

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Mosley, Hugh; Schütz, Holger; Schmid, Günther

Working Paper

Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking)

Discussion paper // Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung,
Forschungsschwerpunkt: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung: Arbeitsmarktpolitik
und Beschäftigung, No. FS I 02-209

Provided in cooperation with:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Suggested citation: Mosley, Hugh; Schütz, Holger; Schmid, Günther (2002) :
Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von
guten Praktiken (Benchmarking), Discussion paper // Wissenschaftszentrum Berlin für
Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, No. FS I 02-209, <http://hdl.handle.net/10419/43956>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche,
räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts
beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen
der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu
vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die
erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use
the selected work free of charge, territorially unrestricted and
within the time limit of the term of the property rights according
to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
*By the first use of the selected work the user agrees and
declares to comply with these terms of use.*

FS I 02 - 209

**Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung:
Leistungsvergleich und Lernen von guten
Praktiken (Benchmarking)***

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther Schmid
unter Mitarbeit von Kai-Uwe Müller, Stephan Manning,
Sina Wilke und Sandra Gauss

Juli 2002
ISSN Nr. 1011-9523

e-mail: hugo@wz-berlin.de
holly@wz-berlin.de
gues@wz-berlin.de

*) Der Text ist eine Zusammenfassung des zweiten Zwischenberichts für das Projekt gleichen Namens, das von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurde.

ZITIERWEISE / CITATION

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther Schmid

**Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung:
Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken
(Benchmarking)**

Discussion Paper FS I 02 -209
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2002

Forschungsschwerpunkt:
Arbeitsmarkt und
Beschäftigung

Research Area:
Labour Market and
Employment

Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung

Research Unit:
Labour Market Policy
and Employment

**Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: wzb@wz-berlin.de
Internet: <http://www.wz-berlin.de>**

Zusammenfassung

Die Arbeitsämter im Bundesgebiet West unterscheiden sich beträchtlich hinsichtlich ihrer Effizienz. Dies zeigen Berechnungen mit dem Ansatz der „*technischen Effizienzanalyse*“. Effizienz wurde auf zwei Niveaus berechnet: *Aktivität*, z. B. Zahl der Vermittlungen und Zahl der Teilnehmer in Maßnahmen, bezogen auf den Personaleinsatz, und *Effektivität*, z. B. Verbleib und Eingliederung in nicht subventionierte Beschäftigung. Die ‚Umschlagsgeschwindigkeit‘ der Arbeitslosigkeit (gemessen an den Zu- und Abgangsraten), der Auslastungsgrad (Arbeitsbelastung) und die Arbeitsamtgröße sind wichtige Einflussfaktoren für die Leistungsunterschiede.

Fallstudien in acht Arbeitsämtern ergeben, dass die Flut und Details von Rechtsvorschriften und der andauernde Aktionismus in der deutschen Arbeitsmarktpolitik es den Arbeitsämtern erschweren, ihre Potenziale wirksam zu entfalten. Lernen von guten Beispielen und nachhaltige Leistungssteigerungen sind unter diesen Bedingungen kaum möglich. Die Fallstudien zeigen u.a. eine mangelhafte Arbeitgeberorientierung in der Arbeitsvermittlung und Defizite bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung auf. Die Einführung des Organisationsmodells „Arbeitsamt 2000“ bringt deutliche Umstellungsprobleme hervor.

Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die räumlichen Zuschnitte und Größenordnungen der Arbeitsämter auf den Prüfstand zu stellen sind. Die Arbeitsämter sollten im Hinblick auf Budget- und Personalsteuerung zukünftig mehr Gestaltungsspielraum erhalten. Gleichzeitig sind die Erfolgsindikatoren der Arbeitsmarktstatistik zu verbessern und flächendeckend anzuwenden. Die Marktorientierung der Vermittlung ist entschieden zu stärken, und die Betreuungsrelationen von Vermittlern zu Arbeitslosen sind deutlich zu verbessern. Bei der absehbaren Neugestaltung der Teamarbeit im AA 2000 sollte die Mitbestimmung der Mitarbeiter/innen in den Arbeitsämtern sichergestellt werden.

Summary

A DEA-based technical efficiency analysis shows strong differences in the relative efficiency of West German employment offices. Efficiency was examined in two dimensions: first, *activity*, defined in terms of the number of placements and program entrants in relation to staff inputs; second, *effectiveness*, defined in terms of transitions of program participants and the unemployed into regular employment. The dynamics of the local labor market (measured by the inflow and outflow rates), the workload, and the size of the employment offices are important determinants of performance differences.

Case studies in eight employment offices showed that excessive bureaucratic regulation of PES offices and constant changes in German labor market policies prevent local employment offices from developing their full potential. Learning from good practice and sustainable improvements in efficiency and effectiveness are difficult to achieve under these circumstances. There is, moreover, strong evidence for major shortcomings in providing placement services to employers as well as in the implementation of further training. The new reform model for employment offices, *Arbeitsamt 2000*, has caused considerable disruption and management problems in its introductory phase.

The study concludes: The boundaries and size of employment offices have to be re-examined to improve their fit with local labor markets and to optimize economies of scale. The German employment offices should receive more discretionary control over their budget and personnel resources in return for better monitoring of local policy outcomes on the basis of agreed performance indicators. The market orientation of placement services should be improved and the workload of placement officers reduced. Participation of PES staffing should be greater in future organizational reforms.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Zielsetzung.....	1
2. Methode	1
3. Ergebnisse der technischen Effizienzanalyse	2
4. Ergebnisse der Fallstudien.....	10
4.1 Ergebnisse der schriftlichen Befragung.....	10
4.2 Ergebnisse der Interviews vor Ort.....	12
5. Schlussfolgerungen.....	19
5.1 Folgerungen aus der technischen Effizienzanalyse	19
5.2 Folgerungen aus den Fallstudien	22
6. Ausgewählte Abbildungen und Anhang.....	29

1. Zielsetzung

Wie können die Leistungen der Arbeitsämter verglichen und gute Praktiken identifiziert werden? Was bringt mehr Effizienz in die deutschen Arbeitsämter? Wie ist das Reformkonzept Arbeitsamt 2000, das von engagierten ÖTV-Gewerkschaftern und Mitarbeiter/innen der BA angestoßen wurde und in den letzten Jahren in einem Großteil der 181 Arbeitsämter umgesetzt wurde, zu beurteilen? Kann es für die Reform der Bundesanstalt für Arbeit weiterhin als Leitbild dienen? Diesen Fragen widmet sich das von der Hans-Böckler-Stiftung unterstützte Projekt „Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking)“ des Wissenschaftszentrums Berlin. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse des in Kürze erscheinenden zweiten Zwischenberichts zusammengefasst.¹

2. Methode

Wie wird Effizienz gemessen? Unter vielen Möglichkeiten wählten wir den Ansatz der „*technischen Effizienzanalyse*“. Dieser Ansatz stellt nicht die Kosten von Maßnahmen ihren schwer zu messenden Nutzen gegenüber, sondern Inputs und Outputs, die keine Preisinformationen benötigen. Die zentralen Inputs der Arbeitsämter sind ihre Personalressourcen, es könnten aber noch andere Ressourcen einbezogen werden (z. B. PC-Ausstattung, Räume). Die zentralen Outputs erster Ordnung sind – *aktivitätsorientiert* – Vermittlungen und Eintritte in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Diese u.a. Outputs dienen uns zur Ermittlung der *Effizienz* im engeren Sinne. Die zentralen Outputs zweiter Ordnung sind – *ergebnisorientiert* – Übergänge von Kurz- und Langzeitarbeitslosen sowie Übergänge von Maßnahmenteilnehmern in nicht subventionierte Beschäftigung. Diese Outputgrößen dienen uns zur Ermittlung der Effizienz im weiteren Sinne, die wir mit *Effektivität* kennzeichnen.

Die hier verwendete Methode der ‚*Data Envelopment Analysis*‘ (DEA) ermöglicht es, diejenigen Arbeitsämter rechnerisch zu identifizieren, die bei gegebenen Inputs den höchsten Output erzielen. An diesen Arbeitsämtern (Referenzämter) –

¹ Zum ersten Zwischenbericht vgl. Hugh Mosley / Holger Schütz / Günther Schmid / Robert Arnkil / Markku Talonen: Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking). Zwischenbericht für die Hans-Böckler-Stiftung, Berlin 2001.

und nicht an vorgegebenen Standards – werden die anderen Ämter gemessen. Daraus ergeben sich Rangordnungen, die noch einem zweiten Verfahren unterworfen werden müssen, um die so gemessene Effizienz vergleichbar zu machen: Die Ämter haben es mit ganz unterschiedlichen Problemen zu tun (Dauer und Höhe der Arbeitslosigkeit u.a.) und müssen unter ganz unterschiedlichen Kontextbedingungen (Land-Stadt, Industrie-Dienstleistungen, Dominanz großer oder kleiner Betriebe u.a.) agieren.

Erst nach Kontrolle dieser Problemlagen und Kontextbedingungen können effiziente und weniger effiziente Arbeitsämter unterschieden werden. An diesem Punkt angelangt weiß man jedoch noch nicht, warum die einen Arbeitsämter leistungsfähiger als die anderen zu sein scheinen. Dieser Frage ging das Projekt mit Fallstudien und systematischen Paarvergleichen von unterschiedlich effizienten Ämtern nach. Durch eine schriftliche Kurzbefragung, durch Experteninterviews und zusätzliche Recherchen (Statistiken, Dokumente) in acht Arbeitsamtsbezirken wurden Hypothesen getestet, die auf „Effizienz mobilisierende Treiber“ schließen lassen.

3. Ergebnisse der technischen Effizienzanalyse²

Vorbemerkung: Eine technische Effizienzanalyse der deutschen Arbeitsämter wurde bisher noch nicht durchgeführt. Daher musste die methodische und empirische Infrastruktur erst aufgebaut werden. Insbesondere die Zusammenstellung der dazu erforderlichen Daten war aufwendiger und zeitraubender als geplant. Die Bundesanstalt für Arbeit hat uns dabei im Rahmen ihrer Möglichkeiten hervorragend unterstützt. Dennoch sind die nachfolgend zusammengefassten Ergebnisse aus drei Gründen als vorläufig zu betrachten: Sie basieren erstens nur auf Querschnittsanalysen der Jahre 1998-2000, also der Jahre der Einführung des Eingliederungstitels (Egt) und des Beginns der AA 2000-Reform; darum kann aufgrund von Brüchen in wichtigen Datenreihen auch ein wichtiger Bestandteil der Effizienzanalyse noch gar nicht untersucht werden, nämlich die Veränderung der Effizienz über die Zeit (Produktivität) und in Verbindung mit dem laufenden Reformprozess. Zweitens betrachtet auch die Bundesanstalt für Arbeit wichtige Erfolgs-

² Die Federführung dieses Analyseteils hatte Dr. Hugh Mosley. Die Analyse konzentrierte sich auf die 141 westdeutschen Arbeitsämter (Berlin musste wegen der besonderen Organisationsstruktur und Lage ausgeklammert werden); der Gesamtbericht enthält jedoch auch Hinweise auf die ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke.

indikatoren wie die Verbleibquoten als unzureichend und ist bemüht, echte Integrationsquoten zur Verfügung zu stellen, was allerdings erst im Herbst 2002 möglich sein wird. Drittens wurde festgestellt, dass die Vermittlungsdaten aus der Geschäftsstatistik der BA gravierende Defizite aufweisen. Bereinigte Vermittlungsdaten sind ebenfalls von Seiten der BA geplant. Trotzdem sind die Ergebnisse aus unserer Sicht robust genug, um erste Hinweise auf die Bedingungen einer Effizienzsteigerung geben zu können.³

(1) Die zentrale Inputvariable sind die *Personalressourcen der Arbeitsamtsbezirke*. Diese stehen als Personalansatz und als Planstellenansatz zur Verfügung. Wir verwendeten in erster Linie den Personalansatz, weil er die effektiv eingesetzten Kapazitäten am besten wiedergibt:

- Zunächst fallen die enormen Größenunterschiede der Arbeitsamtsbezirke gemessen an Personalressourcen auf: Sie streuen zwischen 128 Beschäftigten im Arbeitsamt Limburg und 1.313 Beschäftigten in Hamburg.
- Insgesamt verminderten sich jedoch die Personalressourcen der Arbeitsämter⁴ in den drei Beobachtungsjahren (1998-2000) von insgesamt 68.303 um 2,2 % auf 66.793, wobei vor allem Verwaltungsstellen abgebaut wurden.

(2) Entsprechend variiert der *Personaleinsatz im Bereich Vermittlung und Beratung*.

- Er umfasst in Großstadtarbeitsämtern bis zu 506 Mitarbeiter/innen (Hamburg, München 440), während die regional großflächigen, aber kleinen Ämter nur etwa ein Zehntel dieser Größenordnung aufweisen (je 43 in Limburg, Weißenburg und Donauwörth).⁵
- Aufgrund der deutschen Regionalstrukturen (Stadt-Land) überrascht diese Spannweite nicht. Aber auch bei Kontrolle um die Wohnbevölkerung bleiben große Differenzen: In Duisburg (hier an der Spitze) kommen auf 10.000 Ein-

³ Unser Vertrauen in die Robustheit der Ergebnisse basiert auf verschiedenen Variantenberechnungen; außerdem waren relative Werte und nicht das angegebene Niveau der Vermittlungen für unsere Analyse ausschlaggebend. Mit der Verfügbarkeit von verbesserten Indikatoren, möglicherweise noch in diesem Jahr, werden sich Überprüfungsmöglichkeiten der Analyse ergeben.

⁴ Ohne BA-Hauptstelle, Landesarbeitsämter und Sonderstellen wie Zentrale Arbeitsvermittlung (ZAV).

⁵ Diese und die folgenden Zahlenangaben beziehen sich immer auf das Jahr 2000; Quelle: Daten übermittelt durch die Bundesanstalt für Arbeit.

wohner 12 Beschäftigte im Arbeitsamt, in Emden sind es neun, in Göppingen, Freising und Ludwigsburg dagegen nur etwa vier.⁶

(3) Von Interesse sind auch die *Personalstrukturen*, weil sie zur Frage Aufschluss geben, ob die Arbeitsämter den Personaleinsatz flexibel an die jeweilige Problemstruktur anpassen können.

- So variiert der Anteil des Personals in Vermittlung und Beratung an der Gesamtbeschäftigung zwischen 49 % in Duisburg bzw. 40 % in Marburg und Göttingen sowie 27 % in Waiblingen.
- Auch die Personalbesetzung innerhalb des Bereichs Vermittlung und Beratung ist sehr unterschiedlich. In Köln sind 56 % des Personals in diesem Bereich ausgebildete Vermittler und Berater, in Duisburg sind es nur 31 %.

(4) Von zentraler Bedeutung für die Frage der überregionalen Personalflexibilität ist die *Arbeitsbelastung des Personals*.

- Gemessen beispielsweise am Arbeitslosenbestand pro Vermittler ergibt sich eine Spannweite von 580 Arbeitslosen pro Vermittler in Kassel oder 561 in Dortmund bis 267 in Freising, dem Arbeitsamt mit der derzeit geringsten Arbeitslosenquote, oder 269 in Nagold; der Durchschnitt beträgt 331.⁷
- Gemessen an den Zugängen von Arbeitslosen pro Vermittler verschärfen sich die Relationen. Im Arbeitsamt Ansbach kommen auf einen Vermittler 1.103 Zugänge an Arbeitslosen pro Jahr, im Arbeitsamt Stuttgart „nur“ 578 (vgl. beispielhaft Abb. 1, Anhang).

(5) Enorme Variationen finden sich auch bei den *Output-Indikatoren erster Ordnung*, d. h. solchen, die das *Aktivitätsniveau* widerspiegeln, z. B. die Zahl der Eintritte in Maßnahmen oder die Zahl der Vermittlungen pro Vermittler und Berater:

- Die Arbeitsämter Korbach und Marburg bringen pro Jahr 149 bzw. 133 Teilnehmer in Maßnahmen, die Arbeitsämter Heidelberg und München nur 51 bzw. 50.

⁶ Bei der Beurteilung des Personalinputs und der Interpretation des Leistungsvergleichs ist zu beachten, dass einzelne Arbeitsämter besondere Aufgaben wahrnehmen. Das Arbeitsamt Duisburg, das eine Sonderzuständigkeit für die Bearbeitung der Werkvertragskontingentüberwachung hat, ist ein extremes Beispiel: Nach Information der BA werden rund 100 zusätzliche Mitarbeiter dafür angesetzt.

⁷ Zum Vergleich: die entsprechende Relation von Wohnbevölkerung pro Arzt in der Bundesrepublik betrug 282 für das Jahr 1999.

- Noch deutlicher sind die Unterschiede bei der Vermittlungsaktivität. Ungeachtet der Unzuverlässigkeit dieser Statistik, die vom Bundesrechnungshof Anfang dieses Jahres aufgedeckt wurde, schwankt diese Outputgröße zwischen 549 pro Vermittler und Berater (Emden) und 92 (Lübeck).⁸
- Diese Spannweiten dürfen jedoch keinesfalls als tatsächliche Leistungsunterschiede betrachtet werden, weil sie weder etwas über die Qualität aussagen noch die unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen berücksichtigen, unter denen die Arbeitsämter agieren müssen.

(6) Nicht unerwartet sind dann auch die großen Unterschiede bei den *Output-Indikatoren zweiter Ordnung, die Arbeitsmarktergebnisse* anzuzeigen, an denen sich die Arbeitsämter letztlich messen müssen. Ein Beispiel sind die Verbleibsquoten, die ausdrücken, wie viele der Teilnehmer/innen sechs Monate nach der Maßnahme nicht wieder im Arbeitslosenregister erscheinen. 100 Prozent hieße, dass alle ehemaligen Teilnehmer/innen entweder in Beschäftigung sind oder in einer anderen Position, d.h. in Rente, im Haushalt, in Krankheit, zurück in einer Schule oder wieder in einer anderen Maßnahme. Leider ist der Zielort des Abgangs aus der Maßnahme nicht bekannt, so dass dieser Indikator den Erfolg einer Maßnahme nicht besonders gut widerspiegelt.

- Die Verbleibsquoten von Maßnahmen in beruflicher Weiterbildung (FbW) hatten im Jahr 2000 eine Spannweite von 91 % in Freising bis 66 % in Bochum.
- Die Verbleibsquote von ABM schwankte dagegen wesentlich stärker, zwischen 85 % in Villingen-Schwenningen und nur 39 % in Recklinghausen.
- Dass diese Verbleibsquoten stark von der Arbeitsmarktlage abhängen, zeigen die Abbildungen 2 und 3 (Anhang); trotzdem ist der Zusammenhang nicht so stark, wie zu erwarten gewesen wäre. Dies ist ein deutlicher Hinweis, dass die Arbeitsämter trotz annähernd gleicher Arbeitsmarktlage⁹ unterschiedlich effizient im Einsatz ihrer Maßnahmen sind.

⁸ Auch nach weiteren von der Bundesanstalt durchgeführten Nachprüfungen ergab sich der traurige Tatbestand, dass grob etwa ein Drittel der Angaben exakt dem vorgeschriebenen (engen) Vermittlungsbegriff entsprachen; ein Drittel war in der Bandbreite des Interpretationsspielraums, ein Drittel verblieb im Bereich des Zweifelhafte bis hin zu eindeutigen Manipulationen.

⁹ Natürlich wären weitere Indikatoren, z. B. Struktur der Kunden, zur Herstellung einer tatsächlichen Vergleichbarkeit hinzuzuziehen.

(7) Die *technische Effizienz* wurde in zwei Stufen gemessen: Erstens durch die Beziehung des Personalansatzes der Arbeitsämter (Input I)¹⁰ auf vier *Outputvariablen erster Ordnung*: Eintritte in subventionierte Beschäftigung, Eintritte in Weiterbildung, Vermittlungen über 7 Tage netto, Zugänge in andere Maßnahmen.

- Im Vergleich zu den vier (effizientesten) Referenzarbeitsämtern¹¹ stellte sich heraus, dass etliche Arbeitsämter nur 50 bis 60 % des möglichen Effizienzniveaus erreichen.
- Vor allem große Ämter (gemessen am Personalbestand) weisen geringe Effizienz aus. „Korrigiert“ man um diesen Größenfaktor (den zwar die Bundesanstalt, jedoch nicht das entsprechende Arbeitsamt verändern kann), schneiden einige dieser Ämter wesentlich besser ab.
- Die hohe Varianz (Werte zwischen 0,44 und dem Höchstwert 1, bei einem Mittelwert von 0,70) verweist darauf, dass sich die Effizienz um etwa 40 % verbessern könnte, wenn alle Ämter die Effizienz der „Vorbilder“ (bzw. der „benchmarks“) erreichen würden (vgl. Abb. 4).
- Die unterschiedlichen Leistungen der Arbeitsämter sind zum Teil abhängig von mehr oder wenigen günstigen Arbeitsmarktbedingungen vor Ort. Diese erklären circa 40 % der Variation in Effizienz, so dass die realistischerweise zu erwartende Steigerung der Effizienz durchschnittlich etwa 25 % beträgt.

(8) Der Einfluss ausgewählter Arbeitsmarkt- und Strukturvariablen auf die Effizienz- und Effektivitätswerte wurde mit einem Tobit-Regressionsmodell untersucht, weil die DEA-Werte rechts zensiert sind (maximaler Wert = 1). Anstatt der üblichen Maximum-Likelihood-Methode haben wir Heckmans Zwei-Stufen-Methode benutzt, um das Modell zu schätzen.¹²

- Die Effizienz im Sinne des Aktivitätsniveaus der Arbeitsämter steigt (überraschenderweise) mit der Arbeitslosenquote und insbesondere mit dem Zugang

¹⁰ Alternativ wurde mit den Ausgaben gerechnet, die jedoch keine wesentlichen Änderungen ergaben.

¹¹ Aus Gründen des Vertrauensschutzes hier nicht ausgewiesen.

¹² Wir bevorzugen Heckmans Methode in diesem Fall, weil wir die Residuen des Modells verwenden wollen, um für Umweltfaktoren kontrollierte DEA-Werte für die einzelnen Arbeitsamtbezirke zu schätzen, was mit der üblichen M-L-Methode aus technischen Gründen nicht möglich ist. Das Standard-Tobit-Modell ist für die Identifizierung der 'Best-Practice'-Ämter nicht geeignet, weil die Residuen der Ämter auf der Effizienzgrenze systematisch unterschätzt werden. Wir danken George Sheldon, der uns auf dieses Problem in unserem ursprünglichen Vorhaben aufmerksam gemacht hat.

an Arbeitslosen – also gleichsam mit der Arbeitsbelastung. Dieser Zusammenhang lässt sich (vorsichtig und vielleicht noch zu spekulativ) so interpretieren, dass die Kapazitäten der Arbeitsämter mit zunehmender Arbeitsbelastung völlig ausgeschöpft, wenn nicht gar überlastet werden, andere Ämter mit günstigerer Arbeitsmarktlage vergleichsweise unterbelastet sind. Dem Personalzuteilungssystem scheint es nicht zu gelingen, dieser Belastungsvariation rechtzeitig zu begegnen.

- Die Zugangsrate an Arbeitslosen, die mit der Abgangsrate stark korreliert, kann in Verbindung mit der Zugangsrate der offenen Stellen auch als Indikator für die „Umschlaggeschwindigkeit“ lokaler Arbeitsmärkte interpretiert werden. Diese hängt wiederum stark von der Industriestruktur und der Saisonalität ab. Eine hohe Umschlaggeschwindigkeit erhöht die Reintegrationschancen und wirkt sich in der Tat positiv auf das Aktivitätsniveau aus. Umgekehrt wird diese Art gemessener Effizienz, wie erwartet, von einer hohen Sockelarbeitslosigkeit (hoher Anteil an Problemgruppen und Langzeitarbeitslosigkeit) stark beeinträchtigt.
- Im Allgemeinen ist die Erklärungskraft der Kundenmerkmale in verschiedenen Modellen und Jahren weniger stark als erwartet. Nur der Anteil der Ausländer an allen Arbeitslosen wirkt sich signifikant negativ auf die Effizienz (im Sinne des Aktivitätsniveaus) aus, was auf eine Vernachlässigung dieser Zielgruppe hindeutet.
- Als vierter Faktor kommt der Größenfaktor ins Spiel, allerdings in einer doppelten und nicht einfach zu interpretierenden Form: Die Effizienz fällt mit zunehmender Größe des Arbeitsamtsbezirks (gemessen in relativer Personalgröße), steigt aber mit zunehmender Größe des Arbeitsmarktes (gemessen am Umschlag offener Stellen und Zugang an Arbeitslosen). Dieses Ergebnis, das in den meisten, wenn auch nicht allen Modellen signifikant ist, entspricht auch den Erfahrungen aus Schweden, Finnland und der Schweiz: Zuerst ist (mit der Größe des Amtes) ein steigender, dann ein konstanter und schließlich ein fallender Skalenertrag festzustellen.¹³ Dagegen ist der gegenteilige Zusammenhang zur Größe des Arbeitsmarktes plausibel so zu interpretieren, dass durch die größere Anzahl von offenen Stellen und Arbeitssuchenden die Auswahlmöglichkeiten und damit die Stellenbesetzung erleichtert werden.

¹³ Die Ergebnisse sind mit Vorsicht zu interpretieren, da es schwierig ist, in einer Regressionsanalyse auf der Basis von aggregierten Daten großstädtische Kundenmerkmale und Arbeitsmarktstrukturen von organisatorischer Größe zu unterscheiden.

Bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gibt es möglicherweise ebenfalls positive Skaleneffekte, sowohl bei den Arbeitsämtern als auch bei den Trägern. Die Beurteilung dieses Ergebnisses für die derzeitige Reformdiskussion werden wir im Schlussteil der Bewertung diskutieren.

(9) In der zweiten Stufe wurden die Outputvariablen der ersten Stufe als Inputs behandelt und zu Output-Indikatoren zweiter Ordnung, d.h. *arbeitsmarktpolitischen Ziel- bzw. Ergebnisgrößen*, in Beziehung gesetzt: Übergänge Langzeitarbeitsloser (> 6 Monate) in reguläre (nicht subventionierte) Beschäftigung, Übergänge Kurzarbeitsloser (< 6 Monate) in reguläre Beschäftigung, Verbleibsquote von Teilnehmern in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (nach 6 Monaten nicht mehr arbeitslos).¹⁴

- Auch im Hinblick auf dieses Effizienzmaß¹⁵ unterscheiden sich die Arbeitsämter stark, allerdings sind die Unterschiede weniger ausgeprägt. Das so gemessene Effektivitätsmaß reicht von 0,69 bis zum Höchstwert 1 bei einem Durchschnittswert von 0,89.
- Also auch hier könnte die Effektivität um durchschnittlich 12 % verbessert werden, wenn alle Ämter die Wirksamkeit der „Benchmark-Arbeitsämter“ erzielen würden (vgl. Abb. 5).
- Da circa 25 % der Variation in Effektivität ebenfalls auf Umweltbedingungen vor Ort zurückzuführen sind, beträgt die mögliche Steigerung durchschnittlich etwa 9 %.

(10) Die statistische Erklärung der unterschiedlichen Effektivität erwies sich als schwierig. Die Regression der Umweltfaktoren des Arbeitsmarkts allein erklärt nur etwa ein Viertel der beobachteten Variation. Im Umkehrschluss deutet dieser Befund auf die Wichtigkeit der lokalen Implementation für die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik und -verwaltung hin. Neben dem schwachen Gesamtzusam-

¹⁴ Diese Verbleibsquote ist eine unbefriedigende Ziel- oder Ergebnisgröße, weil sie nicht den Übergang in nachhaltige Beschäftigung (Eingliederungsquote) misst, sondern nur den Tatbestand, dass die Teilnehmer/innen nach 6 Monaten nicht mehr bzw. nicht wieder in der Arbeitslosenstatistik auftauchen. Ob die Teilnehmer anschließend krank, inaktiv, in Rente oder gar wieder in Maßnahmen zurückkehrten, geht aus dieser Verbleibsquote nicht hervor. Dennoch stellten wir fest, dass diese Verbleibsquote von vielen Vermittlern und Arbeitsberatern, auch Arbeitsamtsdirektoren, als zentrale Erfolgsgröße betrachtet wird. In naher Zukunft (Stand Juli 2002) soll eine tatsächliche Eingliederungsquote zur Verfügung stehen.

¹⁵ Wegen der Ergebnisorientierung (Wirksamkeit) bezeichnen wir dieses Effizienzmaß mit Effektivität.

menhang ist zu vermerken, dass vor allem die Arbeitsmarktvariablen statistisch signifikant sind: Wie erwartet mindert steigender Zugang von Arbeitslosen die Effektivität deutlich, während die Verbesserung der offenen Stellensituation die Effektivität verbessert.

(11) Um für Steuerungszwecke der Arbeitsverwaltung nützlich zu sein, muss der Leistungsvergleich ämterspezifische Werte liefern, die um Kontextfaktoren bereinigt sind, auf die das Arbeitsamt keinen Einfluss hat. Abbildung 6 zeigt die korrigierten Werte für Effizienz und Effektivität der westdeutschen Arbeitsämter im Jahr 2000. Die Ämter, die (im engeren Sinne) effizient sind, sind nicht unbedingt auch effektiv; aber auch das Gegenteil trifft nicht zu, dass nämlich Effizienz auf Kosten der Effektivität geht. Der Zusammenhang (Korrelation) zwischen den korrigierten Effizienz- und Effektivitätswerten ist sehr niedrig (schwach negativ). Die Kombination beider Größen ergibt eine Vierfeldertafel, in der sich die Arbeitsämter in vier Gruppen aufteilen lassen: erstens Ämter, die sowohl effizient als auch effektiv sind; zweitens Ämter, die nur effizient, aber nicht effektiv sind; drittens Ämter, die umgekehrt nur effektiv, aber nicht effizient sind; und viertens schließlich Ämter, die (nach unseren Maßstäben) weder effizient noch effektiv sind.

(12) Diese Gruppenbildung sollte als Ausgangspunkt für die Auswahl der 8 Arbeitsämter für Fallstudien dienen, um den weiteren und tieferen Gründen für die unterschiedliche Effizienz und Effektivität auf die Spur zu kommen. Da diese methodische Lösung erst vor kurzem zur Verfügung stand, haben wir uns einer Alternative bedient.¹⁶ Wir nahmen eine systematische Paarbildung vor, die sich an folgenden Kriterien orientiert: Auswahl von „Vorbildern“ („best practices“), die erstens (statistisch nicht kontrollierte) Höchstwerte sowohl für Effizienz als auch Effektivität ausweisen und die zweitens im Hinblick auf möglichst viele Effizienz- oder Effektivitätsdimensionen gut abschneiden. Diesen „Benchmarks“ stellten wir Ämter gegenüber, die nach beiden Kriterien eher schwach abschneiden. Als kontrollierende Randbedingungen gingen wir zum einen von den vom IAB entwickelten Clustern aus, das heißt, wir wählten die Paare innerhalb eines Umfelds, das im Hinblick auf Kontextbedingungen sehr ähnlich ist. Zum anderen berücksichtigten wir noch Randbedingungen wie Größe des Arbeitsamts, Stadt-Land-Verhältnis und Stand der AA 2000-Reform.

¹⁶ Die Ergebnisse dieses Behelfs weichen jedoch nicht wesentlich von dem neueren Verfahren zur Umweltkontrolle ab.

4. Ergebnisse der Fallstudien¹⁷

Vorbemerkung: Die Implementationsanalyse beruht auf einer schriftlichen Befragung und auf Experteninterviews mit AA-Mitarbeitern. Adressat der schriftlichen Kurzbefragung in den Fallämtern waren die Leistungs- und Führungskräfte und die operativen Fachkräfte in der Kundengruppe Arbeitsmarktpartner (ohne Bürosachbearbeiter und Bearbeiter). Die schriftliche Befragung zielte inhaltlich zunächst auf die Erfassung der (ungefähren) zeitlichen Aufwendungen für die unterschiedlichen Arbeitstätigkeiten. Des Weiteren wurden Fragen zur Vermittlungsstrategie und zur Bedeutung von Dritten sowie offene Fragen zu positiven und negativen Einflussfaktoren, guten und weniger guten (Zusatz)Maßnahmen sowie zu Verbesserungsmöglichkeiten in den Arbeitsämtern und in der Arbeitsmarktpolitik gestellt. Außerdem sollte die Kurzbefragung die Vorbereitung der Expertengespräche vor Ort unterstützen. Die Rücklaufquoten der Fragebögen lagen insgesamt zwischen 33 % und 63 % und blieben unter den gesetzten Erwartungen. Neben den großen Schwankungen zwischen den Arbeitsämtern antworteten auch die Dienstposten unterschiedlich zuverlässig. Wegen des bescheidenen Rücklaufs stehen in der Regel weniger als 50 % Respondenten aus den Zielpopulationen zur Verfügung. Die Ergebnisse sind also statistisch nicht repräsentativ, dennoch vorsichtig als Anhaltspunkte für allgemeinere Strukturen und Meinungen interpretierbar.

4.1 Ergebnisse der schriftlichen Befragung

(13) Das *Zeitbudget* aller Dienstposten variiert unter den Ämtern erheblich. Die größeren Unterschiede sind innerhalb der Leistungsberater und Sachbearbeiter zu verzeichnen, während die Arbeitsvermittler und vor allem die Arbeitsberater ein etwas einheitlicheres Muster der Zeiteinteilung aufweisen.

- In fünf der acht Ämter umfasst die Tätigkeit der Arbeitnehmerberatung durch die Arbeitsvermittler gut oder mehr als die Hälfte der Arbeitszeit, in zweien wenigstens mehr als ein Drittel.
- Vermittlungstätigkeiten im engeren Sinne machen für die Vermittler in vier Ämtern durchschnittlich weniger als ein Zehntel und in zwei Ämtern nur etwa ein Siebtel der Arbeitszeit aus; der Gesamtdurchschnitt beträgt 13 %. Wird

¹⁷ Die Federführung dieses Analyseabschnittes hatte Dipl.-Pol. Holger Schütz.

die Arbeitnehmerberatung als Bestandteil der Vermittlung hinzugerechnet, erhöht sich die durchschnittliche Arbeitszeit für Vermittlung auf 55 %.

- Allgemeine Verwaltungstätigkeiten umfassen in sieben von acht Arbeitsämtern ein gutes Zehntel der Vermittlerarbeitszeit.
- Nur in zwei Ämtern erreicht der Anteil der Arbeitgeberberatung etwa 15 %; alle anderen Arbeitsämter liegen darunter.
- Für die Arbeitsberater entfällt aufgabenkonform der Löwenanteil ihrer Arbeitszeit auf Beratung von Arbeitnehmern, aber auch mehr als ein Zehntel der Arbeitszeit wird wiederum von Verwaltungstätigkeiten gebunden (mit einer Ausnahme).
- Für die Leistungsberater und Sachbearbeiter ergeben sich keine konzisen Zeitbudgetmuster.

(14) Befragt nach der *Vermittlungsstrategie* ihres Amtes, ergeben sich keine dominanten Muster. Abgefragt wurden die Varianten: stellenorientierte, bewerberorientierte, zielgruppenorientierte, kennzifferorientierte Vermittlung sowie das BA-Angebotskonzept. Stellenorientierte Vermittlung wird in zwei Arbeitsämtern hervorgehoben, bewerberorientierte Vermittlung in drei Ämtern. Das Fehlen dominanter Strategiemuster bedeutet in zugespitzter Interpretation, dass die Arbeitsämter ihre Vermittlungspraxis nicht an bestimmten Politikstrategien oder konzeptionellen Maßgaben ausrichten.

(15) Die *Zusammenarbeit mit den arbeitsmarktpolitischen Trägern* im Sinne einer pro-aktiven Erörterung und Abstimmung der Maßnahmen wurde nur in einem Arbeitsamt als stark ausgeprägt eingeschätzt. Alle anderen Ämter schätzten die Bedeutung dieser Zusammenarbeit als (zum Teil deutlich) geringer ein. Die Koordination und Kooperation mit benachbarten Arbeitsämtern ist sogar noch schwächer. Angesichts der Existenz und Zunahme verflochtener Wirtschaftsräume kann dies als eine unzureichende Vernetzung interpretiert werden.

(16) Hinsichtlich der Beeinträchtigung bzw. der Verbesserung der Leistungsfähigkeit ihres Amtes wurden auf die offenen Fragen folgende Faktoren aufgeführt:

- Häufig positiv benannt wurden das Betriebsklima (ein Fünftel der Befragten), die neuen Projektteams sowie die Fachkompetenz der BA-Mitarbeiter. Aber auch jeder vierte Befragte gibt ausdrücklich an, überhaupt keine positiven Aspekte zu sehen.

- Zu den negativen Faktoren zählen aus Sicht der Befragten vor allem (jeweils ein Drittel der Befragten) die Presseberichterstattung (zu beachten die zeitliche Nähe der Befragung zum Vermittlungsskandal), die sogenannte ‚Weisungsflut‘ (als Sammelbegriff für die Vielzahl an Gesetzen, Dienstanweisungen und Regelungen). Jeder Fünfte sieht überdies das AA 2000 und den allgemeinen Personalmangel als leistungsmindernde Faktoren an.

(17) Gefragt nach Möglichkeiten zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Arbeitsamtes spricht sich jeder vierte Befragte für eine klare Aufgabenverteilung im Amt und für die Konzentration auf das Kerngeschäft der Vermittlung aus. Regelungsvereinfachung, mehr Personal und die Verringerung von fachfremden Aufgaben sind aus Sicht von gut 20 % der befragten AA-Mitarbeiter überdies nötig, damit die Leistungsfähigkeit erhöht werden kann. In den Befragungsergebnissen kommt darüber hinaus zum Ausdruck, dass es vielen Mitarbeitern schlicht an Anerkennung für ihre Arbeit mangelt; außerdem wird auch die Einführung immer neuer Programme und Maßnahmen als kontraproduktiv kritisiert.

4.2 Ergebnisse der Interviews vor Ort

Vorbemerkung: In den Fallstudien vor Ort wurde mittels leitfadengestützter Experteninterviews schwerpunktmäßig die Implementation der Arbeitsvermittlung (für Erwachsene) und der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) untersucht. Des Weiteren wurde der Umsetzung des Organisationskonzeptes AA 2000 nachgegangen. Schließlich haben wir aufgrund der politischen Entwicklungen seit Februar 2002 die Reformoptionen und -wünsche aus der Sicht der BA-Mitarbeiter in den Gesprächen systematischer abgefragt und in dieser Projektphase das Management der AA-Außenbeziehungen thematisch zurückgestellt.

(18) In der *Arbeitsvermittlung* zeigt sich eindeutig eine Dominanz des Bewerbergeschäfts. „Der Druck des Flures“ (ein Arbeitsvermittler) lässt nach Praktikereinschätzung gar keine andere Wahl, als sich dieser Aufgabe zu widmen. Die wesentlichen Defizite sind:

- Zu hohe Betreuungsrelation von Vermittlern zum Arbeitslosenbestand (vgl. Punkt 4).
- Spiegelbildlich geht das Bewerbergeschäft zu Lasten des betrieblich orientierten Vermittlungsgeschäfts; für aktive Stellenakquisition oder Außendienste fehlt in der Regel die Zeit. Nur in fünf von acht AÄ konnten überhaupt expli-

zite Regelungen zur regelmäßigen Pflege der Betriebs-/Stellenorientierung festgestellt werden.

- Insgesamt ist in den letzten Jahren die Arbeitgeberorientierung bei der Vermittlung gesunken. Dies ist zu einem Teil auch auf das Transferkonzept zurückzuführen, da im Zuge der Einführung des AA 2000 spezialisierte AA-Einrichtungen zur Pflege der Arbeitgeberkontakte und Stellenakquisition abgeschafft werden mussten.
- Als zusätzliche Belastungen in der Arbeitsvermittlung wirken z. B. erweiterte Öffnungszeiten und die telefonische Erreichbarkeit oder die sachbearbeitende Abwicklung kompletter Maßnahmen (z. B. Überbrückungsgeld für Existenzgründer oder UBV/Mobi¹⁸).
- Im Kontext des Job-Aktiv-Gesetzes ist festzuhalten, dass das Profiling und Eingliederungsvereinbarungen bisher in die CoArb¹⁹ nicht sinnvoll integriert sind und daher auch (unproduktive) Mehrarbeit verursachen. Mit der Vermittlungsoffensive und der Umsetzung des *Angebotskonzepts*²⁰ der BA sind nun deutliche Bemühungen erkennbar, die Arbeitgeberseite des Vermittlungsgeschäfts wieder zu stärken.

(19) Im Bereich *Förderung der beruflichen Weiterbildung* (FbW) zeigt sich eine weitgehend konservative und pragmatische strategische Ausrichtung. Das bedeutet, die AÄ richten ihre Maßnahmenportfolios an den Bedingungen ihrer örtlichen Arbeitsmärkte aus und organisieren möglichst marktnahe Maßnahmen, um hohe Quoten an Arbeitsmarkteinmündungen nach dem Ende der Maßnahmen zu erreichen. Aufgrund der Ausrichtung an gegebenen Branchen- und betrieblichen Strukturen sind eher traditionelle Maßnahmen die Regel; das betrifft insbesondere den Bereich der ‚klassischen Umschulungen‘. Umschichtungen bei den Anteilen der verschiedenen Maßnahmen erfolgen häufig nur graduell, da eine der zentralen Planungsgrößen die Orientierung an den Vorjahren ist. Im Einzelnen ergeben sich folgende Trends oder Probleme:

¹⁸ UBV/Mobi = Unterstützung der Beratung und Vermittlung / Mobilitätshilfen

¹⁹ CoArb = Computerunterstützte Arbeitsvermittlung.

²⁰ Zu den wesentlichen Elementen des „Angebotskonzepts“, das von der BA seit 1999 verfolgt wird, gehören ausdifferenzierte Dienstleistungen nach den jeweiligen Kundenbedarfen (d.h. nach dem Maß an Unterstützungsbedarf): Selbstinformation und Eigenaktivität, Beratung und Vermittlung als Standardangebot, Intensivberatung und Intensivvermittlung. Wichtiges Element bildet auch die Nutzung der sogenannten ‚Aktionszeit‘ zur präventiven, frühzeitigen Jobsuche schon während der Kündigungszeit.

- Lange (und kostenträchtige) Umschulungen machen immer noch den Löwenanteil des Budgets aus. Dies erklärt die im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Dauer von FbW-Maßnahmen und die vergleichsweise geringen Fallzahlen. Bereits eine frühere WZB-Studie²¹ fand einen negativen Einfluss der durchschnittlichen Maßnahmendauer auf die Effektivität von FbW, die Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren.²² In neuerer Zeit sind kürzere FbW-Maßnahmen und Trainingsmaßnahmen auf dem Vormarsch. Im Trend liegen im gewerblichen wie im kaufmännischen Bereich Modulsysteme mit stärkerer Passgenauigkeit für die jeweiligen Bewerberbedarfe.
- Ernüchternd aber nicht überraschend sind die Befunde zur vorausschauenden Erfassung des Qualifikationsbedarfs. Die Mehrzahl der untersuchten Arbeitsämter sieht keine gute Möglichkeiten für eine realistische Einschätzung der regionalen Qualifizierungsbedarfe. Das bedeutet also, dass die FbW-Planung nicht auf Analysen des Qualifikationsbedarfs aufbaut. Dafür wird vor allem die unzureichende Personalentwicklung der KMU verantwortlich gemacht: Die Klein- und Mittelbetriebe sind üblicherweise nicht in der Lage, auch nur kurzfristig ihren Personalbedarf zu diagnostizieren und beteiligen sich leider auch nur unzureichend bei entsprechenden Betriebsbefragungen.
- Erfolg oder Qualität von FbW werden in erster Linie an der offiziellen Verbleibsquote gemessen, da kein besserer Indikator verfügbar ist. Dass es im praktischen Sprachgebrauch vieler BA-Mitarbeiter üblich ist, vom Erfolg oder Eingliederungserfolg einer Maßnahme zu sprechen, obwohl nur die Verbleibsquote gemessen wurde, ist allerdings kritisch zu bewerten (vgl. Punkt 6). Die Verbleibsquote ist auch für die FbW-Planung sehr wichtig, da bestimmte Schwellenwerte über die Wiederauflage von Maßnahmen mitentscheiden. Nur in einem AA wurde die (selbst erfasste) Eingliederungsquote in reguläre Beschäftigung explizit als Erfolgskriterium angeführt.
- Zur Erfolgskontrolle von Maßnahmen werden in allen Fallämtern darüber hinaus Teilnehmerbefragungen, Maßnahmenüberprüfungen und Träger-Checks vor Ort standardmäßig eingesetzt. Dafür steht allerdings sehr wenig

²¹ Schmid, G., H. Mosley, C. Hilbert, H. Schütz 1999, Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik: Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), Vol. 32, Heft 4, S. 547-563.

²² Was nicht heißen muss, dass einzelne Umschulungsmaßnahmen nicht angemessen und effektiv sind.

Zeit zur Verfügung, so dass stattdessen häufig nur die Prüfung nach Aktenlage stattfindet.

- Als Beispiel guter Praxis im FbW-Bereich konnte nur ein AA identifiziert werden. Die zentralen Punkte des dortigen Qualitätsmanagements waren: stichprobenartige Maßnahmenprüfungen mittels eines ausgefeilten Controllingplanes, maßnahmenadäquate Folgebeschäftigung als Erfolgskriterium sowie ein Rotationsprinzip bei der Trägerbetreuung durch die Arbeitsberater, um Klüngerlei und Korruptionsgefahren vorzubeugen. Das Beispiel zeigt die Relevanz des in der technischen Effizienzanalyse gefundenen Hinweises, dass die Effizienz der Arbeitsverwaltung durch Adaption guter Praktiken („Benchmarking“) erheblich verbessert werden kann.
- Ein insgesamt ambivalenter bis kritischer Punkt ist auch das Trägermanagement in den Fallämtern. Typisch ist eine ausgeprägte und bewusst gepflegte Trägerstabilität. Zwar ist ein bestimmtes Maß an Planungssicherheit und Verbindlichkeit gerade für kleine Träger legitim und notwendig. Auch für hochspezialisierte Träger mit teuren Infrastrukturen und qualifiziertem Personal ist eine mittel- bis langfristige Planungssicherheit unabdingbar. Entsprechende Bemühungen der Arbeitsämter, engagierten Trägern die Arbeit zu erleichtern und die Existenz zu sichern, sind auch nachvollziehbar. Dies darf aber nicht dazu führen, die FbW-Planung zur Auslastung dieser Kapazitäten zu missbrauchen. Ein ‚Bestandsschutz‘ von Trägern birgt die Gefahr von verfestigten ‚Angebots-Nachfragenkartellen‘, bei denen die Kosteneffizienz und die Qualität mittelfristig auf der Strecke bleiben können, bis hin zur Korruption.
- Für einige der untersuchten Ämter war die Konstellation von stabilen Trägermärkten bei gleichzeitigen Schwierigkeiten, die nötigen Teilnehmerkapazitäten für die Bestückung mit geeigneten Teilnehmern zu erreichen, feststellbar. Da in den meisten Ämtern gleichzeitig die Mittelausschöpfung der vorhandenen Egt-Mittel²³ ein relevantes Leistungsmerkmal und handlungsleitendes Motiv darstellt, ergibt sich praktisch die Gefahr der unzweckmäßigen Verwendung von Beitragsmitteln, indem auch ungeeignete Kandidaten in eine Maßnahme zugewiesen werden. Die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung wird damit verfehlt.²⁴ Auf die Möglichkeiten, den angesprochenen Gefahren wir-

²³ Egt = Eingliederungstitel.

²⁴ Dies ist auch nicht im Sinne der diesbezüglichen Weisungen der Hauptstelle, vgl. Rd.-Erl. vom 8.5.02.

kungsvoll zu begegnen, werden wir im bewertenden Schlussteil zurückkommen.

(20) Mit dem *Organisationsmodell AA 2000* soll(te) in den deutschen Arbeitsämtern verbesserte Wirksamkeit, erhöhte Wirtschaftlichkeit, mehr Kundenzufriedenheit und mehr Mitarbeiterzufriedenheit erzielt werden. Die Umsetzung erfolgt auf der Grundlage des Transferkonzepts AA 2000, das bis in das kleinste Detail die Organisationsstrukturen (personelle und funktionale Zusammensetzung der verschiedenen Teams, die Leitungsstrukturen u.a.) und die Schritte zu ihrer Umsetzung vorschreibt. In den acht Fallämtern kam es im Zuge der Einführung und Umstellung von AA 2000 zu teils massiven Einbrüchen bei der Bearbeitung von Anträgen auf Lohnersatzleistungen. Verantwortlich für diese Leistungseinbrüche sind die Teambildungsprozesse, die Erprobung und Einübung neuer Arbeitsorganisation und –aufteilung, insbesondere die Verzahnung von Leistungs- und Vermittlung im mittleren Dienst, Ausfallzeiten durch Schulungen und die starke Zunahme an umstellungsbedingten Besprechungen.

- Die Bearbeitungsrückstände treten häufig in unterschiedlichen Intensitäten in einzelnen Teams auf. Diese Ungleichgewichte zwischen den A-Teams macht arbeitsamtsintern Hilfs- und Stützungsaktionen für die schwächeren Teams notwendig. Entsprechende Formen der teamübergreifenden Kooperationen (personelle Umsetzungen, Aushilfen) beeinträchtigen die ohnehin schwierigen Prozesse der Teambildung zum Teil gravierend. Personalentscheidungen ‚von oben‘, welche die Teamstrukturen dauerhaft (und nicht nur zeitweise) veränderten, um Leistungsunterschiede zu nivellieren, wirkten sich in zwei Fallämtern nachhaltig negativ auf die Akzeptanz des Organisationsmodells AA 2000 und teilweise der AA-Leitung aus.
- Die Vorgaben des Transferkonzeptes hinsichtlich der Teamstrukturen und -größen sind nicht überall ohne größere Probleme umsetzbar. Insbesondere in den (sehr) kleinen Arbeitsämtern sind die Regelgrößen kaum erreichbar.
- Zentraler Baustein des AA-2000-Konzepts ist die Aufgabenintegration (Verzahnung) von Leistungsbearbeitung und Arbeitsvermittlung für die Mitarbeitergruppe des mittleren Dienstes in den A-Teams. In der Praxis bedeutet die ‚fachliche Verzahnung‘ des mittleren Dienstes, dass in den Kundenbüros Leistungskräfte (aus der Sachbearbeitung kommend) in der Vermittlung und vor allem im unmittelbaren Kundenkontakt (Tresendienst) mitarbeiten müssen; umgekehrt sind die Bürosachbearbeiter aus der Vermittlung gefordert, bei der Bearbeitung von Leistungsakten mitzuwirken. In den meisten der von

uns besuchten Ämtern gibt es erhebliche Schwierigkeiten, den geforderten Ansprüchen der verzahnten Arbeiten befriedigend nachzukommen und gerecht zu werden, die faktisch eine Überforderung für Teile der betroffenen Mitarbeiterschaft bedeuten. Personelle Unterbesetzung, Personalausfälle und -fluktuation erschweren die Einarbeitung in die Verzahnung. ‚Lagerkonflikte‘ zwischen den Mitarbeitern der alten Abteilungen sind in einigen Ämtern stark ausgeprägt. In den meisten Ämtern zeigt sich zudem eine Tendenz zur alten Spartenarbeitsteilung, überwiegend aus pragmatischen Gründen.

- In einem AA funktionierte die Verzahnung allerdings vergleichsweise gut, wofür zwei Gründe verantwortlich gemacht werden können: erstens eine frühzeitige Dezentralisierung mit Komplettangebot auch in den Geschäftsstellen, zweitens durch ein Vorziehen der fachlichen Schulungen für das AA 2000. Im Gegensatz dazu begannen bei den meisten Arbeitsämtern erst mit dem eigentlichen Trancheneintritt die Schulungen und Einübung der Verzahnung, mit nachfolgenden Arbeitsausfällen und dauerhafteren Umsetzungsproblemen.
- Die Abschaffung einer kompletten Hierarchiestufe bringt Führungs- und Steuerungsprobleme in den Teams; die anvisierte Selbststeuerung in den Teams funktioniert nach den Interviewergebnissen eher als Ausnahme denn in der Regel.
- Auf der Ebene der Leitungs- und Führungskräfte sind zunächst ein hohes Aufgabenspektrum und entsprechende Arbeitsbelastung festzustellen. Dabei verweisen die vorliegenden Befunde vor allem auf eine Aufgabenüberlastung der Teamleiter. In der Zusammenarbeit sind ausgeprägte Zuständigkeits- und Abstimmungsprobleme zwischen KBL und TL ein sehr häufiges Muster.²⁵ Zum Teil beinhalten Abstimmungsprobleme starke Defizite beim Informationsmanagement, z. B. fehlende Informationsweitergabe. Es gibt aber auch Beispiele sinnvoller Strukturierung, Filterung und Arbeitsteilung beim Informationsmanagement.
- Zum Themenbereich der Mitarbeiterzufriedenheit, eines der Ziele des AA 2000, fallen die Ergebnisse nicht eindeutig aus. Nach unseren Befunden bedeuten die gestiegenen Arbeitsanforderungen und die Eigenverantwortung der Teamarbeit für Teile der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (v. a. Arbeitsvermittler) eine positive Bereicherung ihrer Arbeitstätigkeit. Für einen anderen Teil wird die Teamarbeit aufgrund der gesammelten Praxis bisher als negative

²⁵ KBL = Kundenbereichsleiter; TL = Teamleiter.

Belastung empfunden. Nach unserem Eindruck ist nur ein kleiner Teil der Mitarbeiterschaft mental oder psychologisch nicht willens oder in der Lage, mit einem gewissen Maße an Eigenverantwortung und Selbständigkeit in einem hierarchisch ‚flachen‘ Team zu arbeiten. Das bedeutet, dass nicht die Teamarbeit ‚an sich‘ abgelehnt wird, vielmehr gelten die Anforderungen der verzahnten Aufgabenerledigung für viele Mitarbeiter als überfordernd. Zudem scheitert eine gute Zusammenarbeit in manchen Teams an fehlenden verbindlichen Entscheidungsstrukturen, Trittbrettfahrerproblemen und Gruppenegoismen der ‚alten‘ Abteilungen. Während diese letztgenannten Kooperationsprobleme in der Regel als überwindbare Kinderkrankheiten der Teamarbeit aufgefasst werden können (in schwierigen Konstellationen auch durch externe Moderationen etc. zu bearbeiten), ist das Überforderungsargument noch ernster zu nehmen und verweist auf die Notwendigkeit, die Teamarbeit anders zu gestalten oder zu organisieren.

(21) Einführung und Ausbau des *Controlling* stehen in enger Verbindung zum AA 2000. Die noch junge ‚Pflanze‘ *Controlling* wird in den untersuchten Fallämtern recht unterschiedlich gepflegt. Nur in einem AA wird das (geschäftspolitische) *Controlling* proaktiv und bei hoher Mitarbeiterakzeptanz als Steuerungsinstrument eingesetzt. In drei weiteren Ämtern wird die Nutzung des *Controllings* als Steuerungsinstrument von der Geschäftsleitung angestrebt und propagiert; dies wird von der Mitarbeiterschaft aber noch nicht in dem erforderlichen Maße mitgetragen. In zwei weiteren Ämtern hat das *Controlling* vorrangig eine flankierende Servicefunktion, bei hohen Standards der Datenaufbereitung des zuständigen Arbeitsbereiches IC (*Information und Controlling*). In den zwei verbleibenden Ämtern spielt das *Controlling* nach unseren Befunden praktisch noch keine Rolle. Die Dominanz anderer Zielsetzungen und der Konditionalsteuerung erschweren es noch immer, das ergebnisorientierte *Controlling* wirksam durchzusetzen.

(22) *Notwendigkeit wichtiger Reformen bzw. Verbesserungsmöglichkeiten* wurden in den Experteninterviews (zum großen Teil in Korrespondenz zur schriftlichen Kurzbefragung) in folgenden Punkten geäußert:

- Instrumentenvereinfachung,
- Vermittlungsgeschäft entschieden stärken,
- Verstetigung der AA-Aufgabenwahrnehmung statt ständigem Aktionismus,
- EDV-Systeme modernisieren.

5. Schlussfolgerungen

5.1 Folgerungen aus der technischen Effizienzanalyse

(23) Der Leistungsvergleich der Arbeitsämter ist nicht ohne Risiken angesichts der Vielfalt des Leistungsangebots und der unterschiedlichen Ziele, die zum Teil auch im Konflikt stehen (z. B. bewerber- oder stellenorientiert). Die Performanzmessung mittels Auswahl einiger weniger Ziele und Leistungsindikatoren ist angesichts der Fülle alternativer Messkonzepte allerdings niemals unumstritten. Darüber hinaus wird auch die sorgfältigste Auswahl von Indikatoren den unterschiedlichen Kontextbedingungen der Arbeitsämter nicht gerecht werden. Auch verfeinerte statistische Modelle werden diese Kontextbedingungen nicht alle so zuverlässig kontrollieren, dass die Leistungen der Ämter völlig gerecht verglichen werden können.

- Dennoch ist ein *Leistungsvergleich unverzichtbar* zur Steuerung einer modernen Arbeitsverwaltung, um wechselseitiges Lernen der Organisationseinheiten anzuregen und einen gewissen Wettbewerb zu erzeugen.
- Grundlegende Validitätsprobleme der Erfolgsindikatoren, nie auszuschließende Manipulationsmöglichkeiten, unvollständige Kontrolle der Kontextbedingungen, nicht zuletzt die psychologischen Bedingungen des Lernens lassen es aber als dringend geboten erscheinen, das statistische Controlling oder Monitoring mit *offenen Dialogformen* zu verknüpfen, die den Betroffenen (Führungspersonen wie operativen Mitarbeiter/innen) Einfluss auf die Interpretation des Zielerreichungsgrades und der notwendig zu ergreifenden Maßnahmen zur Verbesserung gibt.

(24) Die deutsche Arbeitsverwaltung befindet sich seit einigen Jahren in einem sich beschleunigenden Prozess des ständigen Wandels. Sogar die Datenreihen wichtiger Leistungsindikatoren der Bundesanstalt sind seit der Einführung des SGB III 1998 von Diskontinuitäten stark betroffen. Diese turbulente Entwicklung war offenbar notwendig, um verkrustete Strukturen in Bewegung zu bringen. Sie erschwert jedoch die eindeutige Identifikation guter Praktiken und die nüchterne Analyse von Ursache und Wirkung. Aufwärts strebende Lernkurven sind bei einer Vielzahl aufeinanderfolgender Reformen (Job-Aktiv-Gesetz, Vermittlungsoffensive, Gutscheine, Sonderprogramme und Modellprojekte) kaum möglich. Für die nun anvisierte grundlegende Reform ist jedoch die Kontinuität der wichtigsten

veränderten Parameter und die Konzentration auf das Kerngeschäft notwendig, um in Zukunft die *Nachhaltigkeit der Lernkurven* zu gewährleisten.

(25) Bei der Durchführung der technischen Effizienzanalyse mussten wir darüber hinaus feststellen, dass trotz großer Fortschritte (z. B. Eingliederungsbilanz) die Geschäftsstatistik der Bundesanstalt in einigen Fällen (noch keine) wichtigen Prozessdaten bereitstellen kann, beispielsweise zu Arbeitsberatungen. Noch gravierender ist der Mangel an Erfolgsdaten, die entweder vollständig fehlen (z. B. Eingliederungsquoten in den ersten Arbeitsmarkt) oder sich als unzuverlässig erwiesen haben (z. B. die Vermittlungsdaten). Viele dieser Probleme sollen demnächst behoben werden, schränken unsere Analysemöglichkeiten für die Jahre 1998-2000 aber erheblich ein. Eine *Qualitätsoffensive der Arbeitsmarktstatistik* ist daher dringend geboten, nicht zuletzt auch zur Behebung des Defizits in der Evaluierungsforschung.

(26) Voraussetzung eines effizienten Personaleinsatzes ist, dass die *Personalressourcen flexibel der Arbeitsbelastung* angepasst werden können. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass hier Defizite vorliegen. Das ausgeklügelte Personalbemessungssystem der Bundesanstalt ermittelt, nach unserem Informationsstand, den Personalbedarf jährlich auf der Grundlage der Belastungsfaktoren des vergangenen Jahres. Dieser gilt aber erst im darauf folgenden Jahr. Darüber hinaus wird die tatsächliche Anpassung der Personalausstattung der Arbeitsämter durch die begrenzte natürliche Fluktuation im Personalbestand hinausgezögert. Einige Ämter weisen daher – gemessen an ihrer aktuellen Belastungssituation – ‚relativ viel‘ Mitarbeiter auf und andere entsprechend ‚zu wenig‘. Gemessen an der riesigen Aufgabenstellung einer Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und den derzeit unzumutbaren Belastungsrelationen kann es aber in der unmittelbaren Zielsetzung der weiteren Reform nicht um Personalreduzierung gehen. Vielmehr geht es um eine Umschichtung vorhandener Personalkapazitäten zugunsten eines effizienteren Einsatzes.²⁶

(27) Dies ist ein Zustand, der sich zum Teil in der Effizienzanalyse widerspiegelt.

²⁶ Dass diese Umschichtungen auch Umsetzungen in neue Positionen (zum Teil auch in ausgelagerte Stellen [‚outsourcing‘], die angedachten Personalserviceagenturen oder Jobzentren) bedeuten können, versteht sich von selbst. Die Qualitätsseite des Personaleinsatzes konnten wir nicht berühren. Hierzu liegen u. W. keine Untersuchungen vor. Die Vermutung, dass die fast ausschließlich interne Ausbildung, Rekrutierung und Weiterbildung des BA-Personals Qualitätsprobleme aufwerfen, liegt nahe, sollte jedoch analysiert werden.

Die technische Effizienzanalyse zeigt in allen Versionen erhebliche Unterschiede in Effizienz und Effektivität der Arbeitsämter auf, die relativ robust über verschiedene Varianten des analytischen Modells sind. Diese Unterschiede waren die Basis für die Auswahl der Fallstudienämter. Es fällt in allen Modellversionen auf, dass die Effizienz- und Effektivitätswerte ziemlich stark auseinanderfallen statt zu korrelieren. Einige effiziente Ämter sind auch hoch effektiv, andere schneiden hingegen nur in einer Dimension gut ab (oder sind gar schwach in beiden). Vor allem der Zugang von Arbeitslosen als Anteil an allen Erwerbspersonen wirkt sich als Belastungsindikator (etwas überraschend) positiv auf die Effizienzwerte aus. Dieses Ergebnis lässt zwei Interpretationen zu, die sich nicht ausschließen:

- Erstens befinden sich im Pool der Zugänge immer vergleichsweise mehr beschäftigungsfähige und leicht vermittelbare Arbeitslose als im Bestand an Arbeitslosen, der sich mit zunehmender Dauer verhärtet. Daraus lässt sich indirekt schließen, dass die Vermittlung so früh wie möglich am Zustrom, möglicherweise schon am (gerade gekündigten) Arbeitsverhältnis ansetzen sollte. Obwohl die Umschlagsrate auf Arbeitsmärkten zum größten Teil strukturbedingt ist (d.h. eine Industriestruktur mit einem hohen Anteil an saisonaler Beschäftigung oder hoher Fluktuation), könnte die Förderung von Übergangsarbeitsmärkten dazu beitragen, die Mobilität zwischen Beschäftigung und anderen Tätigkeitsfeldern und zwischen unterschiedlichen Beschäftigungsformen zu erhöhen und mithin den Vermittlungserfolg zu steigern.
- Zweitens könnte das Ergebnis auch darauf hindeuten, dass ‚ineffiziente‘ Ämter weniger als ‚effiziente‘ ausgelastet sind, ein Schluss, der auch von der großen Streuung in der deskriptiven Statistik über Arbeitsbelastung nahegelegt wird. Daraus folgt, entweder die *Mobilität des BA-Personals* zwischen Ämtern oder Dienststellen zu erhöhen, Netzwerkstrukturen zwischen den Ämtern zu schaffen und / oder den *Zuschnitt der Ämter und Dienststellen* zu ändern.²⁷

(28) Die zweite Schlussfolgerung wird noch durch das Ergebnis der gegensinnigen Größendeterminierung unterstützt: kleinere Arbeitsamtsbezirke haben im Rahmen dichter („großer“) Arbeitsmärkte tendenziell die größte Wirkung. Eine mögliche (wenn auch nicht notwendige und von unserer Analyse nicht vollständig abgesicherte) Schlussfolgerung daraus ist, einerseits *regional die mittlere Ebene zu stärken*, um den verfügbaren Arbeitsmarkt in der Wahrnehmung

²⁷ Hiermit beschäftigt sich die Hartz-Kommission „Moderne Dienstleitungen am Arbeitsmarkt“.

wie im Zugang der Vermittler und Berater zu vergrößern. Dies käme auch der Notwendigkeit entgegen, den verflochtenen Wirtschaftsräumen über vorhandene politische Verwaltungsgrenzen hinaus auch eine entsprechende organisatorische Vernetzung entgegenzusetzen. Andererseits wären die *dezentralen Einheiten aufrechtzuerhalten, wenn nicht noch weiter zu dezentralisieren* (Jobpoints, Stadtteilämter). Durch die Vernetzung auf mittlerer Ebene könnten folgende Aufgaben bewältigt werden:

- intraregionale Koordination (etwa durch Bildung flexibler Tasks Forces in Verbindung mit anderen Institutionen, beispielsweise im Falle größerer Investitionsentscheidungen oder notwendiger Umstrukturierungen in der Region),
- Analysekapazitäten für Qualifikationsprognosen, Konzeptionalisierung von Regionalprogrammen, Monitoring und Benchmarking guter Praktiken,
- interregionale Kooperation,
- Coaching Funktionen auf der Basis von Benchmarking.

(29) Die Analyse des Einflusses der Umweltfaktoren auf die Effizienzmaße, insbesondere unterschiedliche Arbeitsmarktbedingungen und Kundenmerkmale, konnte circa 40 % der Variation erklären. Das heißt umgekehrt, dass 60 % auf lokale Faktoren oder auf andere nicht erfasste Einflüsse zurückzuführen sind. Dies rechtfertigt die *Beachtung spezifischer (und schwer messbarer) regionaler Bedingungen und der unterschiedlichen Implementationsstrategien*, derer sich die Arbeitsämter bedienen. Dies wurde in einem systematischen Vergleich von insgesamt acht Arbeitsämtern untersucht, dessen Ergebnisse im nächsten Abschnitt diskutiert werden.

5.2 Folgerungen aus den Fallstudien

(30) Die Leistungsfähigkeit der deutschen Arbeitsämter hängt, wie eben erläutert, überwiegend von kurz- und mittelfristig nicht beeinflussbaren strukturellen Einflussgrößen ab. Theoretisch verbleibt damit ein großer Teil der Leistungsunterschiede, die mit der Implementation der Arbeitsmarktpolitik vor Ort erklärbar sein könnten. Faktisch sind die Spielräume für eigenständige Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik in den Arbeitsämtern jedoch relativ klein, wie unsere Fallstudienbefunde zeigen. In den Arbeitsämtern sind vor allem die gesetzlichen und verfahrenstechnischen Regelungen und Vorschriften dominant und handlungsprägend. Dies schließt die Umsetzung organisationsinterner Vorgaben, unter anderem im

Zusammenhang mit dem AA 2000, ein. Das hohe Maß an Pflichtaufgaben und vorgeschriebenen Verfahrensabläufen schränkt die Handlungsfreiräume für die Arbeitsämter sehr ein. Der größte Spielraum besteht noch bei der Gestaltung der Maßnahmenanteile (Policymix) des Eingliederungstitels. Bei der Personalausstattung sind die Handlungsfreiräume deutlich geringer: Die Planstellenstruktur ist vorgegeben, die Anzahl der Stellen basiert auf der zentral gesteuerten Personalbemessung. Das Transferkonzept zum AA 2000 definiert(e) die personelle Komposition der Teams. Die Entscheidungsmöglichkeiten beschränken sich daher vornehmlich auf die personelle Auswahl und prinzipiell auf die Möglichkeit, das vorhandene Personal auf unterschiedlichen Posten einzusetzen. Diese Option wird wiederum durch arbeits- und tarifrechtliche Regelungen eingeschränkt. Zudem begrenzen (z. T. dauerhafte) Personalausfälle diese Gestaltungsmöglichkeiten beim Personal, was kleine Ämter besonders hart trifft. Allgemein folgt aus den Fallstudien, dass den Arbeitsämtern im Hinblick auf *Budget- und Personalsteuerung mehr Gestaltungsspielraum* zu geben ist. Im Ausgleich dafür sind die Erfolgsindikatoren zu schärfen und für alle Arbeitsämter gemeinsam anzuwenden.²⁸

(31) In der *Arbeitsvermittlung ist die arbeitgeberseitige Orientierung* wieder zu verstärken und auszubauen. Die Vermittlungsoffensive und die Umsetzung des Angebotskonzeptes sind klare Schritte in diese Richtung, reichen aber noch nicht aus. Die Erweiterung, die Erhöhung und der qualitative Ausbau (z. B. differenzierter Kundenservice) der Betriebskontakte sollte nicht nur eine Aufgabe für spezialisierte Teams sein, sondern nach Möglichkeit in allen mit der Vermittlung befassten Teams in der einen oder anderen Form verankert sein. Dabei ist aber aus unserer Sicht vor dem Hintergrund der erarbeiteten Ergebnisse davon abzusehen, die Arbeitsämter auf bestimmte organisatorische Formen oder Instrumente der Arbeitgeberorientierung zu verpflichten; vielmehr sollte es den Arbeitsämtern überlassen bleiben, auf welche Art und Weise sie den „Arbeitgeberast“ ausbauen und pflegen. Aktive Stellenakquisition zahlt sich selbst in strukturschwachen Arbeitsmärkten aus, wie uns auch in den Interviews vermittelt wurde. Empfehlens-

²⁸ Ein Beispiel ist das in der Schweiz erprobte Modell mit den vier Zielindikatoren: durchschnittliche Anzahl der Bezugstage der abgemeldeten Leistungsempfänger (Gewicht 0,5), Übergänge in Langzeitarbeitslosigkeit > 6 Monate [im Verhältnis zum Gesamtbestand an Leistungsempfängern] (Gewicht 0,2), Ausgesteuerte aus dem Leistungsbezug [im Verhältnis zum Gesamtbestand an Leistungsempfängern] (Gewicht 0,2), Anzahl der Wiederanmeldungen in den Leistungsbezug [im Verhältnis zum Gesamtbestand an Leistungsempfängern] (Gewicht 0,1). Modifiziert und ergänzt, beispielsweise durch zielgruppenspezifische Erfolgsgrößen (z. B. Jugendliche, Ältere), könnte dies auch analytisch sinnvoll für die deutschen Arbeitsämter angewendet werden.

wert sind darüber hinaus amtsinterne Zielvereinbarungen, z. B. Benchmarkwerte bzgl. (postalischer, telefonischer, persönlicher) neuer Kontaktaufnahmen bei Betrieben sowie Nachkontrollen von Vermittlungen, um sich von deren Nachhaltigkeit zu überzeugen.

(32) Bei der *Zeitarbeit und der Einschaltung von Dritten* unterscheiden sich die hier untersuchten Fallarbeitsämter stark. In bestimmten Ämtern, insbesondere mit Großstadtanbindung, sind seriöse Verleihfirmen zum Teil schon gut etabliert. Die Zusammenarbeit zwischen AA und diesen Verleihern könnte aber auf jeden Fall noch ausgebaut werden. In den kleinen ‚Randlagenämtern‘ sind derzeit weder Verleiher noch Privatvermittler in nennenswertem Umfang tätig. Die Attraktivität einer Ansiedlung ist für diese Form von Unternehmen bzw. „Dritten“ nicht überall gegeben. In strukturschwachen Regionen, so lässt sich folgern, ist das Setzen auf die Karte der Zeitarbeit weniger erfolgversprechend. Jedoch scheinen auch hier Potenziale nicht ausgeschöpft zu sein, vor allem dann, wenn (gemeinnützige oder kommerzielle) Zeitarbeit – das betrifft vor allem ostdeutsche Regionen – einhergeht mit massiven Infrastrukturinvestitionen, Nachwuchskräftepools, überregionalem Arbeitnehmerverleih („Fernleihe“) und Vermittlung von Zusatzqualifikationen in verleihfreien Zeiten. Dies trifft analog auch auf (kommerzielle) Privatvermittler zu.

(33) Für den Bereich der *Förderung der beruflichen Weiterbildung* erscheint am vordringlichsten, das Monitoring (laufende Erfolgskontrolle) und Formen des Qualitätsmanagements auszubauen und zu intensivieren. Auch für dieses Feld gilt, dass sinnvolle und begrüßenswerte Ansätze und Instrumente bereits vorhanden sind, nur fehlt es noch an einer systematischen, bundesweiten Anwendung. Unsere Ergebnisse veranlassen zu folgenden handlungsleitenden Schlussfolgerungen:

- Um das Kostenbewusstsein bei etablierten Trägern zu erhalten und zu schärfen, sind Instrumente des Wettbewerbes unabdingbar. Auch Träger mit guten Eingliederungsfolgen und aufgebaut hoher Reputation müssen es sich gefallen lassen, ihre Leistungsbündel und Qualität kompetitiv unter Beweis zu stellen. Die Eintrittsbarrieren für neue Marktteilnehmer sind ohnehin hoch (wie uns schon die Theorie lehrt); der etablierte Träger hat es aufgrund seiner Informationsvorteile leichter.
- Ein wirksames Instrument des Wettbewerbs, das nichts mit ruinöser Konkurrenz zu tun hat, sind zum Beispiel regelmäßige Trägerpräsentationen, in

denen die Träger ihre Angebote en détail vorstellen müssen.²⁹

- Das Gütesiegel „best practice“ steht z. B. dem für das LAA NRW entwickelten Datenbanksystem der FbW-Erfolgsbeobachtung zu (vgl. Anhang 1). Darüber hinaus sollten die laufenden Planungen und der Entwicklungsstand des Geschäftsfeldcontrollings, insbesondere in Verbindung mit dem Kostencontrolling, mit Institutionen der Arbeitsmarktforschung diskutiert und abgestimmt werden. Für die Zwecke der letztlich unverzichtbaren Evaluationsforschung (Wirkungsanalysen) sind vor allem individuelle Mikrodatensätze (z. B. mit Leistungsdaten der BA verknüpfbare Erwerbsbiographien) auszubauen.

(34) *Struktur und Stabilität des Angebotes an Trägern* sowie das Spektrum an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung sind nicht unabhängig und losgelöst von den Rahmenbedingungen der regionalen (örtlichen) Arbeitsmärkte zu betrachten. Die untersuchten Arbeitsämter sind eindeutig darum bemüht, das Maßnahmenspektrum entlang der angenommenen Nachfrage und Aufnahmekapazität der örtlichen Arbeitsmärkte auszurichten; in dieser Leistungsdimension lassen sich kaum Unterschiede zwischen den Ämtern feststellen. Es ist auch unmittelbar einsichtig, dass die örtlichen FbW-Träger entsprechende Maßnahmenangebote vorhalten. Gleichzeitig sind die Mängel bei der Ermittlung des Qualifikationsbedarfs ein ämterübergreifendes Problem. Die KMU fallen dabei als Informationsbasis häufig aus, regionale Erhebungen und Analysen finden nicht systematisch und regelmäßig statt. Hinzuarbeiten ist deshalb auf eine national einheitliche und regelmäßige (etwa Zweijahresrhythmus), regional jedoch weitestgehend unabhängige Durchführung mittelfristiger Qualifikationsbedarfsprognosen. Partialstudien auf Branchen- oder Berufsebene sind damit zu verknüpfen, durch betriebliche Fallstudien zu vertiefen und in regionale Akteursnetze einzuspeisen. Das Projekt *Prospect* in NRW, dessen Methode in den Niederlanden entwickelt wurde, kommt diesen Anforderungen schon sehr nahe.

(35) Um die problematische *Verfestigung von Trägerstrukturen* zu vermeiden bzw. aufzuweichen, reicht es nicht aus, nur nach mehr Wettbewerb zu rufen. Denn ein Qualitätswettbewerb wird sich vor allem in solchen Bezirken initiieren lassen, in denen der Markteintritt für neue Anbieter auch attraktiv erscheint. Struktur schwache Randgebiete, oder AA-Bezirke in Nachbarschaft zu attraktiveren

²⁹ Diese Form effektiver Steuerung, Auswahl und Planung von Maßnahmen für das kommende Jahr haben wir in zwei von den acht AÄ gefunden.

(Großstadt-)Bezirken, haben es in dieser Hinsicht häufig schwer. Alternativ ist daher auch die Verstärkung von Trägerkontrollen durch externe Instanzen als Mittel überlegenswert, um die Trägerqualität und –effizienz auf den Prüfstand zu stellen. Besonderes Augenmerk sollte auch darauf gelegt werden, inwieweit Träger routinisierte Programmangebote anpassen, wenn Kritikpunkte auftauchen oder sich neue berufliche Anforderungen in dem Maßnahmebereich ergeben haben.

(36) Das *AA 2000* ist nicht abzuschaffen, sondern weiterzuentwickeln (*AA 2000 Plus*). Die Zielsetzungen des Arbeitsamtes 2000, die Erhöhung der Kundenzufriedenheit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und der Mitarbeiterzufriedenheit, bleiben in der Substanz richtig. Diese Ziele sollten daher auch im Zuge der anstehenden Reformen in der BA beibehalten und vorangetrieben werden. Zu den Positivposten des *AA 2000* gehören:

- Effizienzgewinne und kurze Kundenwege durch teamorientiertes Arbeiten,
- mehr Flexibilität und Zuwachs an personellen Vertretungsmöglichkeiten,
- zum Teil erhöhte Mitarbeiterzufriedenheit aufgrund gewachsener Eigenverantwortung und erweitertem, interessanterem Aufgabenprofil im Rahmen der Teamarbeit.

(37) Gleichzeitig ist festzustellen, dass die unterliegende Umsetzungskonzeption und die bisherige Umsetzung des *AA 2000* in einigen Punkten defizitär waren:

- Überdeterminierung der Organisationsvorgaben durch das ‚Transferkonzept‘,
- Aufgabenverzahnung beim mittleren Dienst, sukzessive Unzufriedenheit der Mitarbeiter,
- Steuerungs- bzw. Führungsprobleme der großen Teams,
- Führungs- und Leitungsprobleme innerhalb der Teams,
- mangelnde Arbeitgeberorientierung in den A-Teams (vgl. Punkte 13 und 18).

(38) Ein Schlüsselproblem des *AA 2000*, auch in Bezug auf die Mitarbeiterzufriedenheit, bildet die Praxis des aufgabenintegrierten Arbeitens (Verzahnung). Eine Lösungsmöglichkeit wäre, das Profil der Aufgabenverzahnung zu vereinfachen oder auszudünnen. *Der entscheidende negative Leistungstreiber in den Arbeitsämtern sind nach unseren Ergebnissen der Umfang und die Kompliziertheit der Rechts- und Verfahrensgrundlagen.* Gelänge die Verschlinkung der Gesetze und

Vorschriften – einschließlich der Modernisierung der EDV (Integration der Systeme, vereinfachte Handhabung) –, wäre die integrierte Erledigung von Vermittlungs- und Leistungsaufgaben viel leichter zu erreichen. Aus dieser Perspektive bleiben die radikale Rechtsvereinfachung und (reflexive) Deregulierung in der Arbeitsmarktpolitik das eigentliche, aber sicherlich erst mittelfristig erreichbare Ziel.

(39) Verbleibt man innerhalb der organisatorischen Lösungsmöglichkeiten, so gibt es prinzipiell drei Möglichkeiten:

- Erstens Aufgabe des Ziels der Aufgabenverzahnung und Rückkehr zur spartenorganisatorischen Trennung von Arbeitsvermittlung/-beratung und Leistungsbearbeitung. Diese Rückführung der zwei Geschäfts- bzw. Aufgabenbereiche in die alte Abteilungsstruktur bedeutete allerdings einen Rückschritt hinter die BA-internen Modernisierungsschritte der frühen 90er Jahre.
- Zweitens die vollständige Trennung, d.h. auch institutionelle Separierung von Vermittlung und Leistung in voneinander unabhängige Dienstleistungsagenturen. Diese weitreichende Variante wird von uns nicht befürwortet, da sie vermutlich mehr neue Probleme und Koordinationskosten schafft als alte behebt. So können bei getrennten Systemen die Überprüfung von Leistungsansprüchen und die Durchsetzung von Sanktionen erschwert sein, wenn die Vermittlungsagentur beim Infoaustausch bzgl. Arbeitsbereitschaft u.ä. nicht hinreichend kooperiert; umgekehrt kann eine Aktivierungsmaßnahme des Vermittlungsdienstes scheitern, wenn die Leistungsstelle nicht hinreichend kooperiert, also etwa Sanktionierungen verweigert.
- Drittens eine räumliche Integration bei funktionaler Differenzierung nach Kundenströmen. Eine ‚Einmalhaltestelle‘ („one-stop-shop“), in Weiterentwicklung der jetzigen Kundenbüros, würde integrierte Erstberatung vornehmen und dann die Kunden je nach Bedarf in die räumlich nahe liegenden Kundenbüros („back-offices“) oder zur Selbstinformationsstelle verweisen. Vermittlung und Leistung wären funktional getrennt, aber organisatorisch unter einem Dach.

(40) Die vollständige organisatorische Trennung von Vermittlung und Leistung („Spartenmodell“) wäre letztlich gleichbedeutend mit der Aufhebung des AA 2000–Ansatzes, selbst wenn formal Teamarbeitsstrukturen erhalten blieben. Die andere oben bereits genannte Variante der räumlich verzahnten Teamarbeit, bei

der aber die funktionalen Sparten Vermittlung und Leistung erhalten bzw. wieder eingeführt würden, und ein gemeinsamer Kundenbereich (Kundenbüro oder Kundentheke) angeboten wird, entspricht im Wesentlichen der (häufigsten) Modellvariante des BA-Runderlasses 24/94.³⁰ Dieses Organisationsmodell hätte nach unseren Interviewbefunden den Vorteil, von vielen BA-Mitarbeiterinnen positiv mitgetragen zu werden. Der Nachteil aus Mitarbeiterperspektive wäre die tarifrechtlich notwendige Rückstufung der Teamer aus dem Mittleren Dienst, wenn die Verzahnungsansprüche vollständig zurückgenommen würden. Da es aber auch bereits heute Beispiele für funktionierende A-Teams gibt, sollte ein Maß an arbeitsamtsinterner Mitarbeiterbeteiligung bei der Neujustierung der Teamarbeit sichergestellt werden. Gerade für die („*Shop-Floor*“-)Ebene der Arbeitsorganisation und -umsetzung vor Ort sollten uniforme Top-Down-Entscheidungen bei der nun anstehenden Reform vermieden werden. Die ohnehin stark verunsicherten BA-Mitarbeiter/innen sind positiv in die anstehenden Gestaltungsprozesse einzubinden.

³⁰ Diese Variante wird derzeit auch in der Hartz-Kommission als Option erwogen.

6. Ausgewählte Abbildungen und Anlage

Abb.1: Arbeitsbelastung: Zugang Arbeitslose pro Arbeitsvermittler 141
Westdeutsche AÄ 2000

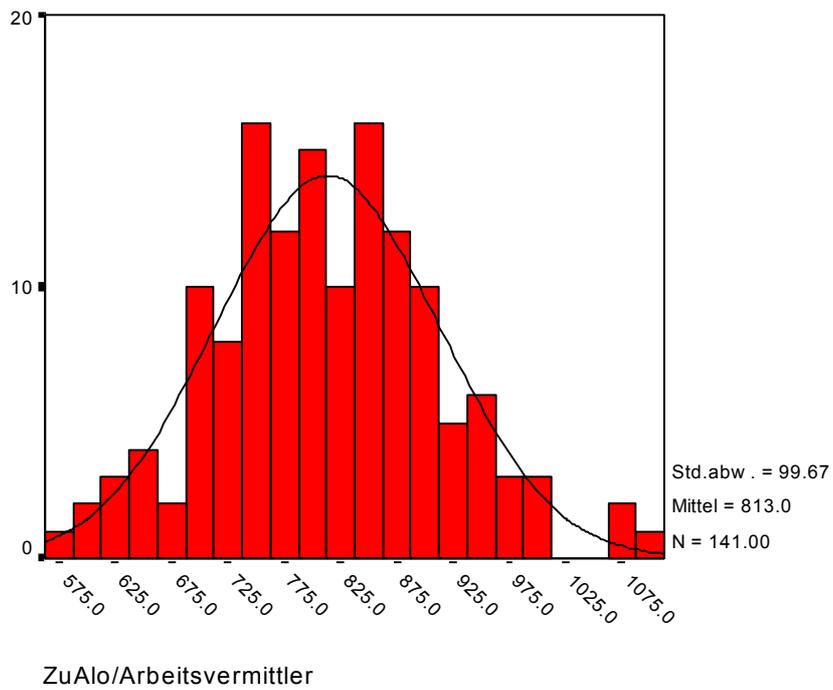


Abb. 2: Verbleibsquoten FbW kontrolliert für Arbeitsmarktlage (Arbeitslosenquote) 141 Westdeutsche AÄ 2000

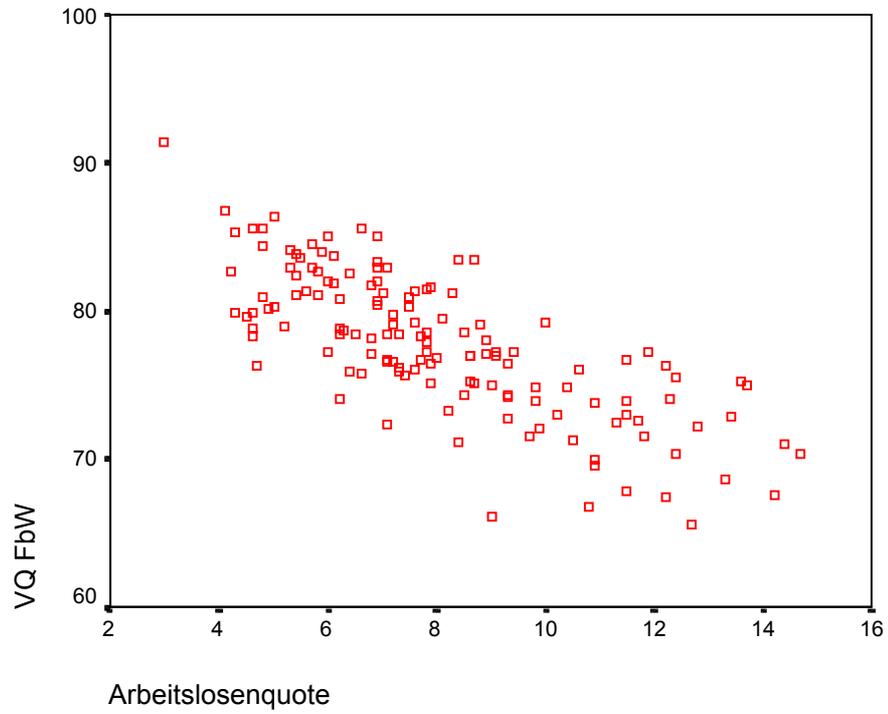


Abb. 3: Verbleibsquoten ABM kontrolliert für Arbeitsmarktlage (Arbeitslosenquote) 141 Westdeutsche AÄ 2000

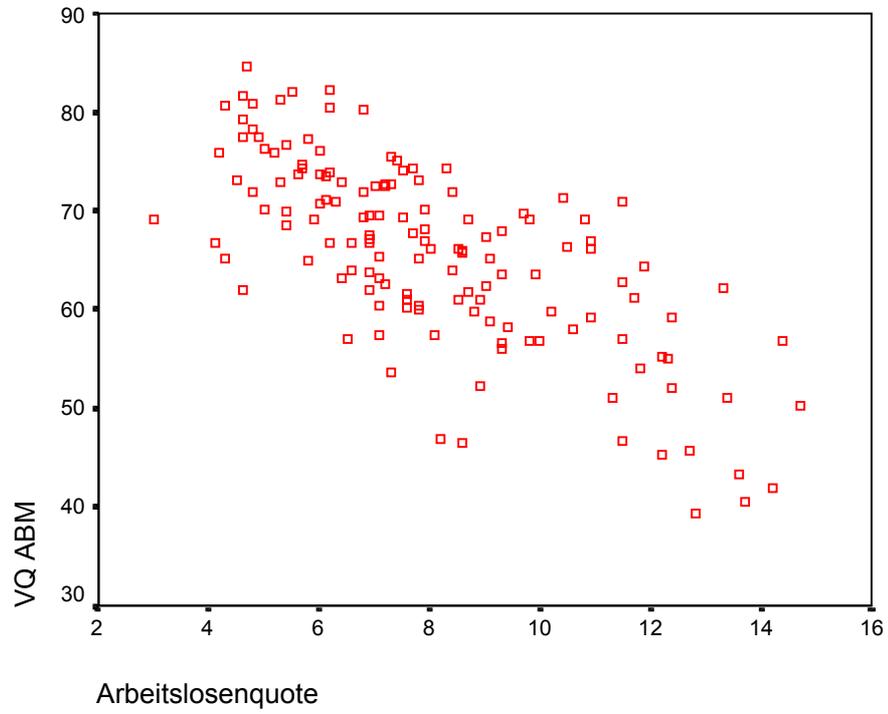


Abbildung 4: Effizienzwerte westdeutscher Arbeitsämter 2000

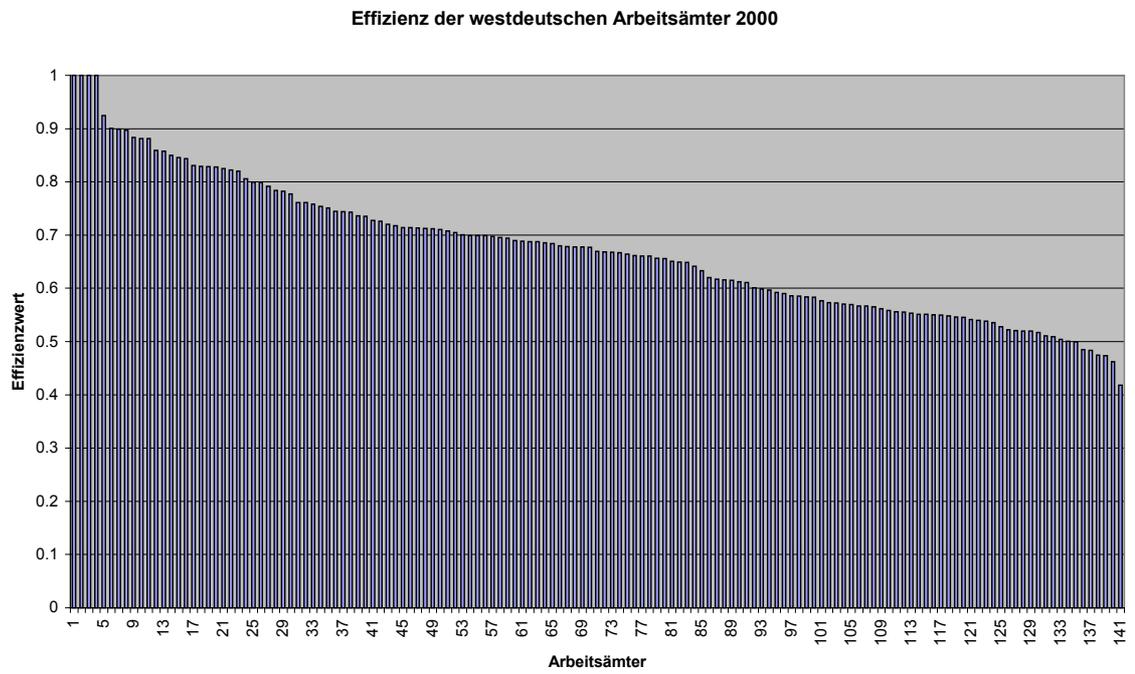


Abbildung 5: Effektivitätswerte westdeutscher Arbeitsamtsbezirke 2000

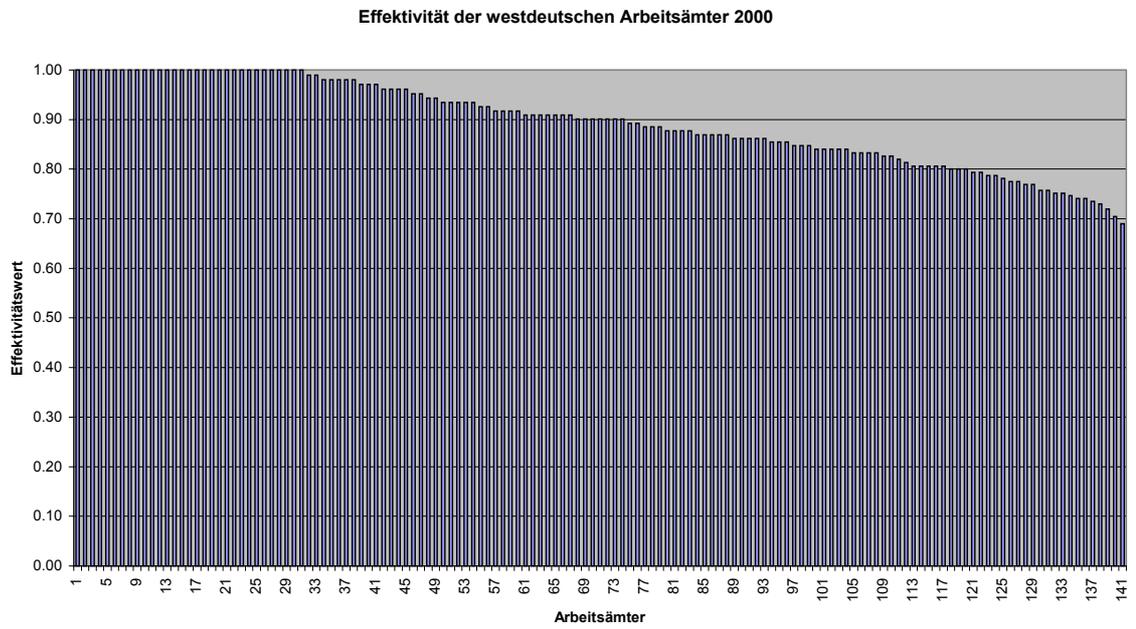
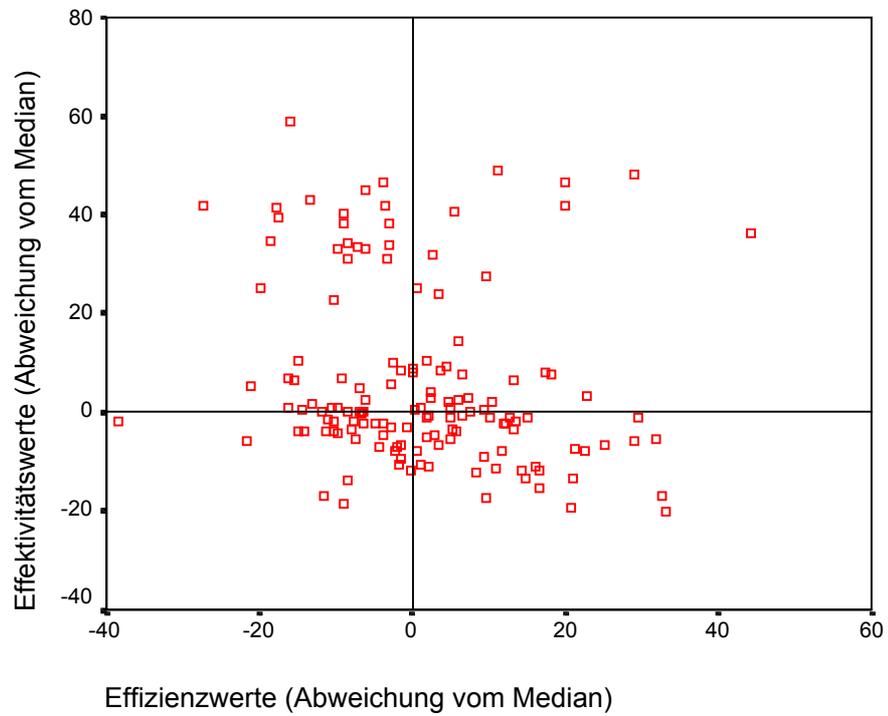


Abbildung 6: Effizienz und Effektivität im Vergleich: Für Umweltfaktoren kontrollierte DEA-Ergebnisse 141 Westdeutsche AÄ 2000



Anhang 1: Datenbank Erfolgsbeobachtung auf Access-Basis (LAA-NRW)

Teilnehmer				
Insgesamt	davon auswärtige	TN bis Maßnahmeende	davon: Schulungsziel erreicht	Schulungsziel nicht erreicht bzw. MN vorzeitig beendet
w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.
Abbrüche wegen				
Arbeitsaufnahme	Krankheit	Mangelnder Leistung	Sonstiger Gründe	Summe
w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.
Abbrüche	Arbeitsaufnahme innerhalb von 6 Monaten nach Abbruch der Maßnahme			
	Summe	davon:		
		versicherungspflicht. Beschäftigte	Selbstständige Tätigkeit	Art der Tätigkeit nicht bekannt
w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.
Geförderte Beschäftigung		Nachteilsausgleich		
davon:		Vermittlung des Trägers mit Nachteilsausgleich		
Geförderte Beschäftigung (ABM u. SAM)	nicht gef. Beschäftigung / Selbstständige Tätigkeit			
w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.		
Teilnehmer bis MN-ende		Arbeitsaufnahme innerhalb von 6 Monaten nach Maßnahmenende (ohne Abbrecher)		
	Summe	davon:		
		versicherungspflicht. Beschäftigte	Selbstständige Tätigkeit	Art der Tätigkeit nicht bekannt
w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.
Geförderte Beschäftigung		Art der Tätigkeit		
davon:		Adäquate Tätigkeit		
Geförderte Beschäftigung (ABM u. SAM)	nicht gef. Beschäftigung / Selbstständige Tätigkeit			
w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.	w/m/insg.
Verbleib				
Arbeitslos gemeldet		Verbleib nicht bekannt /sonstiger Verbleib		

Wiedereingliederungsquoten	
Wiedereingliederquote A	= $\frac{\text{Abbruch wg. Arbeitsaufnahme plus Arbeitsaufnahme nach MN - ende}}{\text{Teilnehmer}}$
Wiedereingliederquote B	= $\frac{\text{Arbeitsaufnahme nach MN - ende}}{\text{Teilnehmer}}$
Wiedereingliederquote C	= $\frac{\text{Arbeitsaufnahme nach MN - ende}}{\text{Teilnehmer minus alle Abbrecher}}$
Reintegrationsquoten	
Reintegrationsquote A	= $\frac{\text{Arbeitsaufnahme nach Abbruch plus Arbeitsaufnahme nach MN - ende}}{\text{Teilnehmer}}$
Reintegrationsquote B	= $\frac{\text{Arbeitsaufnahme nach Abbruch plus Arbeitsaufnahme nach MN - ende}}{\text{TN minus TN mit unbekanntem oder sonstigen Verbleib}}$
Erfolgsquoten	
Erfolgsquote A	= $\frac{\text{Schulungsziel erreicht}}{\text{Teilnehmer minus alle Abbrecher}}$
Erfolgsquote B	= $\frac{\text{Schulungsziel erreicht}}{\text{Teilnehmer}}$
Abbrecherquoten	
Abbrecherquote A	= $\frac{\text{alle Abbrecher}}{\text{Teilnehmer}}$
Abbrecherquote B	= $\frac{\text{Abbruch wg. Arbeitsaufnahme}}{\text{Teilnehmer}}$
Abbrecherquote C	= $\frac{\text{Abbruch wg. Krankheit}}{\text{Teilnehmer}}$
Abbrecherquote D	= $\frac{\text{Abbruch wg. mangelnder Leistung}}{\text{Teilnehmer}}$
Abbrecherquote E	= $\frac{\text{Abbruch wg. sonstiger Gründe}}{\text{Teilnehmer}}$

Bücher

des Forschungsschwerpunkts „Arbeitsmarkt und Beschäftigung“

(nur im Buchhandel erhältlich)

Dietmar Dathe, Günther Schmid
Urbane Beschäftigungsdynamik. Berlin im Standortvergleich mit Ballungsregionen
2001
Berlin, edition sigma
175 S.

Christoph Dörrenbächer
Vom Hoflieferanten zum Global Player. Unternehmensorganisation und nationale Politik in der Welttelekommunikationsindustrie
1999
Berlin, edition sigma
226 S.

Christoph Dörrenbächer, Dieter Plehwe (Hg.)
Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen.
2000
Berlin, edition sigma
312 S.

Werner Eichhorst, Stefan Profit, Eric Thode
in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe
„Benchmarking“ des „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“: Gerhard Fels, Rolf G. Heinze, Heide Pfarr, Günther Schmid, Wolfgang Streeck
Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann-Stiftung
2001
Berlin/Heidelberg/New York, Springer
440 S.

European Academy of the Urban Environment
New institutional arrangements in the labour market. Transitional labour markets as a new full employment concept
1998
Berlin, EA.UE series „The Urban Environment in Europe“
135 S.

Jürgen Gabriel, Michael Neugart (Hg.)
Ökonomie als Grundlage politischer Entscheidungen
2001
Opladen, Leske + Budrich
343 S.

Gernot Grabher, David Stark (Eds.)
Restructuring Networks in Post-Socialism. Legacies, Linkages and Localities
1997
Oxford, Oxford University Press
360 S.

Silke Gülker, Christoph Hilbert, Klaus Schömann
Lernen von den Nachbarn. Qualifikationsbedarf in Ländern der OECD
2000
Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag
126 S.

Sven Hildebrandt
Jenseits globaler Managementkonzepte. Betriebliche Reorganisationen von Banken und Sparkassen im deutsch-französischen Vergleich
2000
Berlin, edition sigma
272 S.

Torben Iversen, Jonas Pontusson, David Soskice
Unions, Employers, and Central Banks
2000
Cambridge, Cambridge University Press
339 S.

Max Kaase, Günther Schmid
Eine lernende Demokratie - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland WZB-Jahrbuch 1999
1999
Berlin, edition sigma
586 S.

Jaap de Koning and Hugh Mosley (Eds.)
**Labour Market Policy and Unemployment:
Impact and Process Evaluations in Selected
European Countries**
2001
Cheltenham, UK, Edward Elgar
317 S.

Traute Meyer
**Ungleich besser? Die ökonomische Unabhän-
gigkeit von Frauen im Zeichen der
Expansion sozialer Dienstleistungen**
1997
Berlin, edition sigma
216 S.

Hugh Mosley, Jacqueline O'Reilly,
Klaus Schömann (Eds.)
**Labour Markets, Gender and Institutional
Change. Essays in Honour of Günther
Schmid**
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
382 S.

Frieder Naschold, David Soskice, Bob Hancké,
Ulrich Jürgens (Hg.)
**Ökonomische Leistungsfähigkeit und insti-
tutionelle Innovation**
WZB-Jahrbuch 1997
1997
Berlin, edition sigma
366 S.

Jacqueline O'Reilly, Colette Fagan (Eds.)
**Part-Time Prospects. An International Com-
parison**
1998
London/New York, Routledge
304 S.

Jacqueline O'Reilly, Inmaculada Cebrián and
Michel Lallemand (Eds.)
**Working-Time Changes: Social Integration
Through Transitional Labour Markets**
2000
Cheltenham, UK, Edward Elgar
369 S.

Heidi Oschmiansky, Günther Schmid und
Bettina Uhrig unter Mitarbeit von Thomas
Heitmann
**Qualifikation und Beschäftigung.
Jobrotation als Instrument der Weiterbil-
dung und Integration von Arbeitslosen**
2001
Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Schriftenreihe
der Abteilung „Arbeit und Sozialpolitik“
83 S.

Dieter Plehwe
**Deregulierung und transnationale Integra-
tion der Transportwirtschaft in
Nordamerika**
2000
Münster, Westfälisches Dampfboot
531 S.

Sigrid Quack, Glenn Morgan, Richard Whitley
(Eds.)
**National Capitalisms, Global Competition,
and Economic Performance**
2000
Amsterdam/Philadelphia, John Benjamins
Publishing Company
323 S.

Birgitta Rabe
**Implementation von Arbeitsmarktpolitik
durch Verhandlungen. Eine spieltheore-
tische Analyse**
2000
Berlin, edition sigma
254 S.

Hedwig Rudolph, Anne Schüttpelz
**Commitment statt Kommando. Organisa-
tionslernen in Versicherungsunternehmen**
1999
Berlin, edition sigma
146 S.

Hedwig Rudolph (Hg.)
**Aldi oder Arkaden? Unternehmen und Arbeit
im europäischen Einzelhandel**
2001
Berlin, edition sigma
196 S.

Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly,
Klaus Schömann (Eds.)
**International Handbook of Labour Market
Policy and Evaluation**
1996
Cheltenham, UK, Edward Elgar
954 S.

Günther Schmid, Bernard Gazier (Eds.)
**The Dynamics of Full Employment.
Social Integration Through Transitional
Labour Markets**
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
443 S.

Klaus Schömann, Ralf Rogowski,
Thomas Kruppe
**Labour Market Efficiency in the European
Union. Employment Protection and Fixed-
Term Contracts**
1998
London/New York, Routledge
214 S.

Hildegard Theobald
**Geschlecht, Qualifikation und Wohlfahrts-
staat. Deutschland und Schweden im
Vergleich**
1999
Berlin, edition sigma
200 S.

Sylvia Zühlke
**Beschäftigungschancen durch berufliche
Mobilität? Arbeitslosigkeit, Weiterbildung
und Berufswechsel in Ostdeutschland**
2000
Berlin, edition sigma
206 S.

Discussion Papers 1999

Abteilung Organisation und Beschäftigung

Swen Hildebrandt
Lean Banking als Reorganisationsmuster für deutsche und französische Kreditinstitute? Anmerkungen zur Tragfähigkeit eines leitbildprägenden Managementkonzepts
Bestell-Nr.: FS I 99 - 101

Dieter Plehwe
Why and How Do National Monopolies Go "Global"?
Bestell-Nr.: FS I 99 - 102

Dorothee Bohle
Der Pfad in die Abhängigkeit? Eine kritische Bewertung institutionalistischer Beiträge in der Transformationsdebatte
Bestell-Nr.: FS I 99 - 103

Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Günther Schmid / Klaus Schömann (Hg./Eds.)
**Von Dänemark lernen
Learning from Denmark**
Bestell-Nr.: FS I 99 - 201

Hugh Mosley and Antje Mayer
Benchmarking National Labour Market Performance: A Radar Chart Approach
Bestell-Nr.: FS I 99 - 202

Eunice Rodriguez
Marginal Employment and Health in Germany and the United Kingdom: Does Unstable Employment Predict Health?
Bestell-Nr.: FS I 99 - 203

*Erschienen in der Veröffentlichungsreihe der
Querschnittsgruppe Arbeit & Ökologie:*

Carroll Haak, Günther Schmid
Arbeitsmärkte für Künstler und Publizisten - Modelle einer zukünftigen Arbeitswelt?
Bestell-Nr. P99-506

Abteilung Wirtschaftswandel und Beschäftigung

Bob Hancké
Revisiting the French Model. Coordination and restructuring in French industry in the 1980s
Bestell-Nr.: FS I 99 - 301

David Soskice
The Political Economy of EMU. Rethinking the effects of monetary integration on Europe
Bestell-Nr.: FS I 99 - 302

Gabriele Kasten / David Soskice
Möglichkeiten und Grenzen der Beschäftigungspolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion
Bestell-Nr.: FS I 99 - 303

Julie Pellegrin
German Production Networks in Central/Eastern Europe. Between Dependency and Globalisation
Bestell-Nr.: FS I 99 - 304

Donatella Gatti / Christa van Wijnbergen
The Case for a Symmetric Reaction Function of the European Central Bank
Bestell-Nr.: FS I 99 - 305

Steven Casper
National Institutional Frameworks and High-Technology Innovation in Germany. The Case of Biotechnology
Bestell-Nr.: FS I 99 - 306

Steven Casper
High Technology Governance and Institutional Adaptiveness. Do technology policies usefully promote commercial innovation within the German biotechnology industry?
Bestell-Nr.: FS I 99 - 307

André Mach
"Small European states in world markets" revisited: The questioning of compensation policies in the light of the Swiss case
Bestell-Nr.: FS I 98 - 308

Bruno Amable
Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production
Bestell-Nr.: FS I 99 - 309

Discussion Papers 2000

Abteilung Organisation und Beschäftigung

Christoph Dörrenbächer
**Measuring Corporate Internationalisation.
A review of measurement concepts and
their use**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 101

Michael Wortmann
**What is new about "global" corporations?
Interpreting statistical data on corporate inter-
nationalization**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 102

Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Klaus Schömann, Stefanie Flechtner, Ralf Mytzek,
Isabelle Schömann
**Moving towards Employment Insurance -
Unemployment Insurance and Employment
Protection in the OECD**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 201

Dietmar Dathe and Günther Schmid
**Determinants of Business and Personal Ser-
vices: Evidence from West-German Regions**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 202

Günther Schmid
**Beyond Conventional Service Economics:
Utility Services, Service-Product Chains, and
Job Services**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 203

Heidi Oschmiansky, Günther Schmid
**Wandel der Erwerbsformen. Berlin und die
Bundesrepublik im Vergleich**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 204

Dominique Anxo, Jacqueline O'Reilly
**Beschäftigung, Arbeitszeit und Übergangs-
arbeitsmärkte in vergleichender Perspektive**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 205

Thomas Kruppe
**The Dynamics of Dependent Employment and
Unemployment – A Comparison of Different
Data Sources**
Bestell-Nr.: FS I 00 – 206

Heidi Gottfried, Jacqueline O'Reilly
**Der Geschlechtervertrag in Deutschland und
Japan: Die Schwäche eines starken Versorger-
modells**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 207

Birgitta Rabe
**Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik.
Evaluierungsergebnisse für Deutschland,
Schweden, Dänemark und die Niederlande**
Bestell-Nr.: FS I 00-208

Michael Neugart
The Supply of New Engineers in Germany
Bestell-Nr.: FS I 00-209

Rolf Becker
**Studierbereitschaft und Wahl von ingenieur-
wissenschaftlichen Studienfächern. Eine
empirische Untersuchung sächsischer Abitu-
rierten der Abschlussjahrgänge 1996, 1998
und 2000**
Bestell-Nr.: FS I 00-210

Donald Storrie and Hans Bjurek
**Benchmarking European Labour Market Per-
formance with Efficiency Frontier Techniques**
Bestell-Nr.: FS I 00-211

Abteilung Wirtschaftswandel und Beschäftigung

Delphine Corteel, Judith Hayem
**"Loyalty" and "middle class" at stake in the
General Motors strikes, Flint (Michigan),
Summer 1998**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 301

Donatella Gatti
**Competence, Knowledge, and the Labour Mar-
ket. The role of complementarities**
Bestell-Nr.: FS I 00 – 302

Gregory Jackson, Sigurt Vitols
**Pension Regimes and Financial Systems:
Between Financial Commitment, Liquidity, and
Corporate Governance**
Bestell-Nr.: FS I 00 – 303

Bruno Amable, Donatella Gatti
**Is Perfection Optimal?
Employment and Product Market Competition**
Bestell-Nr.: FS I 00 – 304

Discussion Papers 2001

Abteilung Organisation und Beschäftigung

Hildegard Theobald
**Professionalisierungspolitiken im Kontext von
Internationalisierung und Feminisierung - Das
Beispiel der Verbände in der Unternehmens-
beraterbranche**
Bestell-Nr.: FS I 01 – 101

Hedwig Rudolph, Hildegard Theobald,
Sigrid Quack
**Internationalisierung: Ausgangspunkt einer
Neuformierung der Geschlechterverhältnisse
in der Unternehmensberatung?**
Bestell-Nr.: FS I 01 – 102

Alison E. Woodward
**Gender Mainstreaming in European Policy:
Innovation or Deception?**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 103

Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Achim Kemmerling
**Die Messung des Sozialstaates.
Beschäftigungspolitische Unterschiede zwi-
schen Brutto- und Nettosozialleistungsquote**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 201

Isabelle Schömann
**Berufliche Bildung antizipativ gestalten: die
Rolle der Belegschaftsvertretungen.
Ein europäischer Vergleich**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 202

Hugh Mosley, Holger Schütz, Nicole Breyer
**Management by Objectives in European
Public Employment Systems**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 203

Robert Arnkil and Timo Spangar
**Comparing Recent Danish, Finnish and
Swedish Labour Market Policy Reforms**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 204

Günther Schmid unter Mitarbeit von
Kai-Uwe Müller
**Die Zukunft der Erwerbsarbeit. Thesen und
Perspektiven für Mecklenburg-Vorpommern**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 205

Frank Oschmiansky, Silke Kull, Günther Schmid
**Faule Arbeitslose? Politische Konjunktoren
einer Debatte**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 206

Sabine Berghahn
Ehe als Übergangsarbeitsmarkt?
Bestell-Nr.: FS I 01 – 207

Jan Johannesson
**On the Efficiency of Placement Service and
Programme Placement at the Public Employ-
ment Offices in Sweden**
Bestell-Nr.: FS I 01 – 208

Michael Neugart and Jan Tuinstra
**Endogenous Fluctuations in the Demand for
Education**
Bestell-Nr.: FS I 01 – 209

Abteilung Wirtschaftswandel und Beschäftigung

Delphine Corteel
**First line supervision without any supervisor:
What Do Workers Think About Groupwork?
Anthropological Fieldwork at Volkswagen
Hanover**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 301

Sigurt Vitols
**The Origins of Bank-Based and Market-Based
Financial Systems: Germany, Japan, and the
United States**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 302

Sigurt Vitols
**From Banks to Markets: The Political Econo-
my of Liberalization of the German and Japa-
nese Financial System**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 303

Georg von Graevenitz
**The Complementarity of RJV's and Subsidies
When Absorptive Capacity Matters**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 304

Discussion Papers 2002

Abteilung Organisation und Beschäftigung

Christel Lane, Sigrid Quack
**How banks construct and manage risk.
A sociological study of small firm lending
in Britain and Germany**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 101

Christoph Dörrenbächer
**National Business Systems and the
International Transfer of Industrial Models in
Multinational Corporations: Some Remarks on
Heterogeneity**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 102

Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Sophie Rouault
**Multiple jobholding and path-dependent
employment regimes – answering the
qualification and protection needs of multiple
jobholders**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 201

Sophie Rouault, Heidi Oschmiansky, Isabelle
Schömann (Hg.)
**Reacting in time to qualification needs:
Towards a cooperative implementation?**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 202

Michael Neugart and Donald Storrie
**Temporary Work Agencies and Equilibrium
Unemployment**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 203

Ruud Muffels, Ton Wilthagen,
Nick van den Heuvel
**Labour Market Transitions and Employment
Regimes: Evidence on the Flexibility-Security
Nexus in Transitional Labour Markets**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 204

Heidi Oschmiansky
**Implementation von Jobrotation im
Gesundheits- und Pflegebereich – ein dänisch-
deutscher Vergleich**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 205

Michael Neugart and Klaus Schömann
**Employment Outlooks: Why forecast the
labour market and for whom?**
Bestell-Nr.: FS I 02-206

Markus Gangl
**Welfare State Stabilization of Employment
Careers: Unemployment Benefits and Job
Histories in the United States and West
Germany**
Bestell-Nr.: FS I 02-207

Markus Gangl
**Unemployment Benefits as a Search Subsidy:
New Evidence on Duration and Wage Effects
of Unemployment Insurance**
Bestell-Nr.: FS I 02-208

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther Schmid
**Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung:
Leistungsvergleich und Lernen von guten
Praktiken (Benchmarking)**
Bestell-Nr.: FS I 02-209

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten Aufkleber mit sowie je paper eine Briefmarke im Wert von 0,51 Euro oder einen "Coupon Réponse International" (für Besteller aus dem Ausland)

Please send a self addressed label and postage stamps in the amount of 0,51 Euro or one "Coupon-Réponse International" (if you are ordering from outside Germany) for each WZB-paper requested

Bestellschein

Order Form

Absender / Return Address:

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
Presse- und Informationsreferat
Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin-Tiergarten

**Hiermit bestelle ich folgende(s)
Discussion paper(s):**

**Please send me the following
Discussion paper(s):**

Bestell-Nr. / Order no.	Autor/in, Kurztitel / Author(s) / Title(s) in brief