ Christine Hintermeier sandte fast bis zum Schluss Geld, Lebensmittel und Kleidung. Im Januar 1943 gelang es ihr sogar, Littner in Zbaraz zu besuchen. Bei einem weiteren Versuch kam sie nur bis Warschau; vor allem S. 108 - 113 und 144.

²⁸¹ S. 139. Am 08. Juni 1943 war das Getto in Zbaraz aufgelöst worden.

²⁸² Zur Befreiung Tarnopols und Zbaraz durch die sowjetische Armee vergl. Fricke, Gert: „Fester Platz“ Tarnopol 1944. Einzelschriften zur militärischen Geschichte des Zweiten Weltkrieges, Band 4. Herausgegeben vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt. Freiburg im Breisgau 1969.

²⁸³ Unveränderter Abdruck in Ulrich/Zachau (Anm. 3), S. 11 - 170.

²⁸⁴ Verlag Hubert Kluger München. 1985 erschien ein unveränderter Nachruck durch die Kupfergraben Verlagsgesellschaft, (Ost-)Berlin.

²⁸⁵ Vergl. Anm. 3.

²⁸⁶ Zur Geschichte Galiziens vergl.: Röskau-Rydel, Isabel (Hg.): Galizien. Deutsche Geschichte im Osten Europas. Siedler Verlag, Berlin 1999.

von Juden als Versteck benützt. Ein Kloster, Kirchen, Synagogen, ein Gymnasialgebäude, Verwaltungsbauten bildeten den baulichen Kern, um den sich die Wohnhäuser scharten.²⁸⁷ Der Baedeker von 1943 stellt dem gegenüber fest: „Das Städtchen Zbaraz (340m), mit 8000 Einwohnern, Sitz eines Landkommisars im Kreis Tarnopol, liegt hübsch im Tal der oberen Gniezna.“²⁸⁸

Zbaraz liegt etwa 25 Kilometer nordöstlich von Tarnopol, das schon im 19. Jahrhundert ein wichtiges Verwaltungszentrum war und während der deutschen Okkupation als Sitz der Kreishauptmannschaft im Distrikt Galizien diente.

Der Baedeker bezeichnete Tarnopol als „podolische Hauptstadt“ mit 30.000 Einwohnern und „ehemals von zahlreichen Juden beherrscht“.²⁸⁹ Mit dieser Formulierung offenbarte er die bereits zum Teil vollzogene Vernichtung der jüdischen Bevölkerung dieser Region. In der Ausgabe von 1914 hatte er noch darauf verwiesen, dass von den 34.000 Einwohnern „die Hälfte Juden“ seien.²⁹⁰ Infolge der West-Verschiebung der polnischen Ostgrenze durch die Sowjetunion nach dem Zweiten Weltkrieg gehört die Region heute zur Ukrainischen Republik.

4. Die Arbeitsverwaltung im polnischen Generalgouvernement

Mit der Errichtung des Generalgouvernements im Spätherbst 1939 wurden auch Arbeitsämter (mit Nebenstellen) nach deutschem Muster installiert. Formal unterstand die Arbeitseinsatzverwaltung nicht direkt dem Reichsarbeitsministerium. Faktisch wurde die Politik jedoch von dort gelenkt. Die meisten Führungskräfte waren zuvor Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung im Reich gewesen und von ihr dorthin entsandt worden.

Mit dem Überfall auf die Sowjetunion vergrößerte sich das Gebiet des Generalgouvernements durch einen 5. Distrikt: Galizien, mit der Hauptstadt Lemberg. Nun wurden weitere Arbeitsämter in Lemberg, Drohobycz, Stanislaw (heute Iwano-Frankivsk) und auch in Tarnopol eingerichtet. Zum Tarnopoler Amt gehörten Nebenstellen in Brzezany, Buczacz, Czortkow, Trembowla und Zborow.²⁹¹ In Zbaraz wurde dagegen - nach Littners Bericht - am 30. Januar 1942 nur eine „Zweigstelle“ installiert.²⁹² Die Dienststellen in Tarnopol und in Zbaraz waren im Generalgouvernement die am weitesten östlich gelegenen.

²⁸⁷ S. 44.

²⁸⁸ Baedekers Generalgouvernement. Leipzig 1943, S. 229. Die Differenz zwischen den Einwohnerangaben lässt auf den Umfang der bereits stattgefundenen Mordaktionen an der jüdischen Bevölkerung schließen.

²⁸⁹ a. a. O., S. 228.

²⁹⁰ Baedekers Österreich-Ungarn. Leipzig 1913, S. 372.

²⁹¹ Arning-Reichert: Verwaltungs-Jahrbuch für die Beamten und Angestellten der Arbeitseinsatzverwaltung 1942/43. Zweiter Band. Berlin 1943, S. 281 f. Zur Rolle der Arbeitsverwaltung im Nationalsozialismus vergl. Maier, Dieter G.: Anfänge und Brüche der Arbeitsverwaltung bis 1952. Zugleich ein kaum bekanntes Kapitel der deutsch-jüdischen Geschichte. Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes, Band 43. Brühl 2004.

²⁹² Littner, S. 69; die offizielle Bezeichnung war „Aussenstelle“, s. Dokument.

Zu den Aufgaben der Arbeitsämter gehörten die Erfassung der Arbeitskräfte und deren Einsatz vor Ort oder im Reich. Dazu erließen die Machthaber Dienstpflichtverordnungen. Für einen Einsatz im Reich kamen allerdings nur Nichtjuden, also „arische Polen und Ukrainer“, in Frage.²⁹³ Die meisten arbeitsfähigen Juden wurden vor ihrer Ermordung in Arbeitslager verschleppt. Bevor er sich versteckte, um den Deportationen und Mordaktionen der SS zu entgehen, wurde auch Littner - knapp 60-jährig - zur Arbeit verpflichtet, und zwar „als Aufseher bei Aufräumungsarbeiten“.²⁹⁴

Littner nennt in seinem Bericht einen gewissen Wasuta als Leiter der Zweigstelle in Zbaraz „ein sehr strenger, aber doch noch mit menschlichem Gefühl versehener Mann. Dagegen war sein Sekretär Siwy, ein Ukrainer, ein gefürchteter Unmensch.“ Wasuta soll später selbst vor dem deutschen Sicherheitsdienst (SD) geflohen sein und blieb seither verschollen. Er war „einer derjenigen, die mit allen angewendeten Methoden nicht ganz einverstanden waren. Wie ich weiß, hatte er auch einige Jüdinnen dadurch gerettet, dass er ihnen die Reise zur Arbeit nach Deutschland mit arischen Papieren ermöglichte. Es ist wohl sicher, dass sie dadurch am Leben geblieben sind.“²⁹⁵

Da das Organisationsverzeichnis der Arbeitsverwaltung weder die Außenstelle Zbaraz noch die oben genannten Mitarbeiter enthielt, bleibt ungeklärt, ob Wasuta aus dem Reich nach Zbaraz abgeordnet war oder aus der einheimischen Bevölkerung stammte.

5. Das Verzeichnis der jüdischen Zahnärzte und Zahntechniker (Abb. 43)

Eine definitive Antwort auf die Frage nach dem Zweck des Verzeichnisses vom 12. August 1942 ist nicht möglich. Da bereits zu diesem Zeitpunkt die ersten Deportationen vorbereitet wurden,²⁹⁶ diente es vielleicht der Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Zahnärzten und -technikern, also deren eventuellen vorläufigen Rückstellung von den Mordaktionen.

In seiner Niederschrift berichtete Littner mehrfach von zwei auf der Liste genannten Personen:

1. Die Zahnärztin **Lea Weinsaft** (Position 1): Sie besaß ein eigenes zahntechnisches Atelier und Ambulatorium beim Judenrat. Ihr gelang es im Oktober

²⁹³ So auch die Beobachtung Littners, a. a. O., S. 70. Bis zum Sommer 1942 waren für den Arbeitseinsatz der Juden im polnischen Generalgouvernement die Arbeitsämter zuständig, erst danach die SS.

²⁹⁴ S. 69.

²⁹⁵ ebenda.

²⁹⁶ Littners Bericht S. 74 ff. Die erste große Deportation fand am 31. August 1942 statt. Im März 1942 hatte die SS das nächstgelegene Vernichtungslager Belzec in Betrieb genommen. Mitte Juni 1942 wurde auch im Ghetto Kowno (Kaunas/Litauen) eine Liste mit 24 Zahnärzten erstellt; vergl. Avraham Tory: *Surviving the Holocaust. The Kovno Ghetto Diary*. Cambridge u. a. 1990, S. 98.

1942, aus dem Deportationszug zu fliehen und sich mit ihren Eltern zu verstecken. Sie hat vermutlich die Verfolgungszeit überlebt. Ihren Bericht hielt Littner schriftlich fest und integrierte ihn später in seine eigenen Aufzeichnungen.²⁹⁷

2. Mehrfach erwähnt Littner den nichtjüdischen Zahntechniker (Ingenieur) **Matinian** (im Verzeichnis Martynian): Bei ihm war der Zahntechniker Markus Hindes (5. Position) beschäftigt. Matinian hat Littner in seinem Versteck besucht und ihn die gesamten neun Monate hindurch materiell versorgt sowie moralisch unterstützt. An ihn überwies Christine Hintermeier das Geld zum Kauf von Lebensmitteln und zur Bestechung des Hausbesitzers, der das Versteck nur gegen Bezahlung angeboten hatte. Als sich Littner, um Geld aufzutreiben, seine Goldbrücke herunterriss, konnte er sie zu einem „guten Preis“ an Matinian verkaufen. Matinian unterstützte auch die versteckte Lea Weinsaft und berichtete dies Littner.²⁹⁸
3. Der im Verzeichnis genannte **Markus Hindes** war vielleicht mit dem Getreidehändler Hindes verwandt, den ein SS-Mann schon am 04. Juli 1941 kaltblütig erschossen hatte.²⁹⁹

Die drei weiteren aufgeführten Namen: Isydor Luks, Michal Türkel und Simon Winkler sind in Littners Bericht nicht erwähnt.

Im Bundesarchiv sind auch Zuweisungskarten (Abb. 44) der Außenstelle Zbaraz vom 15. Juli 1942 an die Jüdinnen Berta Fürst, Eda Berger und Regina Pfeffer erhalten: Sie hatten sich beim Landkommissariat als Hilfsarbeiterinnen zu melden.³⁰⁰ Auch diese Frauen hat Littner nicht in seinen Aufzeichnungen genannt. Vermutlich sind - mit Ausnahme von Lea Weinsaft - alle hier genannten jüdischen Frauen und Männer später Opfer der Mordaktionen der SS geworden. Nach Littners Schätzungen wurden in Zbaraz „etwa 5000 Juden durch die SS und ukrainische Miliz aus reinem Rassenwahn erschossen“.³⁰¹

Janina und Jakob Littner haben selbst viele Familienangehörigen durch den europaweiten Nazi-Terror verloren: Janina einen Sohn aus ihrer ersten Ehe; Jakob seine beiden Schwestern, einen Bruder, seine geschiedene Ehefrau und einen der gemeinsamen Söhne.

²⁹⁷ S. 88 - 90.

²⁹⁸ S. 113, 144, 150, 153.

²⁹⁹ Am Tag des Einmarsches der SS; S. 51.

³⁰⁰ Vergl. Anm. 2, Blätter 55 - 60.

³⁰¹ S. 162 f.

Abbildung 42



Handbuch für die Dienststellen des Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz (...), Band I. Berlin 1944, S. 279.

Abbildung 43

Arbeitsamt Tarnopol
Aussenstelle Zbaraz

Verzeichnis
der jüd Zahnärzte und Zahntechniker.

74

M. Br F 577

Nr	Name u. Vorname	Beruf	Bemerkungen
1	Weinsaft Lea	Zahnärztin	eig. Zahntechn. Atelier und Ambulatorium beim Judenrat
2	Lutka Trydor	Dentist	eig. Zahntechn. Atelier and Ambulatorium beim Judenrat
3	Fürkel Michal	Zahntechniker	eigenes Zahntechnisches Atelier
4	Winkler Simon	- "-	mit bei Fürkel Michal
5	Hinder Markus	- "-	im Atelier von H. Martynian

Arbeitsamt Tarnopol
Aussenstelle Zbaraz

Zbaraz, den 12/III 1942

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Abbildung 44

<p>Sie werden aufgefordert, sich bei Визвається Васд о зголошення у Niniejszym wzywa się Pana (Pani) do zgłoszenia się u</p> <p><i>Laudkomisarjat</i></p> <p>in <u>Zbaraz</u> в _____ w _____</p> <p>unter Vorzeigung dieser Zuwei- sungskarte zu melden. за предявленням цієї карти придлу (скерування). za przedłożeniem tej karty przekazu- jącej.</p> <p>Auf Anordnung: З розпорядження: Arbeitsamt (Affice). Aussenstelle Zbaraz</p> <p>Staatdruckerei Warschau — Nr. 4778-41</p>	<p><i>J. B. F. 507</i></p> <p>Herrn/Frau/Frl./Firma Пан (Пані) Фірма Sz. Pan (Pani)</p> <p><i>Laudkomisarjat</i></p> <p>in <u>Zbaraz</u> в _____ w _____</p> <p>53</p>
--	--

Bundesarchiv - Ludwigsburg

Herausgeber- und Autorenverzeichnis

<p>BACH, Heinz W., Dr. rer. pol., Diplom-Volkswirt, Dozent für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim, Forschungsschwerpunkte: Arbeitsmarkt und Beschäftigung im internationalen Vergleich, Langzeitarbeitslosigkeit, Institutionenökonomik</p>
<p>BARON, Sonja C., Diplom-Verwaltungswirtin (FH), Master-Abschluss „Europäisches Verwaltungsmanagement“, Dissertation (Ifd.): Berufsbildung in Europa – „europäische Qualifikationen“ an der Universität Duisburg; „Spezialistin im Team Produkte und Programme des Europaservices der Bundesagentur für Arbeit (ES-BA)“ in der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV)</p>
<p>BAUSCHKE, Hans-Joachim, Dr.iur., M.A./CNAÄ, Professor für Personalrecht, Unternehmensrecht und Zivilrecht an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim, Forschungsschwerpunkt: Personalsteuerung im nationalen, internationalen und europäischen Personalrecht</p>
<p>BECK, Klaus, Univ.-Professor Dr. phil. habil., Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspädagogik an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Forschungsschwerpunkte: Wissenschaftstheorie, Didaktik, Diagnostik, Berufsethik</p>
<p>BENS, Walter, Diplom-Verwaltungswirt (FH), Dozent für Arbeitsvermittlung/-beratung, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim, Arbeitsschwerpunkt: Kompetenzbilanzierung, Selbstvermarktungsstrategien</p>
<p>BERLINGER, Kurt, Diplom-Volkswirt, Direktor der Europavertretung der Bundesagentur für Arbeit in Brüssel, Beauftragter des Vorstands der BA bei der EU, Herausgeber der Fachzeitschrift „arbeit und beruf“</p>
<p>BOHRKE-PETROVIC, Siglinde, Diplom-Verwaltungswirtin (FH), Dozentin für Beratung, Vermittlung und Fallmanagement an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim, zertifizierte Case-Management-Ausbilderin</p>
<p>BRAUN, Hans-Dieter, Dr. iur., Professor für Privat- und Sozialrecht an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim, zzt. Leiter der Abteilung B (Jura, BWL), Veröffentlichungen u. a. zu folgenden Themen: Grundlagen des Privatrechts, Insolvenzgeld, Sozialversicherungsrecht, Grund-sicherung für Arbeitsuchende</p>
<p>DINCHER, Roland, Dr. rer.pol., Professor für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Personalwesen und Dienstleistungsmarketing an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim, Forschungsschwerpunkte: Personaldienstleistungen, Personalmanagement, Marketingforschung</p>

<p>ERTELT, Bernd-Joachim, Ph.D., Diplom-Handelslehrer, Professor an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim, und an der Jan Dlugosz Akademie, Czestochowa/Polen, Forschungs-, Lehr- und Publikationsbereiche sind Beratungswissenschaft, Aus- und Weiterbildung von Beratungskräften, Informationsmanagement und -marketing, interkulturelle und transnationale Berufsberatung, Qualitätsmanagement</p>
<p>FABIG, Gerhard, Dr. phil., M. A., Professor an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung Mannheim, Beratung und Arbeitnehmerintegration, Berufstätigkeit vorwiegend als Arbeitsberater und Berater im Hochschulteam</p>
<p>FRANCK, Michael, Dr. rer.pol., Professor an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim, Lehre, Forschung und Publikationen in Arbeitsmarkttheorie, -statistik, und -politik</p>
<p>GÖCKLER, Rainer, Soz.Wiss., Diplom-Verwaltungswirt, CM-Ausbilder Dozent an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim, Lehrgebiete Arbeitsmarkt, Berufliche Beratung, Arbeitsvermittlung, Arbeitsförderung und Case Management</p>
<p>HESSE, Hermann-Günter, Dr. phil. Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) in Frankfurt am Main. Arbeitsschwerpunkte: Psychologische Akkulturationsforschung, interkulturelle Kompetenz, international vergleichende Lehr-Lern-Forschung, internationale Bildungsevaluation, Bildungsqualität in Ländern des Südens</p>
<p>KLEVENOW, Gert-Holger, Dr. phil., Diplom-Psychologe, Professor für Sozial-, Arbeits- und Organisationspsychologie, Berufsberatung und Angewandte Berufswissenschaften an der Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Schwerin. Arbeitsschwerpunkte u.a.: Berufseignungsdiagnostik, Beratungsmethodik, Organisationsentwicklung</p>
<p>KOHN, Karl-Heinz P., Dozent an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Schwerin, Schwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarktstatistik, Beratung in Bildungs- und Berufsfragen, Arbeitsmarkt für Akademiker, Arbeitsmarktorientierte Zuwanderungs- und Integrationspolitik - Weitere Informationen unter www.Kohnpage.de</p>
<p>KRAATZ, Susanne, Dr. phil., Politikwissenschaftlerin Dozentin an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim, Projektmitarbeit im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“</p>
<p>LINDER, Margaretha, Diplom-Pädagogin, Master of Arts Erwachsenenbildung Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fachhochschule Heidelberg, Schwerpunkt: Kompetenzmarketing - Selbstvermarktungsstrategien</p>
<p>LÜCK-SCHNEIDER, Dagmar, Diplom-Informatikerin Dozentin für Verwaltungsinformatik am Fachbereich Arbeitsverwaltung der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Abteilung Schwerin, Forschungsschwerpunkt: Datenbanken</p>

<p>MAIER, Dieter G., Diplom-Soziologe, Dozent für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim, Forschungsschwerpunkt: Geschichte der deutschen Arbeitsverwaltung</p>
<p>MARGASINSKI, Andrzej, Ph.D. Klinischer Psychologe, Trainer und Therapeut; Wissenschaftliche Beschäftigung mit der Problematik der Alkoholabhängigkeit und deren Prophylaxe, zzt. Dekan der Pädagogischen Fakultät an der Jan Dlugosz Akademie, Czestochowa/Polen</p>
<p>MÜLLER-GODEFFROY, Heinrich, Dr. rer. pol. Professor für Wirtschaftswissenschaften, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Abteilung Schwerin, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt</p>
<p>MUSWIECK, Wilfried, Diplom-Pädagoge, Diplom-Sozialpädagoge (FH), früher Berufsberater für Abiturienten und Hochschüler, Unterstützung und Beratung ausländischer Arbeitsverwaltungen, Beiratstätigkeit beim BMWA und BMBF, Leiter von transnationalen EU-Projekten, jetzt Leiter des Regionaleinkaufs Bayern</p>
<p>OSTERCHRIST, Frank, Diplom-Politologe, Dozent an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung am Fachbereich Arbeitsverwaltung, Abteilung Schwerin, Forschungsschwerpunkt: Arbeitsmarkttheorie und -politik</p>
<p>RACKÉ, Gerhard, Dr. jur. Professor a.D. für Arbeitsrecht an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim</p>
<p>RHEIN, Thomas, Diplom-Volkswirt Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) der Bundesagentur für Arbeit, Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“</p>
<p>RÜBNER, Matthias, Dr. phil. Hauptamtlich Lehrender für Sozialwissenschaften und berufliche Beratung an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim, Forschungsschwerpunkte: Lebenslaufsoziologie, Beratungsforschung</p>
<p>SATERDAG, Hermann, Professor Dr., Diplom-Psychologe, Regierungsbeauftragter für die Reform der Lehrerbildung in Rheinland-Pfalz, 1988 - 2000 Präsident der Universität Koblenz-Landau, Leiter des Fachbereichs Arbeitsverwaltung der Fachhochschule des Bundes (zzt. beurlaubt)</p>
<p>SAAR, Christian, Diplom-Verwaltungswirt (FH), Arbeitsvermittler mit Beratungsfachaufgaben bei der Agentur für Arbeit Elmsborn, Lehrbeauftragter an der Fachhochschule der Bundesagentur für Arbeit in Schwerin und Dozent in der internen Aus- und Weiterbildung der Bundesagentur, Schwerpunkte: Personalmanagement, insbesondere Diversity Management</p>
<p>SCHAUENBERG, Günther, Dr. phil., Leiter der Stabsstelle Internationale Beziehungen der Bundesagentur für Arbeit, Assistent bei der Europäischen Kommission (Heads of PES/EURES, High Level Strategy Group), Mitglied im Managing Board of WAPES</p>

<p>SCHULZ, William E., Ph.D., Professor in Counselling Education an der University of Manitoba/Canada. Lehre und Forschung in Beratungsmethodik, Beratungsethik, Theorien der Berufsentwicklung. Zahlreiche nationale und internationale Veröffentlichungen, Verfasser von Trainingsprogrammen für Berufsberatung. Expertentätigkeit und Forschungsaufenthalte in verschiedenen Ländern. Seit 1981 enge Kooperation mit der Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim</p>
<p>STOLZENBERG, Karl, Dozent für Leistungsrecht nach dem SGB II/III, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim</p>
<p>TAPPER, Annette, Verwaltungsoberärztin, Dozentin für Personal-, Wirtschafts-, Staats- und Sozialrecht, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Schwerrin, Forschungsschwerpunkt: „Privatsozialrecht“ (Nahtstellenproblematik)</p>
<p>VAN DER CAMMEN, Michael, Referent und Stellvertreter des Leiters in der Stabsstelle Internationale Beziehungen der BA, Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen (ILO, OECD, WAPES, IVSS) und mit dem BMWA in den Fragen der europäischen Beschäftigungspolitik, Unterstützung ausländischer Arbeitsverwaltungen bei Aufbau- und Reformprozessen</p>
<p>VLADISZAVLYEV, András, Direktor des Bezirksarbeitsamts Csongrád/Südungarn; maßgeblich beteiligt am Aufbau der ungarischen Arbeitsverwaltung und ihrer internationalen Beziehungen nach 1990, seit 2002 verantwortliche Mitarbeit an international finanzierten Projekten zur Modernisierung der staatlichen Beschäftigungsdienste in Ungarn</p>
<p>WIRTH, Carsten, Dr. rer. pol., hauptamtlich Lehrender an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, Mannheim, Forschungsschwerpunkte: Organisation, Netzwerke, Industrielle Beziehungen und Arbeitsmarkt</p>

SCHRIFTENREIHE der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
(ISSN 0179-1982)

1. Die **Fachhochschulausbildung** für den gehobenen nichttechnischen Dienst in der Bundesverwaltung. Mit Beitr. von W. Bergmann u.a. 2., veränd. Aufl. 1983. 63 S.
2. **Forschungsbericht** der FH Bund. 1981/82. 1983. 55 S. ISSN 0179-1974.
3. **Möglichkeiten** einer verwaltungswissenschaftlichen Curriculumentwicklung. Jahrestagung der FH Bund, Mannheim 1982. Hrsg. von Rainer Reinhart. 1983. 96 S.
4. **Verwaltung** und Wirtschaft. Hrsg.: Rainer Buchholz. 1984. 87 S.
5. Das **Regierungs-** und Verwaltungshandeln als curriculares Schlüsselthema des Studiums an der FH Bund. Hrsg.: Hans-Werner Möller. 1985. 100 S.
6. **Forschungsbericht**. 1983/84. 1985. 111 S. ISSN 0179-1974.
7. **Holt Schneider**, Rainer: Orientierungseinheiten und Einführungsveranstaltungen an den Verwaltungsfachhochschulen. 1986. 108 S.
8. **Forschungsbericht** der FH Bund 1985/86. 1987. 79 S. ISSN 0179-1974.
9. Die **Fortentwicklung** des Grundstudiums. Jahrestagung 1985. Hrsg.: Dieter Johannsen u.a. 1987. 125 S.
10. **Forschungsbericht** der FH Bund 1987/88. 1988. 73 S. ISSN 0179-1974.
11. **Holt Schneider**, Rainer: Die "Einführung in die öffentliche Verwaltung" als Orientierungseinheit an der FH Bund. 1988. 39 S. + Anl.
12. **Praxisbezug** der Ausbildung an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Jahrestagung 1988. Hrsg.: Enno Limbach. 1989. 207 S.
13. **Veranstaltungen** zum 10jährigen Bestehen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Festakt im Schloß Augustusburg, Brühl; Vortragszyklus im Sommersemester 1989; Wissenschaftliches Colloquium "40 Jahre Berufsbeamtentum Bewährung und Perspektiven im europäischen Kontext". Hrsg.: Hubert Minz. 1990. 245 S.
14. **Forschungsbericht** der FH Bund 1988-90. 1990. 79 S. ISSN 0179-1974.
15. **Umweltschutz** und Liegenschaftsverwaltung. Dokumentation der 3. Hochschultage Ökologie am 16. und 17. 4. 1991. Hrsg.: Rudolf Hauber, Hans-Peter Schwöbel. 1992. 173 S.

16. **Europäische** Integration. Jahrestagung der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Kehl, 4. - 6. März 1992. Hrsg.: Martin Möllers / Ludwig Schmahl. 1992. 235 S.
17. **Forschungsbericht** der FH Bund 1990-92. 1992. 83 S. ISSN 0179-1974.
18. **Umweltschutz** im Büro. Dokumentation der 5. Hochschultage Ökologie vom 27. - 29. April 1993. Hrsg.: Rudolf Hauber, Hans-Peter Schwöbel. 1993. 103 S.
19. **Historisches** Erbe und administrative Herausforderungen bei der Gestaltung der deutschen Einheit. Hrsg.: Erhard H. M. Lange / Martin Möllers, Norbert Pokorni. 1994. 160 S. ISBN 3-930732-00-9.
20. **Stand** und Zukunftsperspektiven der öffentlichen Verwaltung im wiedervereinigten Deutschland. Dokumentation der Jahrestagung der FH Bund vom 31. 1. bis 2.2. 1994. Martin Möllers (Hrsg.). Brühl 1995. 312 S.
21. **Forschungsbericht** der FH Bund 1992-94. 1994. 81 S. ISSN 0179-1974.
22. **25 Jahre** Arbeitsförderungsgesetz, 15 Jahre Fachbereich Arbeitsverwaltung der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Festschrift für Christa Mestmäcker und Joachim Müller. 1995. 181 S. ISBN 3-930732-08-4.
23. **Festschrift** für Peter Semmt. 1995. 262 S. ISBN 3-930732-08-4.
24. **New Public Management**. Mehr Effektivität und Effizienz in der Bundesverwaltung. Dokumentation der Jahrestagung der FH Bund vom 6. bis 8. 11. 1995. Walter Fischer/ Ehrhard Mundhenke (Hrsg.). Brühl 1996. VI, 299 S. ISBN 3-930732-17-3.
25. **Orlean**, Rita: Die öffentliche Verwaltung Polens und die Anpassung von human resources an die neue ökonomisch-soziale Situation unter besonderer Berücksichtigung von Transformation und Assoziation seit 1985. Brühl 1996. 257 S. ISBN 3-930732-18-1.
26. **Wertewandel** und Wertevermittlung. Frank Dulisch / Hans-Ludwig Schmahl (Hrsg.) Brühl 1996. 253 S. ISBN 3-930732-21-1.
27. **Forschungsbericht** 1994-96. Projekte und Veröffentlichungen für den Zeitraum 01. 10. 1994 bis 30. 09. 1996. Brühl 1996. 71 S. ISSN - 0179-1974.
28. **Modernisierung** der Bundesverwaltung. Aktueller Stand und Perspektiven. Dokumentation der Jahrestagung der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung vom 3. bis 5. Juni 1997 in Mannheim. Hrsg.: Ehrhard Mundhenke, Wilhelm Kreft. Brühl, 1997. 375 S. ISBN 3-930732-27-0. Vergriffen.
28. **ditto**, 2., durchges. Aufl. 1998. 375 S. ISBN 3-930732-33-5. Vergriffen.

29. **Umweltbewußtsein** und Umweltverhalten öffentlicher Organisationen. Erklärungsversuche für Diskrepanzen zwischen Möglichkeiten und Wirklichkeiten auf der exekutiven Ebene. Dokumentation der siebten Hochschultage Ökologie vom 13. bis 15. Mai 1997. Hrsg.: Rudolf Hauber / Hans-Peter Schwöbel. Brühl 1998. 211 S. ISBN 3-930732-37-8.
30. **Dincher**, Roland: Der Betrieb als Kunde und Partner der Arbeitsverwaltung. Beiträge zur konzeptionellen Weiterentwicklung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktberatung. Brühl 1998. V, 128 S. ISBN 3-930732-39-4. Vergriffen.
31. **Gibt** es eine gemeinsame Zukunft? Die öffentlichen Verwaltungen Rußlands und Deutschlands im Transformationsprozeß. Hrsg.: Klaus Erdmann / Heinz Theisen. Brühl 1998. XVI, 368 S. ISBN 3-930732-40-8.
32. **Forschungsbericht** 1996-98. Projekte und Veröffentlichungen für den Zeitraum 01. 10. 1996 - 30. 09. 1998. Brühl 1998. 68 S. ISSN 0179-1974. Vergriffen.
33. **Neue Entwicklungen** in der Europäischen Union. Perspektiven für ein europabezogenes Studium. Hrsg.: Hans Ludwig Schmahl. Brühl 1999. 309 S. ISBN 3-930732-51-3.
34. **Mundhenke**, Ehrhard: Controlling / KLR in der Bundesverwaltung. Was man dazu wissen sollte. Brühl 2000. 151 S. ISBN 3-930732-57-2. Vergriffen.
34. **dito**, 2., überarb. Aufl. Brühl 2000. 152 S. ISBN 3-930732-61-0. Vergriffen.
34. **dito**, 3., überarb. Aufl. Brühl 2001. 152 S. ISBN 3-930732-69-6. Vergriffen
34. **dito**, 4., vollständig überarb. Aufl. Brühl 2002. 171 S. ISBN 3-930732-81-5. Vergriffen.
34. **dito**, 5., überarb. Aufl. Brühl 2003. 178 S. ISBN 3-930732-88-2.
35. **Umweltschutz** in der verwaltungswissenschaftlichen Ausbildung. Konzeption und Inhalte eines neuen interdisziplinären Studienfachs. Hrsg.: Rudolf Hauber/Hans-Peter Schwöbel. Brühl 2000. 124 S. ISBN 3-930732-62-9.
36. **Forschungsbericht** 1998-2000. Projekte und Veröffentlichungen für den Zeitraum 01.10.1998 – 30.09.2000. Brühl 2000. 58 S. ISSN 0179-1974.
37. **Krüger**, Ingo: Frauenförderung und Gender Mainstreaming im Personalmanagement. Beschreibung einer Seminarreihe für Frauenbeauftragte der Behörden des Bundes. Brühl 2001. 269 S. ISBN 3-930732-66-1.
38. **Loeser**, Roman: Organisierte Kriminalität: Die sizilianische Mafia (I). Brühl 2000. 450 S. ISBN 3-930732-67-X. Vergriffen.
38. **dito**, 2., überarb. Aufl. Brühl 2004. 450 S. ISBN 3-930732-99-8.

39. **Fischer**, Walter P.: Entscheidungsorientierte Kosten- und Leistungsrechnung in staatlichen Verwaltungen. Konzeption und Nutzung eines schlanken Rechen-systems. Brühl 2002. 130 S. ISBN 3-930732-80-7. Vergriffen.
40. **Lange**, Erhard H.M.: Zivilcourage im öffentlichen Dienst in Vergangenheit und Gegenwart. Brühl 2002. 99 S. ISBN 3-930732-83-1. Vergriffen.
40. **dito**, 2., überarb. und erw. Aufl. Brühl 2003. 131 S. ISBN 3-930732-91-2.
41. **Mundhenke**, Ehrhard: Finanzmanagement als Kern der Verwaltungsmodernisie-rung. Rücksichten–Einsichten–Aussichten. Brühl 2003. 36 S. ISBN 3-930732-92-0.
42. **Litzcke**, Sven Max: Psychologische Verfahren der Personalauswahl. Brühl 2004. 95 S. ISBN 3-930732-93-9. Vergriffen.
43. **Maier**, Dieter G.: Anfänge und Brüche der Arbeitsverwaltung bis 1952. Zugleich ein kaum bekanntes Kapitel der deutsch-jüdischen Geschichte. Brühl 2004. 275 S. ISBN 3-930732-97-1.
44. **Ewald**, Isabelle: Privatisierung staatlicher Aufgaben. Brühl 2005. 102 S. ISBN 3-938407-01-8.
45. **Festschrift** für Nikolaus Jaworsky und Fritjof Wagner. Hrsg.: Roman Loeser. Brühl 2005. 330 S. ISBN 3-938407-03-4.
46. **Fischer**, Walter P.: Grundlegende Rechenprinzipien der kaufmännischen Buch-führung. Historische Entwicklung und Anwendung als öffentliche Auftragswesen. Brühl 2006. 61 S. ISBN 3-938407-11-5.