

Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung - ein europäischer Vergleich

Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Henkel, Anna Iris; Weishaupt, Timo; Buchholz, Hans-Ludwig; Oschmiansky, Frank; Bothmer, Anna von

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kaltenborn, B., Wielage, N., Henkel, A. I., Weishaupt, T., Buchholz, H.-L., Oschmiansky, F., Bothmer, A. v. (2010). *Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung - ein europäischer Vergleich*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB409). Berlin: Rambøll Management GmbH; Dr. Bruno Kaltenborn - Wirtschaftsforschung und Politikberatung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-334678>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung - ein europäischer Vergleich

Endbericht

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin,

von

Dr. Bruno Kaltenborn

Nina Wielage

(Team Dr. Kaltenborn)

und

Anna von Bothmer

Anna Iris Henkel

(Rambøll Management Consulting GmbH)

unter Mitarbeit von

Timo Weishaupt

Hans-Ludwig Buchholz

(Team Dr. Kaltenborn)

Frank Oschmiansky

(Rambøll Management Consulting GmbH)

Berlin, im Dezember 2010

Inhaltsübersicht

Tabellenverzeichnis	12
Abbildungsverzeichnis	14
Abkürzungsverzeichnis	18
Kurzfassung	23
1 Einleitung	27
2 Voraussetzungen und Gestaltungsparameter für Zielsteuerung	31
3 Methodisches Vorgehen	36
4 Deutschland	44
5 Frankreich	120
6 Großbritannien	154
7 Niederlande	216
8 Österreich	260
9 Schweden	302
10 Schweiz	321
11 Vergleich der Zielsteuerungssysteme und Schlussfolgerungen	363
Anhang A: Deutschland	386
Anhang B: Großbritannien	393
Anhang C: Österreich	406

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	12
Abbildungsverzeichnis	14
Abkürzungsverzeichnis	18
Kurzfassung	23
1 Einleitung	27
2 Voraussetzungen und Gestaltungsparameter für Zielsteuerung	31
3 Methodisches Vorgehen	36
4 Deutschland	44
4.1 Kontextbedingungen der Zielsteuerung.....	44
4.1.1 Leistungen zum Lebensunterhalt.....	45
4.1.2 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit.....	46
4.1.3 Finanzierung.....	46
4.1.4 Führung und Organisationsstruktur.....	47
4.1.5 Aufsicht und Weisungsbefugnisse.....	48
4.1.6 Budgets und Personal.....	49
4.1.7 Einkauf von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit.....	50
4.1.8 Aufbau- und Ablauforganisation bei den lokalen Organisationseinheiten.....	51
4.2 Ausgestaltung der Zielsteuerung.....	51
4.2.1 Ziele und Zielindikatoren.....	56
4.2.1.1 <i>Arbeitslosenversicherung</i>	56
4.2.1.2 <i>Grundsicherung für Arbeitsuchende</i>	62
4.2.2 Kundenzufriedenheit.....	67
4.2.3 Mindeststandards und weitere Vorgaben.....	71
4.2.3.1 <i>Arbeitslosenversicherung</i>	72

4.2.3.2	<i>Grundsicherung für Arbeitsuchende</i>	72
4.2.4	Clusterung	73
4.2.5	Zielwerte.....	80
4.2.6	Kennzahlen mit ergänzenden Informationen.....	86
4.2.7	Zielnachhaltung, <i>Ranking</i> und Kommunikation der Zielerreichung.....	87
4.2.8	Anreize und Sanktionen	89
4.3	Erfahrungen und Einschätzungen zur Zielsteuerung.....	89
4.3.1	Ziele und Zielindikatoren	91
4.3.1.1	<i>Arbeitslosenversicherung</i>	92
4.3.1.2	<i>Grundsicherung für Arbeitsuchende</i>	94
4.3.2	Kundenzufriedenheit	98
4.3.3	Clusterung	99
4.3.4	Zielwerte.....	100
4.3.5	Zielnachhaltung sowie Anreize und Sanktionen	103
4.3.6	Kommunikation.....	107
4.3.7	Handlungsspielräume	108
4.3.8	Wirkungen	111
4.4	Zusammenfassung	111
4.5	Literatur zu Kapitel 4	114
5	Frankreich	120
5.1	Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung.....	121
5.2	Zentralstaatlicher Organisationsaufbau der öffentlichen Arbeitsvermittlungsverwaltung	124
5.3	Regionaler und lokaler Organisationsaufbau der öffentlichen Arbeitsvermittlungsverwaltung	126
5.4	Kontextbedingungen der Zielsteuerung.....	127

5.5	Zielsteuerung der öffentlichen Arbeitsverwaltung	134
5.5.1	Ausgestaltung auf zentralstaatlicher Ebene.....	134
5.5.2	Ausgestaltung auf regionaler und lokaler Ebene.....	149
5.6	Zusammenfassung	151
5.7	Literatur zu Kapitel 5.....	152
6	Großbritannien	154
6.1	Kontextbedingungen der Zielsteuerung.....	154
6.1.1	Zentrale Führung und Organisationsstruktur von <i>Jobcentre Plus</i>	155
6.1.2	Leistungen zum Lebensunterhalt.....	156
6.1.3	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	157
6.1.4	Finanzierung.....	159
6.1.5	Aufsicht und Weisungsbefugnisse	159
6.1.6	Lokales Personal.....	159
6.1.7	Personalentwicklung und Bonuszahlungen.....	159
6.1.8	Einkauf von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	160
6.1.9	Aufbau- und Ablauforganisation der lokalen <i>Jobcentre Plus</i>	161
6.2	Einleitung zur britischen Zielsteuerung.....	161
6.3	Zielsteuerung auf Regierungsebene.....	163
6.3.1	Ausgestaltung	163
6.3.2	Einschätzungen und Erfahrungen.....	167
6.4	Zielsteuerung von <i>Jobcentre Plus</i>	169
6.4.1	Ziele und Zielindikatoren	170
6.4.1.1	<i>Ziele und Zielindikatoren zwischen dem britischen Arbeitsministerium und Jobcentre Plus</i>	170
6.4.1.2	<i>Ziele und Zielindikatoren zur internen Steuerung von Jobcentre Plus</i>	176

6.4.2	Festlegung der Zielwerte	180
6.4.3	Zielnachhaltung	187
6.4.3.1	<i>Zielnachhaltung zwischen dem britischen Arbeitsministerium und Jobcentre Plus</i>	187
6.4.3.2	<i>Interne Zielnachhaltung durch Jobcentre Plus</i>	188
6.4.4	Kommunikation der Zielerreichung	190
6.4.5	Erfahrungen und Einschätzungen zur Zielsteuerung.....	191
6.4.5.1	<i>Ziele und Zielindikatoren</i>	192
6.4.5.2	<i>Zielwerte</i>	201
6.4.5.3	<i>Zielnachhaltung</i>	203
6.4.5.4	<i>Kommunikation der Zielerreichung</i>	205
6.4.5.5	<i>Handlungsspielräume der lokalen Jobcentre Plus</i>	206
6.4.5.6	<i>Personalentwicklung und Bonuszahlungen</i>	207
6.4.5.7	<i>Wirkungen der Zielsteuerung</i>	207
6.5	Ausblick	208
6.6	Zusammenfassung	209
6.7	Literatur zu Kapitel 6	212
7	Niederlande	216
7.1	Kontextbedingungen der Zielsteuerung.....	216
7.1.1	Leistungen für Arbeitsuchende, ihre Finanzierung und ihre Träger	216
7.1.2	Führung und Organisationsstruktur von <i>UWV</i>	218
7.1.3	Weisungsbefugnisse bei <i>UWV</i>	218
7.1.4	Personal von <i>UWV WERKbedrijf</i> vor Ort	219
7.1.5	Einkauf von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit durch <i>UWV</i>	219
7.1.6	Lokale Anlaufstellen für Arbeitsuchende.....	220

7.1.6.1	<i>Lokale Anlaufstellen von 2002 bis 2008</i>	220
7.1.6.2	<i>Reform der lokalen Anlaufstellen 2009</i>	220
7.1.6.3	<i>Betreuungszuständigkeit</i>	221
7.1.6.4	<i>Finanzierung und Budget</i>	222
7.1.6.5	<i>Aufbau- und Ablauforganisation</i>	222
7.1.7	<i>Organisation der kommunalen Sozialhilfe (WWB)</i>	223
7.2	<i>Zielsteuerung</i>	224
7.2.1	<i>Steuerung der kommunalen Sozialhilfe und der integrierten Leistungserbringung</i>	225
7.2.2	<i>Zielsteuerung der UWW</i>	228
7.2.2.1	<i>Ziele und Zielindikatoren</i>	230
7.2.2.2	<i>Festlegung der Zielwerte</i>	238
7.2.2.3	<i>Zielnachhaltung</i>	239
7.2.2.4	<i>Kommunikation der Zielerreichung</i>	241
7.2.2.5	<i>Ausblick</i>	242
7.2.3	<i>Erfahrungen und Einschätzungen zur Zielsteuerung von UWW WERKbedrijf</i>	243
7.2.3.1	<i>Zielindikatoren</i>	244
7.2.3.2	<i>Zielwerte</i>	247
7.2.3.3	<i>Handlungsspielräumen der lokalen Werkpleinen</i>	248
7.2.3.4	<i>Zielnachhaltung</i>	250
7.2.3.5	<i>Verwaltungs- und Führungskultur bei UWW WERKbedrijf</i>	251
7.2.3.6	<i>Wirkung der Zielsteuerung</i>	252
7.3	<i>Zusammenfassung</i>	252
7.4	<i>Literatur zu Kapitel 7</i>	255
8	Österreich	260

8.1	Kontextbedingungen der Zielsteuerung.....	260
8.1.1	Leistungen zum Lebensunterhalt.....	261
8.1.2	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit.....	262
8.1.3	Finanzierung.....	263
8.1.4	Führung und Organisationsstruktur.....	263
8.1.5	Aufsicht und Weisungsbefugnisse.....	264
8.1.6	Personal und Budgets.....	264
8.1.7	Einkauf von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit.....	264
8.1.8	Ablauforganisation bei den regionalen Geschäftsstellen des AMS.....	265
8.2	Ausgestaltung der Zielsteuerung.....	265
8.2.1	Clusterung.....	267
8.2.2	Ziele, Zielindikatoren und Festlegung der Zielwerte sowie Mindeststandards.....	268
8.2.3	Beobachtungskennziffern.....	279
8.2.4	Kundenzufriedenheit.....	280
8.2.5	<i>Balanced Scorecard</i>	281
8.2.6	Zielnachhaltung, <i>Ranking</i> und Kommunikation der Zielerreichung.....	284
8.2.7	Anreize und Sanktionen.....	285
8.3	Erfahrungen und Einschätzungen zur Zielsteuerung.....	286
8.3.1	Ziele und Zielindikatoren sowie Beobachtungskennziffern.....	288
8.3.2	Clusterung.....	290
8.3.3	Zielwerte.....	290
8.3.4	Zielnachhaltung.....	292
8.3.5	Kundenzufriedenheit.....	293
8.3.6	<i>Balanced Scorecard</i>	294

8.3.7	Kommunikation der Zielerreichung	295
8.3.8	Handlungsspielräume	295
8.3.9	Anreize und Sanktionen	296
8.4	Zusammenfassung	297
8.5	Literatur zu Kapitel 8	300
9	Schweden	302
9.1	Kontextbedingungen	303
9.2	Zielsteuerung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik	305
9.2.1	Übergeordnete Ziele	308
9.2.2	Die Umwandlung übergeordneter Ziele in Zielindikatoren	309
9.2.3	Die Festlegung von Zielwerten	309
9.2.4	<i>Balanced Scorecards</i> und <i>Monitoring</i>	312
9.2.5	Cluster und <i>Benchmarking</i>	313
9.2.6	Anreize und Sanktionen	313
9.2.7	Wirkungsanalyse	314
9.2.8	Interne und externe Kommunikation	315
9.3	Erfahrungen und Einschätzungen zur Zielsteuerung	315
9.3.1	Zielindikatoren	317
9.3.2	Zielwerte	317
9.3.3	Zielnachhaltung	318
9.3.4	Handlungsspielräume	319
9.4	Literatur zu Kapitel 9	320
10	Schweiz	321
10.1	Kontextbedingungen der Zielsteuerung	321
10.1.1	Leistungen zum Lebensunterhalt	322

10.1.2 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	323
10.1.3 Finanzierung	323
10.1.4 Organisationsstruktur	323
10.1.5 Arbeitslosenkassen	324
10.1.6 Kantonale Arbeitsmarktbehörden.....	326
10.1.7 Aufbau- und Ablauforganisation, Budgets und Personal.....	327
10.2 Zielsteuerung der Arbeitslosenkassen	328
10.2.1 Ausgestaltung	328
10.2.2 Erfahrungen und Einschätzungen.....	332
10.3 Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktpolitik	337
10.3.1 Ausgestaltung	337
10.3.1.1 <i>Ziele, Zielindikatoren und Festlegung der Zielwerte sowie Mindeststandards.....</i>	339
10.3.1.2 <i>Interpretationshilfen und operative Kennzahlen</i>	346
10.3.1.3 <i>Zielnachhaltung, Ranking und Kommunikation der Zielerreichung.....</i>	347
10.3.1.4 <i>Anreize und Sanktionen</i>	348
10.3.1.5 <i>Kundenzufriedenheit.....</i>	348
10.3.1.6 <i>Wirkungen der Zielsteuerung</i>	349
10.3.2 Erfahrungen und Einschätzungen.....	349
10.3.2.1 <i>Ziele und Zielindikatoren.....</i>	351
10.3.2.2 <i>Exogenitätskorrektur</i>	353
10.3.2.3 <i>Zielnachhaltung, Ranking und Kommunikation der Zielerreichung.....</i>	354
10.3.2.4 <i>Handlungsspielräume.....</i>	355
10.3.2.5 <i>Wirkungen der Zielsteuerung</i>	356
10.4 Zusammenfassung	356

10.5 Literatur zu Kapitel 10.....	360
11 Vergleich der Zielsteuerungssysteme und Schlussfolgerungen.....	363
Anhang A: Deutschland.....	386
Anhang B: Großbritannien	393
Anhang C: Österreich.....	406

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Experteninterviews nach Organisationseinheiten.....	38
Tabelle 2:	Empirische Erhebungen und deren Durchführungstermine	42
Tabelle 3:	Zielindikatoren für die deutsche Arbeitslosenversicherung und ihre Gewichtung in den Jahren 2008 bis 2011 sowie Zielwerte auf Bundesebene für das Jahr 2010	58
Tabelle 4:	Ziele und Zielindikatoren für die deutsche Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Jahren 2006 bis 2011	64
Tabelle 5:	Kundenzufriedenheitsbefragungen in Deutschland.....	68
Tabelle 6:	Clusterungen in Deutschland.....	75
Tabelle 7:	Richtgrößen in der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende für das Jahr 2010	87
Tabelle 8:	Typen der Arbeitslosenunterstützung in Frankreich.....	128
Tabelle 9:	Maximale Anspruchsdauer der französischen <i>ARE</i> seit dem 18. Januar 2006.....	130
Tabelle 10:	Statistische und administrative Kategorien Arbeitsuchender in Frankreich	133
Tabelle 11:	Fusionsmonitoringkennzahlen in Frankreich	137
Tabelle 12:	Ergebnisindikatoren in Frankreich	138
Tabelle 13:	Kennzahlen zu Dienstleistungen für Arbeitsuchende in Frankreich	142
Tabelle 14:	Kennzahlen zu Dienstleistungen für Arbeitgeber/innen in Frankreich	146
Tabelle 15:	Kennzahlen zu aktiver Vermittlung in Frankreich	147
Tabelle 16:	Überschneidungen zwischen den <i>Departmental Strategic Objectives (DSO)</i> des britischen <i>DWP</i> und den <i>Public Service Agreements (PSAs)</i>	165
Tabelle 17:	Nationale Ziele, Zielindikatoren und Zielwerte für <i>UWV-WERKbedrijf</i> in den Niederlanden für das Jahr 2010.....	231
Tabelle 18:	Externe und interne Zielindikatoren und nationale Zielwerte von <i>UWV WERKbedrijf</i> in den Niederlanden für 2010	235

Tabelle 19:	Interne Ziele und Zielindikatoren des Arbeitsmarktservice Österreich für die Jahre 2006 bis 2011	270
Tabelle 20:	Landesziele des Arbeitsmarktservice in Österreich für die Jahre 2006 bis 2010.....	277
Tabelle 21:	Indikatoren der <i>Balanced Scorecard</i> des Arbeitsmarktservice Österreich und ihre Gewichtung	282
Tabelle 22:	Bereich, Zielindikatoren und Zielwerte in Schweden	310
Tabelle 23:	Ziele und Zielindikatoren mit Gewichtung in der Schweiz seit 2000	340
Tabelle 24:	Ziele, Zielindikatoren und ihre Gewichtung für die deutsche Arbeitslosenversicherung in den Jahren 2008 bis 2011	386
Tabelle 25:	<i>Departmental Strategic Objectives (DSOs)</i> des britischen <i>DWP</i> ohne eindeutige Überschneidung mit <i>Public Service Agreements (PSAs)</i> für den Zeitraum April 2008 bis April 2011	393
Tabelle 26:	Punktesystem für das britische <i>Job Outcome Target (JOT)</i>	395
Tabelle 27:	Komponenten des britischen <i>Employer Engagement Target</i> für die Steuerungsperiode 2010/2011	397
Tabelle 28:	Komponenten des britischen <i>Customer Service Target</i> für die Steuerungsperiode 2010/2011	398
Tabelle 29:	Komponenten des britischen <i>Interventions Delivery Target</i> für die Steuerungsperiode 2010/2011	399

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Leistungserbringung in der öffentlichen Verwaltung.....	27
Abbildung 2: Zielsteuerung in der deutschen Arbeitslosenversicherung	53
Abbildung 3: Zielsteuerung in der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende.....	54
Abbildung 4: Konstruktion der Kundenzufriedenheitsindices für die deutsche Arbeitslosenversicherung	70
Abbildung 5: Konstruktion des Kundenzufriedenheitsindex für die deutsche Grundsicherung für Arbeitsuchende	70
Abbildung 6: Kundenzufriedenheit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende im ersten Halbjahr 2008	71
Abbildung 7: Bandbreite des Integrationsgrades nach Vergleichstypen bei der deutschen Arbeitslosenversicherung im Jahr 2009.....	79
Abbildung 8: Zielvereinbarungsprozess für die deutsche Grundsicherung für Arbeitsuchende für das Jahr 2011.....	82
Abbildung 9: Aushandlungsprozess und Zielerreichung für die Summe passiver Leistungen bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Bundesebene ab 2007	83
Abbildung 10: Aushandlungsprozess und Zielerreichung für die Integrationsquote bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Bundesebene ab 2007	84
Abbildung 11: Zielerreichung bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Bundesebene in den Jahren 2007 bis 2009	85
Abbildung 12: Bewertung des Zielvereinbarungsprozesses bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende für das Jahr 2010 durch obere Führungskräfte	102
Abbildung 13: Zielsteuerung der Arbeitsverwaltung in Frankreich	150
Abbildung 14: Zielsteuerung in Großbritannien bis zum Regierungswechsel im Mai 2010	162
Abbildung 15: Zielwerte und tatsächlich erreichte Werte beim britischen <i>Job Outcome Target (JOT)</i> auf nationaler Ebene in den Steuerungsperioden 2007/2008 bis 2009/2010.....	183

Abbildung 16: Zielerreichung beim <i>Job Outcome Target (JOT)</i> der elf Regionen (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt in den Steuerungsperioden 2007/2008 bis 2009/2010.....	184
Abbildung 17: Zielerreichung für die Prioritätengruppen beim <i>Job Outcome Target (JOT)</i> der elf Regionen (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt in der Steuerungsperiode 2008/2009	185
Abbildung 18: Relative Bedeutung der Prioritätengruppen (Personen) für die Zielerreichung beim britischen <i>Job Outcome Target (JOT)</i> in der Steuerungsperiode 2008/2009	186
Abbildung 19: Relative Bedeutung der Prioritätengruppen (Punkte) für die Zielerreichung beim britischen <i>Job Outcome Target (JOT)</i> in der Steuerungsperiode 2008/2009	186
Abbildung 20: Zielsteuerung in den Niederlanden ab 2009	229
Abbildung 21: Zielsteuerung in Österreich.....	266
Abbildung 22: Zielerreichung der Bundesorganisation und der Landesorganisationen des Arbeitsmarktservice Österreich im Jahr 2009 (Teil 1)	275
Abbildung 23: Zielerreichung der Bundesorganisation und der Landesorganisationen des Arbeitsmarktservice Österreich im Jahr 2009 (Teil 2)	276
Abbildung 24: Ergebnisse der <i>Balanced Scorecard</i> des Arbeitsmarktservice Österreich.....	284
Abbildung 25: Zielsteuerung in Schweden.....	307
Abbildung 26: Marktanteil der Arbeitslosenkassen in der Schweiz im Jahr 2009	326
Abbildung 27: Zielsteuerung der Arbeitslosenkassen in der Schweiz.....	329
Abbildung 28: Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz.....	338
Abbildung 29: Unkorrigierter und korrigierter Wirkungsindex der Schweizer Kantone im Jahr 2009	343
Abbildung 30: Korrektur des Wirkungsindex der Schweizer Kantone in den Jahren 2000 bis 2009 (Boxplot).....	344
Abbildung 31: Korrigierter Wirkungsindex der Schweizer Kantone in den Jahren 2000 bis 2009 (Boxplot)	345

Abbildung 32: Aushandlungsprozess und Zielerreichung für die Langzeitbezieher/innen bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Bundesebene ab 2009	388
Abbildung 33: Aushandlungsprozess und Zielerreichung für die Integrationsquote U25 bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Bundesebene in den Jahren 2007 und 2008.....	389
Abbildung 34: Zielerreichung bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende bei der Summe passiver Leistungen und der Integrationsquote der Vergleichstypen im Jahr 2007	389
Abbildung 35: Unterjährige Zielerreichung bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende bei der Summe passiver Leistungen auf Bundesebene in den Jahren 2007 bis 2009	390
Abbildung 36: Unterjährige Zielerreichung bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende bei der Integrationsquote auf Bundesebene in den Jahren 2007 bis 2009	391
Abbildung 37: Unterjährige Zielerreichung bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende bei der Integrationsquote U25 auf Bundesebene in den Jahren 2007 und 2008	392
Abbildung 38: Tatsächlich erreichte Werte beim <i>Employer Engagement Target</i> der <i>Jobcentre Plus</i> -Distrikte (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt sowie Zielwerte hierfür in den Steuerungsperioden 2008/2009 und 2009/2010	399
Abbildung 39: Tatsächlich erreichte Werte beim britischen <i>Customer Service Target</i> der <i>Jobcentre Plus</i> -Distrikte (Boxplots) sowie Zielwerte hierfür in den Steuerungsperioden 2007/2008 bis 2009/2010.....	400
Abbildung 40: Tatsächlich erreichte Werte beim <i>Intervention Delivery Target</i> der <i>Jobcentre Plus</i> -Distrikte (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt sowie Zielwerte hierfür in den Steuerungsperioden 2007/2008 bis 2009/2010	401
Abbildung 41: Tatsächlich erreichte Werte beim <i>Average Actual Clearance Time Target</i> (nur <i>JSA</i>) der <i>Benefit Delivery Centres</i> (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt sowie Zielwerte hierfür in den Steuerungsperioden 2007/2008 bis 2009/2010.....	402
Abbildung 42: Unterjährige Zielerreichung beim <i>Job Outcome Target (JOT)</i> der elf Regionen (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt in der Steuerungsperiode 2007/2008	403

Abbildung 43: Unterjährige Zielerreichung beim <i>Job Outcome Target (JOT)</i> der elf Regionen (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt in der Steuerungsperiode 2008/2009	404
Abbildung 44: Unterjährige Zielerreichung beim <i>Job Outcome Target (JOT)</i> der elf Regionen (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt in der Steuerungsperiode 2009/2010	405
Abbildung 45: Zielerreichung (Auswahl) des Arbeitsmarktservice Österreich in den Jahren 1997 bis 2009 (Teil 1)	406
Abbildung 47: Zielerreichung (Auswahl) des Arbeitsmarktservice Österreich in den Jahren 1997 bis 2009 (Teil 2)).....	407

Abkürzungsverzeichnis

<i>AAH</i>	<i>Allocation aux Adultes Handicapés</i> (Leistung für Erwachsene mit Behinderung in Frankreich)
<i>AER</i>	<i>Allocation Équivalent Retraite</i> (Rentenersatzbeihilfe in Frankreich)
<i>AFPA</i>	<i>Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes</i> (französischer Bund für berufliche Erwachsenenbildung)
<i>AIVG</i>	Arbeitslosenversicherungsgesetz (Österreich)
<i>AKO</i>	<i>Algemeen Keten Overleg</i> (niederländisches Gremium aus Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitnehmersozialversicherungskasse <i>UWV</i> und des kommunalen Dachverbandes <i>VNG</i> zur Umsetzung der integrierten Leistungserbringung für Arbeitsuchende in den <i>Werkpleinen</i> ab 2009)
<i>AMPFG</i>	Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz (Österreich)
<i>AMS</i>	Arbeitsmarktservice (Österreich)
<i>AMSG</i>	Arbeitsmarktservicegesetz (österreichisches Gesetz über die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes)
<i>ANPE</i>	<i>Agence Nationale pour l'Emploi</i> (nationale französische Agentur für Arbeit)
<i>API</i>	<i>Allocation de Parent Isolé</i> (Unterstützung für Alleinerziehende in Frankreich)
<i>ARE</i>	<i>Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi</i> (Beihilfe zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben in Frankreich)
<i>ASAL</i>	Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen (zentrales Informationssystem des Staatssekretariats für Wirtschaft für die Schweizer Arbeitslosenversicherung)
<i>ASS</i>	<i>Allocation de Solidarité Spécifique</i> (Sondersolidaritätsbeihilfe in Frankreich)
<i>Assédic</i>	<i>Associations pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce</i> (französischer Verband für Beschäftigung in Industrie und Handel)
<i>ASVG</i>	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (Österreich)
<i>AVAM</i>	Informationssystem Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarkt (zentrales Informationssystem des Staatssekretariats für Wirtschaft für die Schweizer Arbeitslosenversicherung)
<i>AVG</i>	Arbeitsvermittlungsgesetz (Schweiz)
<i>AVIG</i>	Arbeitslosenversicherungsgesetz (Schweiz)
<i>AVIV</i>	Arbeitslosenversicherungsverordnung (Verordnung über die Verwaltungskostenentschädigung der Schweizer Arbeitslosenkassen)
<i>BHO</i>	Bundshaushaltsordnung (deutsches Gesetz über die Haushaltswirtschaft des Bundes)
<i>BMASK</i>	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Österreich)
<i>BMWA</i>	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Österreich)
<i>CEO</i>	<i>Chief Executive Officer</i> (Vorstandsvorsitzende/r, hier Vorstandsvorsitzende/r des <i>Jobcentre Plus</i> in Großbritannien)
<i>COO</i>	<i>Chief Operating Officer</i> (Leiter/in der operativen Aufgaben einer Organisation, hier Leiter/in der operativen Aufgaben des <i>Jobcentre Plus</i> in Großbritannien)

<i>CRP</i>	<i>Convention de Reclassement Personnalisé</i> (persönliche Wiedereingliederungsvereinbarung in Frankreich)
<i>CSR</i>	<i>Comprehensive Spending Review</i> (britischer Finanzplan für drei Jahre)
<i>CTP</i>	<i>Contrat de Transition Professionnelle</i> (beruflicher Übergangsvertrag in Frankreich)
<i>CUI</i>	<i>Contrat Unique d'Insertion</i> (Wiedereingliederungsvertrag in Frankreich)
<i>CWI</i>	<i>Centrum voor Werk en Inkomen</i> (niederländische Zentren für Arbeit und Einkommen, bis Ende 2008 erste Anlaufstelle für alle Arbeitsuchenden)
<i>DARES</i>	<i>Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques</i> (französische Direktion für Forschung, Studien und Statistiken)
<i>DDTEFP</i>	<i>Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle</i> (Direktionen für Arbeit, Beschäftigung und berufliche Ausbildung der französischen Departements)
<i>DEFM</i>	<i>Demandes d'Emploi en Fin de Moins</i> (Arbeitsanfragen am Ende des Monats in Frankreich)
<i>DGEFP</i>	<i>Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle</i> (französische Generalkommission für Beschäftigung und berufliche Ausbildung)
<i>DIRECCTE</i>	<i>Directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi</i> (Regionaldirektionen des Zentralstaats für Unternehmen, Wettbewerb, Konsum, Arbeit und Beschäftigung in Frankreich)
<i>DKD</i>	<i>Digitaal Klanddossier</i> (niederländisches EDV-System zur Datenverarbeitung bei der integrierten Service-Erbringung im Bereich Arbeit und Einkommen)
<i>DRTEFP</i>	<i>Directions Régionales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle</i> (Regionaldirektionen des Zentralstaats für Arbeit, Beschäftigung und berufliche Ausbildung in Frankreich)
<i>DSO</i>	<i>Departmental Strategic Objectives</i> (strategische Ziele für die britischen Ministerien)
<i>DWP</i>	<i>Department for Work and Pensions</i> (britisches Ministerium für Arbeit und Renten)
EinglMV	Eingliederungsmittelverordnung (jährliche Verordnung zur regionalen Verteilung des nationalen Budgets für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende)
<i>ESA</i>	<i>Employment and Support Allowance</i> (Beschäftigungs- und Unterstützungsleistung für kranke und behinderte Arbeitsuchende, Beschäftigte und Selbstständige in Großbritannien)
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Schweiz)
<i>FND</i>	<i>Flexible New Deal</i> (Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien für langzeitarbeitslose JSA-Empfänger/innen)
<i>GIDE</i>	<i>Gestion Intégrée de Documents Electroniques</i>
<i>HMRC</i>	<i>Her Majesty's Revenue and Customs</i> (britische Steuerbehörde)

<i>HMT</i>	<i>Her Majesty's Treasury</i> (britisches Finanzministerium)
<i>IAB</i>	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Forschungsinstitut der deutschen Bundesagentur für Arbeit)
<i>IS</i>	<i>Income Support</i> (britische bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe)
<i>JET</i>	<i>Job Entry Target</i> (britisches arbeitsmarktpolitisches Wirkungsziel, Vorgänger des <i>JOT</i>)
<i>JOT</i>	<i>Job Outcome Target</i> (britisches arbeitsmarktpolitisches Wirkungsziel)
<i>JSA</i>	<i>Jobseeker's Allowance</i> (Arbeitslosenunterstützung in Großbritannien, steuer- und / oder beitragsfinanziert)
<i>KAST</i>	Kantonale Amtsstelle (Schweiz)
<i>KMI</i>	<i>Key Management Indicator</i> (Schlüsselindikatoren bei der internen Steuerung des britischen <i>Jobcentre Plus</i>)
<i>LAM</i>	Logistikstelle für arbeitsmarktliche Maßnahmen (Schweiz)
<i>MSZW</i>	<i>Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i> (niederländisches Ministerium für Soziales und Arbeit)
<i>NDYP</i>	<i>New Deal for Young People</i> (Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien für <i>JSA</i> -Empfänger/innen im Alter von 18 bis 24 Jahren)
<i>ND25+</i>	<i>New Deal 25 Plus</i> (Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien für <i>JSA</i> -Empfänger/innen ab 25 Jahren)
<i>NUG</i>	<i>Niet Uitkerings Gerechtigden</i> (Arbeitsuchende ohne Leistungsbezug in den Niederlanden)
<i>OECD</i>	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
<i>ODN</i>	<i>Operational Delivery Network</i> (britische Gremien innerhalb der <i>Jobcentre Plus</i> -Organisation; auf nationaler Ebene sowie in jeder <i>Jobcentre Plus</i> -Region und in jedem Distrikt gibt es jeweils ein <i>ODN</i> , das sich aus Vertreterinnen und Vertretern aller drei operativen Service-Bereiche von <i>Jobcentre Plus</i> zusammensetzt.)
<i>ONS</i>	<i>Office for National Statistics</i> (britisches Statistikamt)
<i>OREF</i>	<i>Observatoires Régionaux de l'Emploi et de la Formation Professionnelle</i> (regionale französische Observatorien für Beschäftigung und berufliche Ausbildung)
<i>PPAE</i>	<i>Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi</i> (personalisierter Plan zur Arbeitssuche in Frankreich)
<i>PSA</i>	<i>Public Service Agreement</i> (Vereinbarung über die Leistungen der öffentlichen Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in Großbritannien)
<i>RAV</i>	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum (Schweiz)
<i>RMI</i>	<i>Revenu Minimum d'Insertion</i> (französische Sozialhilfe bis 31. Mai 2009)
<i>RSA</i>	<i>Revenu de Solidarité Active</i> (französische Sozialhilfe ab 1. Juni 2009)
<i>SECO</i>	Staatssekretariat für Wirtschaft (Schweiz)

SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch (deutsches Gesetz über die Grundsicherung für Arbeitsuchende)
SGB II n.F.	Zweites Buch Sozialgesetzbuch neue Fassung (deutsches Gesetz über die Grundsicherung für Arbeitsuchende mit Änderungen, die Anfang 2011 in Kraft treten)
SGB III	Drittes Buch Sozialgesetzbuch (deutsches Gesetz über die Arbeitslosenversicherung)
SGB III n.F.	Drittes Buch Sozialgesetzbuch (deutsches Gesetz über die Arbeitslosenversicherung mit Änderungen, die Anfang 2011 in Kraft treten)
SGB IV	Viertes Buch Sozialgesetzbuch (deutsches Gesetz über Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung)
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (deutsches Gesetz über Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz)
<i>SJR</i>	<i>Salaire Journalier de Référence</i> (tägliches Referenzarbeitsentgelt in Frankreich)
<i>SMP</i>	<i>Suivi Mensuel Personnalisé</i> (monatliche persönliche Betreuung / Nachverfolgung in Frankreich)
<i>SRP</i>	<i>Structural Reform Plan</i> (Plan für jedes britische nationale Fachministerium zur Umsetzung der Reformen, die die im Mai 2010 gewählte konservativ-liberale britische Regierung in der Legislaturperiode bis 2015 umsetzen möchte)
<i>Unédic</i>	<i>Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce</i> (französischer berufsübergreifender Dachverband für Beschäftigung in Industrie und Handel)
<i>UWV</i>	<i>Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen</i> (niederländische Autonome Körperschaft öffentlichen Rechts zur operativen Umsetzung der Sozialversicherungsgesetze - Arbeitnehmersozialversicherungskasse -)
VerBIS	Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem (EDV-System der deutschen Bundesagentur für Arbeit)
<i>VNG</i>	<i>Vereniging van Nederlandse Gemeenten</i> (Dachverband der niederländischen Kommunen)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Deutschland)
<i>Wajong</i>	<i>Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten</i> (niederländisches steuerfinanziertes Leistungssystem mit bedarfsorientierten Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit für bestimmte Behinderte zwischen 18 und 64 Jahren)
<i>Wet SUWI</i>	<i>Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen</i> (niederländisches Gesetz über die Organisationsstruktur im Bereich Arbeit und Einkommen von 2001)
<i>WIJ</i>	<i>Wet investeren in jongeren</i> (niederländisches Gesetz zur Investition in Jüngere, Sozialleistungen werden an Erwerbstätigkeit oder Weiterbildung gebunden, seit Oktober 2009)
<i>WSW</i>	<i>Wet sociale werkvoorziening</i> (niederländisches Gesetz zu geschützten Beschäftigungsprogrammen)

<i>WW</i>	<i>Wet werkloosheids</i> (niederländisches Gesetz zur Arbeitslosenversicherung)
<i>WWB</i>	<i>Wet werk en bijstand</i> (niederländisches Sozialhilfegesetz)
<i>ZUS</i>	<i>Zone Urbaine Sensible</i> (sozialkritische Gegend in Frankreich)

Kurzfassung

Verschiedene Staaten haben in der Arbeitsverwaltung seit Mitte der achtziger Jahre und verstärkt seit Mitte der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts Zielsteuerungssysteme eingeführt. Seither wurden die Steuerungssysteme weiter entwickelt; in den letzten Jahren gibt es einen internationalen Trend zu Zielsystemen mit sehr unterschiedlichen Arten von Zielen. Mit der Zielsteuerung sollen die (lokalen) Akteurinnen und Akteure der Arbeitsverwaltung dazu motiviert werden, sich konsequent für die Verfolgung von zuvor definierten, politisch prioritären arbeitsmarktpolitischen Zielen zu engagieren. Dabei geht es sowohl um eine zweckmäßige Nutzung von Handlungsspielräumen („richtige“ Aktivität) als auch um einen Ansporn zu großen Anstrengungen („ausreichende“ Aktivität).

Die vorliegende Studie gibt einen Überblick über die Kontextbedingungen, die Ausgestaltung und die Erfahrungen mit der Umsetzung von Zielsteuerungssystemen in den Arbeitsverwaltungen von sieben ausgewählten westeuropäischen Industrienationen (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Österreich, Schweden und die Schweiz), die von zentraler Ebene ausgehen.

Mit Ausnahme der Schweiz wird die Arbeitslosenversicherung in allen betrachteten Staaten über eine nationale Arbeitsverwaltung umgesetzt, die über Ziele gesteuert wird. In der Schweiz zahlen die öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen in Konkurrenz die Leistungen der nationalen Arbeitslosenversicherung aus, die beschäftigungsorientierte Betreuung der Arbeitsuchenden erfolgt durch die kantonalen Arbeitsmarktbehörden. Sowohl die Träger der Arbeitslosenkassen als auch die Kantone unterliegen einer Zielsteuerung durch das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement. In Großbritannien und Österreich ist die nationale Arbeitsverwaltung auch für die Umsetzung von Fürsorgeleistungen für Arbeitsuchende zuständig; diese sind auch in die jeweiligen Zielsteuerungssysteme einbezogen. In Deutschland gibt es ein separates Zielsteuerungssystem von zentraler Ebene für die Umsetzung von Fürsorgeleistungen des Bundes für Arbeitsuchende durch Arbeitsgemeinschaften aus jeweils einer Kommune und der Arbeitsverwaltung.

Beim deutschen Fürsorgesystem¹, in Großbritannien, den Niederlanden, Österreich und in der Schweiz gibt jeweils eine externe Zielsteuerung durch das nationale Arbeitsministerium. In Frankreich ist das nationale Beschäftigungsministerium an einer entsprechenden Zielsteuerung beteiligt. Zudem gibt es in allen sechs nationalen Arbeitsverwaltungen ausgehend von ihrer jeweiligen Zentrale eine interne Zielsteuerung. Außer bei der externen Zielsteuerung in Österreich werden die Ziele jeweils anhand von Zielindikatoren gemessen.

Mit der Steuerung der schweizerischen Träger der Arbeitslosenkassen wird eine verbesserte Verwaltungseffizienz angestrebt. Alle anderen Zielsteuerungssysteme bezwecken hingegen vorrangig eine Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit der eingesetzten Unterstützungsleistungen (Fördern und / oder Fordern). Dementsprechend sind arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele (wesentlicher) Bestandteil dieser Zielsysteme. Jenseits arbeitsmarktpoliti-

¹ Für die deutsche Arbeitslosenversicherung ist eine Vereinbarung von Rahmenzielen zwischen der Bundesregierung und der Arbeitsverwaltung gesetzlich vorgesehen, diese wurde bislang jedoch nicht abgeschlossen.

scher Wirkungsziele gibt es - innerhalb und / oder außerhalb der Zielsteuerung - regelmäßig weitere Ziele oder Vorgaben in unterschiedlichem Ausmaß für die lokalen Organisationseinheiten, die sich vor allem auf EDV, sonstige Prozesse und die Ressourcenverwendung beziehen.

Als Zielindikator(en) zu arbeitsmarktpolitischen Wirkungszielen gehören jeweils - in unterschiedlichen Varianten - die Integrationen in Erwerbstätigkeit. Bei der deutschen Arbeitslosenversicherung, in den Niederlanden und bei der externen Zielsteuerung in Großbritannien gibt es dabei eigene Zielindikatoren zur Prävention vor Arbeitslosigkeit, die sich auf Integrationen von Arbeitsuchenden bezieht, deren Beschäftigungsverhältnis in absehbarer Zeit endet. Daneben gibt es arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren

- zur Zahl der Stellenbesetzungen (Frankreich, Niederlande, Österreich, deutsche Arbeitslosenversicherung),
- zur durchschnittlichen abgeschlossenen Dauer des Leistungsbezugs (Deutschland, Schweiz) bzw. von faktischer Arbeitslosigkeit (Deutschland),
- in unterschiedlichen Varianten zum Langzeitbezug (deutsches Fürsorgesystem, Schweiz) bzw. zur Langzeitarbeitslosigkeit (Österreich),
- zur Höhe der Ausgaben für die Leistungen zum Lebensunterhalt (deutsches Fürsorgesystem) sowie
- zur Nachhaltigkeit von Integrationen (deutsche Arbeitslosenversicherung, Schweiz).

Außer in Großbritannien wird in allen betrachteten Staaten die Kundenzufriedenheit bei Arbeitsuchenden und meist auch bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern erhoben, wobei diese nur in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Schweden Bestandteil der Zielsteuerung ist. In Großbritannien gibt es hingegen einen Zielindikator zur Dienstleistungsqualität, der auf Basis einer Befragung zu Dienstleistungserwartungen von Arbeitsuchenden konstruiert wurde.

Mit Ausnahme der externen Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz werden bei allen betrachteten Zielsteuerungssystemen für alle Zielindikatoren jährlich im Voraus Zielwerte festgelegt. Diese werden teilweise durch Vorgaben und teilweise durch Aushandlungsprozesse festgesetzt. So gibt es etwa in Österreich durchgehend, in Schweden weitgehend und für die nachgeordneten Organisationseinheiten der französischen und britischen Arbeitsverwaltung generell Zielvorgaben. In Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz sowie auf zentraler Ebene in Frankreich und Großbritannien gibt es grundsätzlich Zielvereinbarungen. Falls keine Zielvereinbarungen zustande kommen, können in Deutschland, den Niederlanden und der Schweiz einseitig Zielvorgaben gemacht werden.

Insbesondere die Festlegung von Zielwerten durch Verhandlungen ist aufwändig. Auch bei Zielvereinbarungen besteht das Risiko, nicht oder überambitionierte Zielwerte festzulegen. In beiden Fällen sind inadäquate Zielwerte hinderlich für den Leistungsansporn: Überambitionierte Zielwerte sind nicht erreichbar, Anstrengung führt dementsprechend nicht zum Erfolg. Bei nicht oder wenig ambitionierten Zielwerten ist keine oder kaum Anstrengung für den „Erfolg“ erforderlich.

Eine unterjährige Zielnachhaltung gibt es zumindest in allen Staaten mit Ausnahme der Schweiz. Für die unterjährige Zielnachhaltung stehen in den genannten Staaten grundsätzlich relativ zeitnah Daten zum bisherigen Verlauf für alle Organisationsebenen, teilweise sogar auf Ebene einzelner Mitarbeiter/innen zur Verfügung. Eine Ausnahme bildet der arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikator der externen Zielsteuerung in Großbritannien. Bei der deutschen Arbeitslosenversicherung, in Großbritannien, den Niederlanden und Österreich wird kritisiert, dass insgesamt zu viele Indikatoren und Messgrößen auch jenseits der Zielsteuerung nachgehalten würden und - in unterschiedlichem Ausmaß - eine zu starke Fixierung auf diese erfolge. Vor allem in Deutschland wird offenbar die Zielerreichung sehr stark dichotom („grüne“ bzw. „rote“ Ampel) betrachtet. Dies birgt die Gefahr, dass bei geringfügigen Zielverfehlungen starker Handlungsdruck besteht, bei knapper Zielerreichung hingegen weitere Leistungssteigerungen nicht mehr angestrebt werden.

Bei einigen Zielsteuerungssystemen werden die Zielindikatoren gewichtet und zu einem Gesamtindex verdichtet. Dies betrifft die deutsche Arbeitslosenversicherung, die Niederlande und die Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz. In Österreich sind die Zielindikatoren nicht explizit gewichtet, sie gehen jedoch jeweils innerhalb von zwei Gruppen von Indikatoren alle mit dem gleichen Gewicht in eine separate *Balanced Scorecard* ein, mit der Stand, Entwicklung und Unterschiede der Organisation abgebildet werden sollen. Über den Gesamtindex bzw. in Österreich über die *Balanced Scorecard* erfolgt jeweils ein *Ranking* der Organisationseinheiten auf gleicher regionaler Ebene. Darüber hinaus gibt es *Rankings* anhand einzelner oder aller Zielindikatoren zumindest in Deutschland und in Großbritannien, nicht jedoch in Österreich und der Schweiz.

Grundsätzlich wird von den beteiligten Akteurinnen und Akteuren in allen sieben Staaten die Zielsteuerung befürwortet. Es wird als vorteilhaft angesehen, dass die Zielsteuerung den übergeordneten Ebenen ermögliche, Prioritäten zu setzen. Für die untergeordneten Ebenen führe Zielsteuerung zur Klarheit über die Erwartungen. Trotz der allgemein positiven Einstellung gegenüber der Zielsteuerung gibt es vielfach Kritik im Detail an der Ausgestaltung und der Umsetzung.

Ein zentrales Problem von Zielsteuerungssystemen sind mögliche Fehlanreize. Diese resultieren in der Regel aus dem System von Zielindikatoren. Generell legen alle hier betrachteten Zielsteuerungssysteme mit arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren in unterschiedlichem Ausmaß *Creaming* nahe, also die bevorzugte Unterstützung von Arbeitsuchenden mit ohnehin guten Integrationschancen. Dem wird teilweise entgegengewirkt, indem Erfolge bei Arbeitsuchenden aus Zielgruppen mit schlechteren Arbeitsmarktchancen höher gewichtet oder in eigenständigen Zielindikatoren berücksichtigt werden. Allerdings wird damit einem *Creaming* stets nur partiell entgegengewirkt, denn innerhalb der jeweils priorisierten Gruppen liegt wiederum *Creaming* nahe.

Darüber hinaus gibt es verschiedene spezifische Fehlanreize. Beispielsweise kann die Verwendung der Zahl der Integrationen nach einer bestimmten Dauer des Leistungsbezugs als Zielindikator dazu führen, dass frühzeitige Abgänge aus dem Leistungsbezug die Zielerreichung bei diesem Zielindikator erschweren. Dementsprechend ist es ggf. hilfreich für die Zielerreichung, frühzeitige Abgänge zu verhindern. Die Zielindikatoren zur durchschnittli-

chen abgeschlossenen Dauer des Leistungsbezugs bzw. der Arbeitslosigkeit der Abgänger/innen führen dazu, dass zusätzliche Abgänge mit überdurchschnittlicher Dauer im Leistungsbezug bzw. in Arbeitslosigkeit die Zielerreichung beeinträchtigen. Dementsprechend trägt die Verhinderung solcher Abgänge zur Zielerreichung bei. Bei Leistungssystemen, die wie die Arbeitslosenversicherung ohnehin nur einen eng befristeten Leistungsbezug vorsehen, ist der Fehlanreiz begrenzt, denn nach Erschöpfen des Leistungsbezugs erfolgt ohnehin ein Abgang.

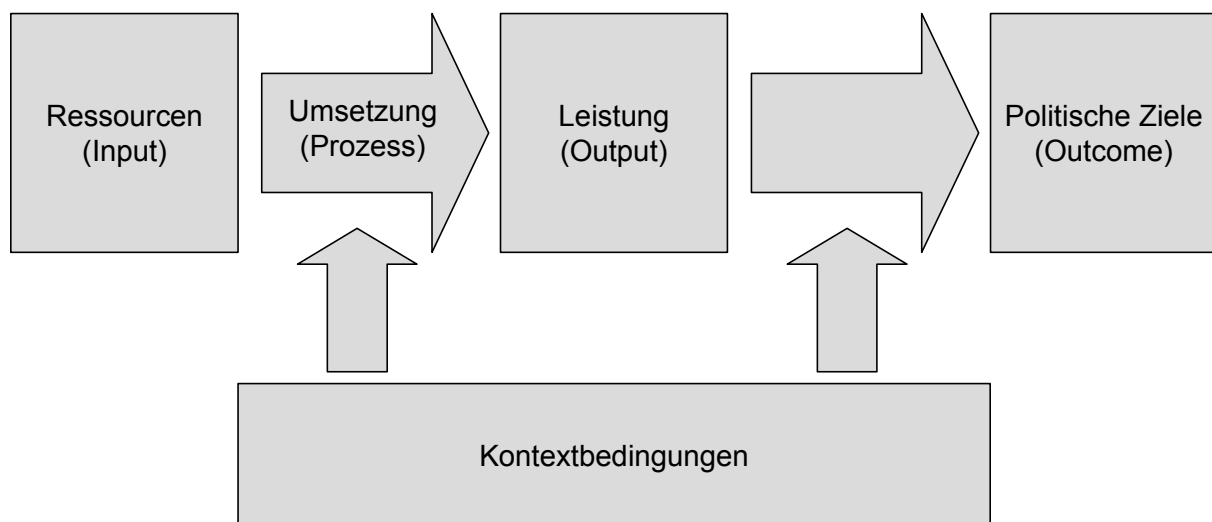
Ein zentrales Kriterium für die Eignung von Zielindikatoren ist deren Beeinflussbarkeit durch die lokalen Akteurinnen und Akteure. Insgesamt erscheint fraglich, ob die entscheidenden arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren in ausreichendem Maße beeinflussbar sind. Indizien für die geringe Beeinflussbarkeit sind verschiedene Regressionsanalysen aus den drei deutschsprachigen Ländern. Danach sind regionale Unterschiede bei relevanten arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren zu 60% bis 90% exogen bestimmt. Mithin erscheint es im Hinblick auf die Wirkungsmöglichkeiten zweckmäßig, auf arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren ohne Priorisierung bestimmter Personengruppen innerhalb der gesamten Klientel zu verzichten.

1 Einleitung

In Industrieländern erbringen die Arbeitsverwaltungen komplexe Dienstleistungen. Die politischen Erwartungen an den Erfolg dieser Dienstleistungen sind vielfach hoch. So soll die Arbeitslosigkeit reduziert, Beschäftigung gesichert und aufgebaut, Armut vermieden und auch Arbeitslosen mit schlechten Arbeitsmarktchancen eine Perspektive eröffnet werden. Dabei sind die Ziele vielfach nicht eindeutig, es gibt keine klaren Prioritäten und es gibt immer wieder unterschiedliche kurzfristige Erwartungen der Politik.

Traditionell erfolgt die Steuerung der Arbeitsverwaltung als Teil der öffentlichen Verwaltung über Ressourcen, also etwa Personal und unterschiedliche Budgets für spezifische Verwendungszwecke, und Vorgaben zur Umsetzung. Dabei wird davon ausgegangen, dass zwischen Ressourcen (Budget, Personal) und der Erreichung politischer Ziele ein direkter oder zumindest indirekter Zusammenhang besteht (SCHEDLER und PROELLER [2009, S. 134]). Inwieweit aus Ressourcen (*Inputs*) Leistungen (Ergebnisse oder *Outputs*) erbracht und politische Ziele (Wirkungen oder *Outcomes*) erreicht werden hängt jedoch (entscheidend) von der Umsetzung (Prozesse) durch die öffentliche Verwaltung und ihre Bediensteten ab. Dabei werden die Leistungserbringung und vor allem die Zielerreichung in aller Regel noch durch Kontextbedingungen beeinflusst, die ihrerseits als gegeben hingenommen werden (müssen). Abbildung 1 veranschaulicht die skizzierten Zusammenhänge nochmals schematisch.

Abbildung 1: Leistungserbringung in der öffentlichen Verwaltung



Anmerkung: Idealtypische schematische Darstellung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der in der traditionellen Steuerung öffentlicher Verwaltung unterstellte regelhafte Zusammenhang zwischen Ressourcen und Wirkungen wurde jedoch zunehmend infrage gestellt. Seit Ende der achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts gibt es daher einen weltweiten Diskurs über neue Formen der Verwaltungssteuerung (SCHEDLER [2006, S. 95]). International wird heute diese Debatte unter dem wohl von RHODES [1991] erstmals verwendeten Begriff „*New Public Management*“ zusammengefasst. In Deutschland sah Anfang der neunziger Jahre die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung [1993] vor allem infolge der

Finanznöte der öffentlichen Haushalte nach der Wiedervereinigung bei gleichzeitig gestiegenen Anforderungen an die öffentliche Verwaltung Handlungsbedarf. Sie prägte den Begriff des „Neuen Steuerungsmodells“, der die wohl herausragendste Veränderung betont, die mit dem *New Public Management* eingeleitet wird, nämlich die Neugestaltung der Steuerungsabläufe (Zielsteuerung).

Mit der Zielsteuerung sollen die Mitarbeiter/innen in der umsetzenden Organisationseinheit dazu motiviert werden, sich konsequent für die Verfolgung zuvor von einer übergeordneten Organisationseinheit klar definierten politisch prioritären Zielen zu engagieren. Dies beinhaltet zweierlei: Einerseits sollen die Handlungen der umsetzenden Organisationseinheiten und ihrer Bediensteten auf die politisch prioritären Ziele ausgerichtet sein („richtige“ Aktivität) und andererseits soll ein Ansporn zu großen Anstrengungen gegeben werden („ausreichende“ Aktivität). Grundannahme von Zielsteuerung ist also, dass es in den umsetzenden Organisationseinheiten Effektivitäts- und / oder Effizienzreserven gibt, die durch Zielsteuerung freigesetzt werden können.

Zudem können im Kontext einer Zielsteuerung auch bewusst Handlungsspielräume für die umsetzenden Organisationseinheiten vergrößert werden, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die umsetzenden Organisationseinheiten über eine bessere Problemlösungskompetenz als die steuernden Organisationseinheiten verfügen. Dies ist im Kontext von Arbeitsmarktpolitik beispielsweise dann plausibel, wenn es sich bei den steuernden Organisationseinheiten um zentrale Institutionen und bei den umsetzenden Organisationseinheiten um lokale Institutionen handelt. Lokale Akteurinnen und Akteure werden im Regelfall die Bedingungen des lokalen Arbeitsmarktes und ihre Klientel besser kennen als zentrale. Dieser Informationsvorsprung kann zu einer besseren Problemlösungskompetenz vor Ort führen.

Vor diesem Hintergrund haben verschiedene Staaten in der Arbeitsverwaltung seit Mitte der achtziger Jahre und verstärkt seit Mitte der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts Zielsteuerungssysteme eingeführt (vgl. hierzu insbesondere MOSLEY, SCHÜTZ und BREYER [2001], NUNN, BICKERSTAFFE und MITCHELL [2009], SCHÜTZ [2001] und WEISHAUPT [2010]). Seither wurden die Steuerungssysteme weiter entwickelt; in den letzten Jahren gibt es einen internationalen Trend zu Zielsystemen mit sehr unterschiedlichen Arten von Zielen (vgl. WEISHAUPT [2010, S. 468]).

Mit der vorliegenden Studie soll ein Überblick über die Kontextbedingungen, die Ausgestaltung und die Erfahrungen mit der Umsetzung zentraler Zielsteuerungssysteme in der Arbeitsverwaltung von sieben ausgewählten westeuropäischen Industrienationen gegeben werden. In die Untersuchung sind Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Österreich, Schweden und die Schweiz einbezogen.² Untersuchungseinheit sind dabei allerdings nicht die Länder, sondern die Steuerungssysteme.³ Neben einer Literatur- und Quellenanalyse wurde für jedes Steuerungssystem eine zentrale Institution im Rahmen einer schriftlichen Erhebung

² Die Auswahl der Länder war vom Auftraggeber vorgegeben.

³ In Deutschland (Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitsuchende) und der Schweiz (Arbeitslosenkassen und kantonale Arbeitsmarktbehörden) wurden jeweils zwei Steuerungssysteme in die Untersuchung einbezogen.

um Angaben zur Ausgestaltung des jeweiligen Zielsteuerungssystems gebeten. Außerdem wurden zu jedem Zielsteuerungssystem (außer Frankreich)⁴ drei bis neun leitfadengestützte Experteninterviews insbesondere in zentralen Ministerien und mit den unterschiedlichen Ebenen der jeweiligen Arbeitsverwaltung hauptsächlich zu den Erfahrungen mit der Zielsteuerung geführt. Dabei war die Arbeit zwischen den beiden Projektpartnern aufgeteilt: Rambøll hat die Untersuchungen für Frankreich und Schweden durchgeführt und die entsprechenden Länderstudien verfasst, die übrigen Untersuchungen sowie die zusammenfassenden Teile sind vom Team Dr. Kaltenborn erstellt worden. Beide Projektpartner bedanken sich für die vielfach außerordentlich gute Unterstützung in den beteiligten Ländern. Außerdem gilt der Dank Friederike Martens und Friedrich Bergmann (beide Team Dr. Kaltenborn) für die Unterstützung bei den anfänglichen Recherchen.

Bedingt durch die Verfügbarkeit von Materialien und der Auskunftsbereitschaft ist der Kenntnisstand zur Ausgestaltung der Zielsteuerung und zu den Erfahrungen mit ihr bei den einzelnen Ländern unterschiedlich. Dementsprechend unterscheidet sich auch die Detailliertheit der Darstellung bei den einzelnen Ländern.

Im folgenden Kapitel 2 wird zunächst auf die Voraussetzungen von Zielsteuerung und deren Gestaltungsparameter eingegangen. In Kapitel 3 wird die Methodik der empirischen Untersuchungen skizziert. In den Kapiteln 4 bis 10 wird jeweils auf Zielsteuerungssysteme in der Arbeitsverwaltung eines der sieben ausgewählten westeuropäischen Industrieländer eingegangen, die von zentraler Ebene ausgehen. In Kapitel 11 erfolgt ein Vergleich der Zielsteuerungssysteme und es werden einige Schlussfolgerungen gezogen. Der Anhang enthält zu Deutschland, Großbritannien und Österreich ergänzende Angaben zur Ausgestaltung der Zielsteuerung und zur Zielerreichung.

Literatur zu Kapitel 1

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung [1993]: *Das Neue Steuerungsmodell*, Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht 5/1993, 1. September 1993, Köln.
- MOSLEY, HUGH, HOLGER SCHÜTZ und NICOLE BREYER [2001]: *Management by Objectives in European Public Employment Services*, WZB Discussion Paper, No. FS I 01 -203, Mai 2001, Berlin.
- NUNN, ALEX, TIM BICKERSTAFFE und BEN MITCHELL [2009]: *International review of performance management systems in Public Employment Services*, Department for Work and Pensions, Research Report, Nr. 616, Leeds.
- RHODES, RODERICK ARTHUR WILLIAM [1991]: „Introduction“, *Public Administration*, Jg. 69, H. 1, S. 1-2.
- SCHEDLER, KUNO [2006]: „Wie entwickelte sich die internationale Debatte um das New Public Management“, *Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik*, Festschrift für CHRISTOPH REICHARD zum 65. Geburtstag, WERNER JANN, MANFRED RÖBER und HELLMUT WOLLMANN (Hrsg.), Berlin, S. 95-108.

⁴ Zu den Gründen, warum in Frankreich keine entsprechenden Interviews zu Stande kamen, vgl. Kapitel 3.

SCHEDLER, KUNO, und ISABELLA PROELLER [2009]: *New Public Management*, 4. Aufl., Bern u.a.

SCHÜTZ, HOLGER [2001]: „Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Jg. 34, H. 2, S. 207-225.

WEISHAUPT, TIMO [2010]: *A silent revolution?*, New management ideas and the reinvention of European public employment services, *Socio-Economic Review*, Jg. 8, S. 461-486.

2 Voraussetzungen und Gestaltungsparameter für Zielsteuerung

Damit Zielsteuerung in der öffentlichen Verwaltung die gewünschten Wirkungen erzielen kann, müssen grundsätzlich eine ganze Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein. KALTENBORN [2006, S. 12f] nennt folgende Voraussetzungen für eine Zielsteuerung:

- Eine Steuerung durch Ziele innerhalb der öffentlichen Hand bedarf eines **adäquaten rechtlichen Rahmens**.
- Voraussetzung für eine erfolgreiche Steuerung durch Ziele ist, dass diese von allen Beteiligten **ernsthaft** als Alternative zu anderen Steuerungsmechanismen **gewollt** ist.
- Voraussetzung für die Steuerung durch Ziele ist die **klare Definition prioritärer politischer Ziele**. Im Kontext der Steuerung von Arbeitsverwaltungen wird es sich dabei regelmäßig um prioritäre arbeitsmarktpolitische Ziele handeln, die gesetzlich verankert sein können, aber nicht müssen.
- Grundbedingung für eine Steuerung über Ziele ist die Sicherstellung der **Einheit von Kompetenz und Verantwortung**. Es sind nur solche Ziele geeignet, deren tatsächliche Erfüllung zumindest weitgehend im Kompetenzbereich der umsetzenden Organisationseinheit liegt. Hierzu ist ein gemeinsames Grundverständnis der Wirkungszusammenhänge erforderlich. Dies schließt eine Verständigung darüber ein, welche Kontextbedingungen relevant sind und in welcher Weise sie die Zielerreichung beeinflussen. Die steuernde Organisationseinheit muss der umsetzenden Organisationseinheit wie auch diese sich selbst die Zielerreichung zutrauen.
- Grundlegende Voraussetzung für die Steuerung durch Ziele ist ein **System von Zielindikatoren**, das die definierten politischen Ziele, die von der umsetzenden Organisationseinheit erreicht werden sollen und können, adäquat abbildet. Im - selten erreichten - Idealfall ist das Zielsystem vollständig (Erfassung aller handlungsrelevanten Aspekte und Rahmenbedingungen) und operational sowie abgrenzbar (disjunkt) zu anderen Zielsystemen sein. Ggf. können abgegrenzte Teilaufgaben von der Zielsteuerung ausgenommen und statt dessen durch andere Mechanismen gesteuert werden. Beispielsweise könnten die Erbringung der Leistungen zum Lebensunterhalt über Regeln und die Umsetzung der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit über Ziele gesteuert werden. Steuerung über Ziele setzt Entscheidungsregeln voraus, mit denen Zielkonflikte aufgelöst sowie Zielerreichungs- bzw. -verfehlungsgrade gemessen werden können. Für die einzelnen Ziele gilt, dass sie operational, relevant und die entsprechenden Zielindikatoren durch die ausführende Organisationseinheit beeinflussbar sein müssen.
- Bestandteil einer Zielsteuerung ist regelmäßig auch ein **Budget**, mit dem die Ziele erreicht werden sollen.
- Wichtig ist, dass es geeignete **Spielregeln** sowie Anreize und Sanktionen gibt und diese auch eingehalten werden.
- Für eine Steuerung über Ziele ist eine **Erprobungs- und Einübungsphase** erforderlich.
- Zielsteuerung muss zentraler Bestandteil der **strategischen Kommunikation nach innen und außen** sein. Professionelle Öffentlichkeitsarbeit ist insbesondere in öffentlich und politisch geprägten Bereichen (wie der Arbeitsmarktpolitik) unerlässlich.

Diese Voraussetzungen sind idealtypisch, werden in der Praxis jedoch vielfach nur partiell erfüllt sein. Daraus können Dysfunktionalitäten resultieren, deren genaue Konsequenzen für die Wirkungen von Zielsteuerung jeweils nur empirisch ermittelbar sein dürften.

Bei der Einführung einer Zielsteuerung muss vor dem Hintergrund der skizzierten Voraussetzungen über eine Reihe von Gestaltungsparametern entschieden werden:

- **Anwendungszeitraum:** Bei der Einführung einer Zielsteuerung ist über den Beginn zu entscheiden. Zudem ist zu entscheiden, ob die Zielsteuerung zunächst nur befristet erprobt werden soll.
- **Steuerungsgegenstand:** Es ist zu entscheiden, welche Aufgaben durch Ziele gesteuert werden sollen. Dabei kann es sich beispielsweise um die aktive oder die gesamte Arbeitsmarktpolitik handeln, die im Rahmen der Arbeitslosenversicherung erbracht wird.
- **Beteiligte Organisationseinheiten:** Es ist zu entscheiden, welche Organisationseinheiten an der Zielsteuerung beteiligt sein sollen. Dabei muss es mindestens zwei Organisationseinheiten geben, nämlich eine steuernde und eine umsetzende. Darüber hinaus können weitere Organisationseinheiten beteiligt sein, sei es, weil mehrere umsetzende Organisationseinheiten im Rahmen einer gemeinsamen Zielsteuerung gesteuert werden sollen, oder sei es, weil es Organisationseinheiten (Mittelinstanzen) gibt, die eine umsetzende Einheit steuern, jedoch gleichzeitig selbst über Ziele gesteuert werden. Beispielsweise kann ein Ministerium (steuernde Organisationseinheit) eine zentrale Arbeitsverwaltung über Ziele steuern (Mittelinstantz), die ihrerseits ihre eigenen lokalen Einheiten (umsetzende Organisationseinheit) über Ziele steuert.
- **Rechtlicher Rahmen:** Hinsichtlich des rechtlichen Rahmens ist insbesondere festzulegen, welche Kompetenzen die beteiligten Organisationseinheiten hinsichtlich der Zielsteuerung haben. So kann die Zielsteuerung obligatorisch oder optional für alle Beteiligten ausgestaltet sein, oder über ihre Anwendung kann von einer übergeordneten (steuernden) Organisationseinheit einseitig entschieden werden. Darüber hinaus kann der rechtliche Rahmen die Inhalte der anderen Gestaltungsparameter teilweise festlegen oder zumindest Verfahren zu ihrer Festlegung bestimmen. Durch den rechtlichen Rahmen wird also auch festgelegt, ob über (freiwillige) Zielvereinbarungen oder über (einseitige) Zielvorgaben gesteuert wird.
- **Ziele:** Für eine Zielsteuerung ist eine Entscheidung darüber erforderlich, über welche Ziele gesteuert werden soll. Anknüpfend an die einleitende schematische Darstellung der Leistungserbringung in der öffentlichen Verwaltung (vgl. Abbildung 1 in Kapitel 1) und die Expertengruppe Zielsteuerung der Bertelsmann Stiftung [2004, S. 26f] können vier unterschiedliche Kategorien von Zielen unterschieden werden: *Input*-, *Prozess*-, *Output*- und *Outcome*-Ziele.⁵ Die Kontextbedingungen eignen sich nicht für die Zielsteuerung, weil sie

⁵ Die Abgrenzung zwischen den einzelnen Arten von Zielen wird in der Literatur unterschiedlich vorgenommen. Zudem sind die Übergänge zwischen den einzelnen Arten von Zielen fließend, dementsprechend ist die Zuordnung konkreter Ziele zu einer der vier Arten von Zielen nicht immer eindeutig.

(durch die umsetzende Organisationseinheit) nicht beeinflussbar sind. Folgt man dem *New Public Management*, so werden zur Begrenzung von Dysfunktionalitäten vor allem *Output*- und insbesondere *Outcome*-Ziele für eine Zielsteuerung in Betracht kommen. Im Kontext der Arbeitsmarktpolitik wäre ein *Input*-Ziel beispielsweise die Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter/innen, ein Prozessziel die Bearbeitungsdauer von Anträgen, ein *Output*-Ziel die Durchführung bestimmter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und ein *Outcome*-Ziel die Reduzierung der Arbeitslosigkeit.

- **Zielindikatoren:** Sofern die Zielerreichung messbar sein soll, ist eine Entscheidung über entsprechende Zielindikatoren erforderlich. Beispielsweise könnte das Ziel „Reduzierung der Arbeitslosigkeit“ an der Zahl der Arbeitslosen zu einem bestimmten Stichtag oder als Durchschnitt oder Maximum innerhalb eines bestimmten Zeitraums gemessen werden. Hinsichtlich der Zielindikatoren ist auch zu entscheiden, ob es mehrere Indikatoren nebeneinander geben soll, oder ob unterschiedliche Indikatoren für verschiedene Ziele zu einem Gesamtindikator zusammengefasst werden sollen.
- **Zielwerte:** Sofern die zu erreichenden Ziele quantifiziert werden sollen, ist eine Entscheidung über zu erreichende Zielwerte erforderlich. Zur Festlegung sind unterschiedliche Vorgehensweisen möglich. Beispielsweise können sie anhand eines statistischen Verfahrens festgelegt werden, sie können *ad hoc* durch die steuernde Organisationseinheit festgelegt werden oder sie können zwischen der steuernden und der umsetzenden Organisationseinheit ausgehandelt werden. Ggf. kann das Anspruchsniveau mit den verfügbaren Ressourcen verknüpft werden. Ein etwaiger Aushandlungsprozess kann insbesondere bei einer Vielzahl von Beteiligten ggf. strukturiert werden. Beispielsweise kommt hierfür ein *top-down*- oder ein *bottom-up*-Prozess oder eine Kombination aus beiden in Betracht. Bei einem *top-down*-Prozess werden zunächst von der steuernden Organisationseinheit Vorschläge für Zielwerte unterbreitet, die ggf. über Mittelinstanzen an die ausführenden Organisationseinheiten weitergeleitet werden. In einem anschließenden *bottom-up*-Prozess können die ausführenden Organisationseinheiten dann zu den Vorschlägen Stellung nehmen und ggf. Alternativvorschläge unterbreiten, die ggf. über die Mittelinstanzen an die steuernde Organisationseinheit weitergegeben werden.
- **Weitere Kennzahlen:** Neben Zielindikatoren können weitere Kennzahlen festgelegt werden. Anders als Zielindikatoren sollen sie nicht über die Zielerreichung informieren, sondern Anhaltspunkte für die Gründe einer Zielerreichung oder -verfehlung und / oder Hinweise auf Fehlentwicklungen jenseits der Zielindikatoren liefern. Bei den weiteren Kennzahlen wird es sich dementsprechend nicht um *Outcome*-Indikatoren, sondern um Prozess- und ggf. *Output*-Indikatoren handeln. Beispielsweise könnte für das Ziel „Reduktion der Arbeitslosigkeit“ eine Kennzahl festgelegt werden, die die durchschnittliche Zahl der Vermittlungsvorschläge je Arbeitslosen innerhalb eines bestimmten Zeitraums angibt.

- **Handlungsspielräume:** Im Kontext einer Zielsteuerung bedürfen die Handlungsspielräume der umsetzenden Organisationseinheit besonderer Beachtung. Durch sie werden die Gestaltungsmöglichkeiten festgelegt, die die umsetzende Organisationseinheit zur Zielerreichung hat. Insbesondere benötigt die umsetzende Organisationseinheit zur Zielverfolgung Ressourcen, in der Regel insbesondere Personal, Infrastruktur und ein Budget. Umfang und Art der verfügbaren Ressourcen werden regelmäßig entscheidend dafür sein, welche Ziele erreichbar sind bzw. erreichbar erscheinen. Im Kontext von Zielsteuerung bedürfen daher die Entscheidungen und Entscheidungsregeln über die Ressourcen besonderer Beachtung. Ggf. kann die Bereitstellung von Ressourcen auch vom Ausmaß der Zielerreichung abhängig gemacht werden.
- **Datengense:** Hinsichtlich der Zielindikatoren und ggf. der Steuerungsindikatoren ist festzulegen, ob und ggf. durch wen, in welchem Turnus und mit welcher Aktualität sowie auf welcher Datenbasis die erreichten Werte erhoben werden.
- **Zielnachhaltung:** Es ist zu entscheiden, ob und ggf. wann und durch wen eine Zielnachhaltung erfolgen soll. Die Zielnachhaltung besteht aus der Feststellung, ob und ggf. inwieweit die vereinbarten Ziele erreicht oder verfehlt wurden bzw. voraussichtlich werden. Darüber hinaus ist zu entscheiden, ob und durch wen zusammen mit der Zielnachhaltung auch eine Analyse der Ursachen für die erzielten Resultate erfolgen soll. Für die Ursachenanalyse werden neben den Zielindikatoren insbesondere auch ggf. festgelegte Steuerungskennzahlen relevant sein.
- **Anreize und Sanktionen:** Es ist zu entscheiden, ob und ggf. welche Anreize positiv die Zielerreichung belohnen sollen und ob und ggf. wie Zielverfehlungen sanktioniert werden sollen. Anreize und Sanktionen können, aber müssen nicht regelgebunden sein. Sanktionen können beispielsweise darin bestehen, dass die Zielerreichung und -verfehlung öffentlich gemacht werden, dass Leistungsprämien gezahlt werden, dass das Budget erhöht bzw. reduziert wird oder dass Handlungsspielräume erweitert oder begrenzt werden.
- **Kommunikation:** Es ist zu entscheiden, ob und ggf. welche regelgebundene Kommunikation es nach innen und außen geben soll. Beispielsweise könnte festgelegt werden, ob und wann die erreichten Werte von Ziel- und Steuerungsindikatoren den beteiligten Organisationseinheiten und ggf. Dritten oder der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden.
- **Turnus:** Es kann festgelegt werden, dass die Zielwerte jeweils nach einem bestimmten Zeitraum neu festgelegt werden bzw. jeweils nur für einen bestimmten Zeitraum gelten. In ähnlicher Weise kann auch festgelegt werden, dass Ziele, Zielindikatoren und Steuerungsindikatoren nach einem bestimmten Zeitraum überprüft werden. Beispielsweise könnte vorgesehen werden, dass Ziele, Zielindikatoren und Steuerungsindikatoren nach fünf Jahren überprüft werden, Zielwerte jedoch jährlich festgesetzt werden.
- **Planungsablauf:** Im Fall von turnusmäßigen Überprüfungen von Zielen, Zielindikatoren und / oder Steuerungskennziffern sowie der Festlegung von Zielwerten sind über den Ablauf und die Termine der relevanten Entscheidungen für den nächsten Planungszyklus zu entscheiden.

- **Prozessbegleitung durch Dritte:** Es ist zu entscheiden, ob die Zielsteuerung durch Dritte begleitet werden soll. Dritte können beispielsweise zur Vermittlung zwischen den Beteiligten, in Form eines Beirats oder bei einer Evaluation beteiligt werden (vgl. hierzu genauer KALTENBORN [2006, S. 106-108]).

Zentral für die Zielsteuerung sind einerseits die Festlegung politisch prioritärer Ziele und Zielindikatoren, denn sie bestimmen die Richtung, an der sich die umsetzende Organisationseinheit ausrichten soll („richtige“ Aktivität). Andererseits sind die Zielwerte zentral, denn durch sie soll der umsetzenden Organisationseinheit ein Ansporn zu großen Anstrengungen gegeben werden („ausreichende“ Aktivität). Im Regelfall müssen die Zielwerte der umsetzenden Organisationseinheit zugleich ambitioniert und realistisch erscheinen. Bei nicht ambitioniert erscheinenden Zielwerten bedarf es keiner besonderen Anstrengung der umsetzenden Organisationseinheit zur Zielerreichung und kann demzufolge zu „unzureichender“ Aktivität führen, bei nicht realistisch erscheinenden Zielwerten kann die umsetzende Organisationseinheit die Nutzlosigkeit einer Anstrengung zur Zielerreichung antizipieren, wodurch es ebenfalls zu „unzureichender“ Aktivität kommen kann.

Literatur zu Kapitel 2

Expertengruppe Zielsteuerung der Bertelsmann Stiftung [2004]: *Steuerung der Arbeitsmarktpolitik durch Zielvereinbarungen*, unveröffentlichtes Hintergrundpapier, bearbeitet von BRUNO KALTENBORN, Mai 2004, Gütersloh u.a.

KALTENBORN, BRUNO [2006]: *Steuerung der Bundesagentur für Arbeit durch Kontrakte*, unveröffentlichtes Gutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 4. Dezember 2006, Berlin.

3 Methodisches Vorgehen

Wie einleitend dargestellt, soll mit der vorliegenden Studie ein Überblick über die Kontextbedingungen, die Ausgestaltung und die Erfahrungen mit der Umsetzung zentraler Zielsteuerungssysteme in der Arbeitsverwaltung von sieben ausgewählten westeuropäischen Industrienationen gegeben werden. Hierfür wurden mehrere, einander ergänzende Erhebungsmethoden eingesetzt. Zudem war es aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden partiell möglich, mehrere Quellen miteinander zu vergleichen. Im Einzelnen wurden folgende Methoden eingesetzt:⁶

- **Quellen- und Literaturanalyse:** Anhand einer Quellen- und Literaturanalyse wurden zu den sieben Ländern die Kontextbedingungen der Zielsteuerung, also etwa zu Zuständigkeiten und Organisation der Arbeitsverwaltung sowie zur Ausgestaltung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur Eingliederung in Arbeit erfasst. Zur Ausgestaltung der relevanten Zielsteuerungssysteme war die Verfügbarkeit von Quellen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Zudem konnte zu Implementation und Wirkungen der Zielsteuerungssysteme kaum auf aktuelle Forschungsergebnisse zurückgegriffen werden.
- **E-Mail-Befragung:** Zu jedem Zielsteuerungssystem wurde eine Person aus einer zentralen Institution, die für die Zielsteuerung verantwortlich ist, um Beantwortung eines per E-Mail versandten Fragebogens gebeten. Dabei wurde der Fragebogen sprachlich und teilweise auch inhaltlich an das jeweilige institutionelle Gefüge und das jeweilige Zielsteuerungssystem angepasst. Der Fragebogen wurde für Großbritannien, die Niederlande und Schweden⁷ auf Englisch und für Frankreich auf Französisch übersetzt. Der Fragebogen bezog sich vor allem auf die (formale) Ausgestaltung der Zielsteuerung, ergänzend wurden auch bestimmte Kontextbedingungen erhoben. Bei den meisten Fragen gab es die Möglichkeit, standardisierte Antworten zu geben und diese um Freitexte zu ergänzen. Die E-Mail-Befragung wurde auch genutzt, um die Übersendung ergänzender Dokumente zur Zielsteuerung zu erbitten.
- **Experteninterviews (Pretest und zugleich Vorerhebung in Deutschland):** Vor der Durchführung von problemzentrierten Experteninterviews mit Leitfaden für die verschiedenen Zielsteuerungssysteme in allen sieben Ländern (vgl. unten) wurden in Deutschland vorab einige leitfadengestützte Experteninterviews auf lokaler Ebene durchgeführt. Damit wurden vier Zwecke verfolgt:
 - Die Vorerhebung diente als Pretest für den Leitfaden der Haupterhebung.
 - Es sollten Hinweise auf spezifische Praxisprobleme im Kontext der Zielsteuerung in Deutschland gewonnen werden. Dadurch ergab sich die Chance, diese Praxisprobleme und ihre möglichen Lösungen gezielt bei der Haupterhebung im Ausland zu berücksichtigen. Tatsächlich mussten die Leitfäden nur geringfügig überarbeitet werden.

⁶ Vor Beginn der empirischen Erhebungen in den einzelnen Ländern wurden die im Ausland national zuständigen Ministerien sowie die Bundesagentur für Arbeit in einem Schreiben eines Staatssekretärs des deutschen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales um Unterstützung des Projekts gebeten.

⁷ Dabei wurde die Möglichkeit genutzt, die Antworten auf Schwedisch zu geben.

- Die Vorerhebung wurde in die Auswertung der Ergebnisse für Deutschland einbezogen. Dadurch steht die Untersuchung für Deutschland auf einer breiteren empirischen Basis.
- **Experteninterviews (Haupterhebung):** Die Durchführung von problemzentrierten Experteninterviews (Haupterhebung) mit Leitfaden für die verschiedenen Zielsteuerungssysteme in allen sieben Ländern hatte vor allem den Zweck, Einschätzungen und Erfahrungen mit der Zielsteuerung zu erheben. Außerdem konnten bei dieser Gelegenheit auch einzelne spezifische Fragen zur Ausgestaltung der jeweiligen Zielsteuerung geklärt werden, die nach der Literatur- und Quellenanalyse und der E-Mail-Befragung offengeblieben waren.

In die leitfadengestützten Experteninterviews wurden alle Organisationsebenen einbezogen, die unmittelbar an der zentralen Zielsteuerung beteiligt sind. Typischerweise sind dies die Zentrale der Arbeitsverwaltung, deren lokale Dependancen sowie ggf. bestehende Mitteleinstanzen und das nationale Arbeitsministerium. Mit jeder relevanten Organisationsebene wurde grundsätzlich ein Experteninterview, auf lokaler Ebene grundsätzlich jeweils ein Experteninterview in zwei unterschiedlichen Organisationseinheiten geführt. In Deutschland ist aufgrund der Vorerhebung die empirische Basis auf lokaler Ebene doppelt so groß. Bei der Auswahl der lokalen Organisationseinheiten wurde versucht, möglichst eine gewisse Heterogenität zu gewährleisten.

Ursprünglich war vorgesehen, im Rahmen der Vorerhebung in Deutschland jeweils auch ein Experteninterview beim Deutschen Gewerkschaftsbund und bei der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zu führen. Damit sollten Hinweise ggf. auf spezifische Probleme gewonnen werden, denen dann in der Haupterhebung gezielt hätte nachgegangen werden können. Beide Interviews kamen jedoch nicht zustande. Aus der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände wurde darauf verwiesen, dass die Zielsteuerung im Bereich der Arbeitslosenversicherung nachdrücklich unterstützt werde. Gleichwohl wolle und könne man sich hierzu nicht äußern, da operative Details Sache des Vorstandes der Bundesagentur für Arbeit seien. Beim Deutschen Gewerkschaftsbund hatten die möglichen Interviewpartner/innen innerhalb eines Zeitraums von drei Wochen keinen Termin für ein Interview frei. Stattdessen wurde im Rahmen der Vorerhebung ein Experteninterview beim Deutschen Landkreistag speziell zur Zielsteuerung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende geführt.

In Frankreich gab es ab Februar 2010 mehrmals Kontakt mit unterschiedlichen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern. Trotz Zusicherung von Hilfe bei der Durchführung der E-Mail-Befragung und der Experteninterviews seitens der Generalkommission für Beschäftigung und berufliche Ausbildung (*DGEFP*), des französischen Ministeriums für Wirtschaft, Industrie und Beschäftigung, kam es mit der ermittelten Ansprechpartnerin in der nationalen Arbeitsverwaltung *Pôle emploi* trotz Unterstützungszusicherung vom 28. September 2010 und darauffolgender E-Mail-Korrespondenz nicht zum persönlichen Kontakt. Auch der ihr vorliegende, vorausgefüllte E-Mail-Fragebogen wurde von der *Pôle emploi* nicht ergänzt. Der vorliegende Länderbericht Frankreichs basiert folglich vorwiegend auf der Auswertung vieler zur Verfügung gestellter Dokumente von der Generalkommission, einer längeren fachbezogenen Telefonkonferenz, dem E-Mail-Fragebogen und entsprechender Literaturlauswertung.

Einen Überblick über die durchgeführten Experteninterviews gibt Tabelle 1.

Die Auswahl geeigneter Interviewpartner/innen innerhalb der jeweiligen Organisationseinheiten musste weitgehend diesen selbst überlassen werden. Auf zentraler Ebene wurden in der Regel Führungskräfte auf der unteren oder mittleren Ebene befragt, auf regionaler und lokaler Ebene in der Regel obere Führungskräfte. Teilweise wurden auch bis zu drei Interviewpartner/innen aus einer Organisationseinheit gemeinsam befragt.

Tabelle 1: Experteninterviews nach Organisationseinheiten

Land	Arbeitslosenversicherung	Fürsorge
Deutschland	<p>Leistung: Arbeitslosengeld 7 Interviews Zentrale Ebene: - 1 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) - 1 Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (BA) Mittelinstanz: 1 Regionaldirektion der BA Lokale Ebene: 4 Agenturen für Arbeit</p>	<p>Leistung: Grundsicherung für Arbeitsuchende 9 Interviews: Zentrale Ebene: - 1 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) - 1 Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (BA) Mittelinstanzen: - 1 Regionaldirektion der BA - 1 Agentur für Arbeit Lokale Ebene:^a - 2 Arbeitsgemeinschaften - 2 Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung Interessenvertreter/innen: - 1 Deutscher Landkreistag</p>
Frankreich	<p>Leistung: <i>L'Aide au retour à l'emploi (ARE)</i> Auszahlung und Betreuung der Arbeitsuchenden erfolgt durch <i>Pôle emploi</i> 1 Telefonkonferenz</p>	<p>Für die Sozialhilfe <i>revenu de solidarité active (RSA)</i> gibt es keine zentrale Zielsteuerung.</p>

Land	Arbeitslosenversicherung	Fürsorge
Großbritannien	<p>Leistungen: Insbesondere <i>Job Seeker's Allowance (JSA) - contribution based</i> (Arbeitslosengeld) und <i>income based</i> (Sozialhilfe) werden einheitlich administriert und gesteuert.</p> <p>1 Interview zu PSA / DSO:</p> <p>Zentrale Ebene: - 1 <i>Department of Work and Pensions (DWP)</i> (Ministerium für Arbeit und Renten)</p> <p>7 Interviews zur Steuerung von Jobcentre Plus:</p> <p>Zentrale Ebene: - 2 <i>DWP</i> - 1 <i>Jobcentre Plus-Zentrale</i></p> <p>Mittelinstanzen: - 3 <i>Jobcentre Plus-Regionen</i> und <i>Jobcentre Plus-Distrikte</i> (jeweils ein Interview mit einer Region und einem Distrikt und ein gemeinsames Interview mit einer Region und einem Distrikt)</p> <p>Lokale Ebene: - 1 lokales <i>Jobcentre Plus</i></p>	
Niederlande	<p>Leistung: Versicherungsleistung der <i>werkloosheidsverzekering (WW)</i> (Arbeitslosengeld)</p> <p>4 Interviews:</p> <p>Zentrale Ebene: - 1 <i>Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i> (Ministerium für Soziales und Beschäftigung) - 1 <i>Zentrale von Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV)</i>, Geschäftsbereich <i>WERKbedrijf</i></p> <p>Mittelinstantz: - 1 <i>UWV WERKbedrijf-Distrikt</i></p> <p>Lokale Ebene: - 1 <i>UWV WERKbedrijf</i> vor Ort (<i>Werkplein</i>)</p>	<p>Die Sozialhilfe <i>Wet werk en bijstand (WWB)</i> wird weitgehend zentral finanziert, durch die Kommunen umgesetzt und nicht zentral gesteuert. Gleichwohl werden die Ausgestaltung der Sozialhilfe (Unterabschnitt 7.1.7) und die Ausgestaltung ihrer Steuerung (Unterabschnitt 7.2.1) beschrieben.</p>

Land	Arbeitslosenversicherung	Fürsorge
Österreich	<p>Leistungen: Arbeitslosengeld und Notstandshilfe (Arbeitslosenhilfe)</p> <p>5 Interviews:</p> <p>Zentrale Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz - 1 Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) <p>Mittelinanz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 Landesgeschäftsstelle des AMS <p>Lokale Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2 Regionale Geschäftsstellen des AMS 	<p>Fürsorge regeln die Bundesländer in eigener Verantwortung. Es gibt keine zentrale (Ziel-) Steuerung. Daher wurde die Fürsorge nicht in die Untersuchung einbezogen.</p>
Schweden	<p>Leistung: <i>Arbetslöshetsförsäkring</i> (Versicherungsleistung)</p> <p>Auszahlung erfolgt durch die Arbeitslosenkassen, Betreuung der Arbeitssuchenden erfolgt durch das Arbeitsamt</p> <p>6 Interviews:</p> <p>Zentrale Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 <i>Arbetsmarknadsdepartementet</i> (Ministerium für Arbeitsmarkt) - 1 <i>Arbetsförmedlingen – Huvudkontor, ledningsstab</i> (Hauptgeschäftsstelle der öffentlichen Arbeitsverwaltungen) <p>Mittelinanzten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 <i>Marknadsområden</i> (Marktbe- reich) - 1 <i>Arbetsmarknadsområden</i> (regio- naler Arbeitsmarktbereich) <p>Lokale Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2 <i>Lokala Arbetsförmedlingar</i> (lokale Büros der öffentlichen Arbeitsverwaltung) 	<p>Fürsorge setzen die Kommunen in eigener Verantwortung um. Es gibt keine zentrale (Ziel-) Steuerung. Daher wurde die Fürsorge nicht in die Untersuchung einbezogen.</p>

Land	Arbeitslosenversicherung	Fürsorge
Schweiz	<p>Leistung: Arbeitslosenentschädigung Steuerung der Arbeitslosenkassen:</p> <p>3 Interviews: Zentrale Ebene: - 1 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)</p> <p>Lokale Organisationseinheiten: - 1 öffentliche Arbeitslosenkasse - 1 private Arbeitslosenkasse</p> <p>Steuerung kantonaler Arbeitsmarktbehörden:</p> <p>5 Interviews: Zentrale Ebene: - 1 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)</p> <p>Mittelinstanzen: - 2 Kantone</p> <p>Lokale Ebene: - 2 Regionale Arbeitsvermittlungszentren</p>	Fürsorge regeln die Kantone in eigener Verantwortung. Es gibt keine zentrale (Ziel-) Steuerung. Daher wurde die Fürsorge nicht in die Untersuchung einbezogen.
<p>^a Kommunen, die für die alleinige Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende optiert haben (zugelassene kommunale Träger) wurden nicht befragt, da sie bis 2010 nicht in ein Zielsteuerungssystem einbezogen sind, das von zentraler Ebene ausgeht.</p>		

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Regel wurde den Interviewpartnerinnen und -partnern vorab zur Vorbereitung eine Themenliste, nicht jedoch die konkreten Fragen zur Verfügung gestellt. Die Vorbereitung der Interviewer/innen auf das Experteninterview erfolgte u.a. anhand der Ergebnisse der jeweiligen E-Mail-Befragung. Dabei wurde auch der Leitfaden - ähnlich wie die E-Mail-Befragung - sprachlich und inhaltlich an das jeweilige institutionelle Gefüge und das jeweilige Zielsteuerungssystem angepasst. Die Experteninterviews wurden in Deutschland, Österreich und der Schweiz auf Deutsch, in Großbritannien und den Niederlanden auf Englisch, in Frankreich auf Französisch und in Schweden auf Schwedisch durchgeführt.

Die Experteninterviews wurden während des Gesprächs bereits paraphrasiert; im Anschluss wurde die Paraphrasierung überarbeitet. Dabei wurde auch auf die Tonmitschnitte der Interviews, die mit Einverständnis der Interviewpartner/innen angefertigt wurden, zurückgegriffen.

Bei der Interpretation der Experteninterviews ist zu berücksichtigen, dass die Befragten überwiegend in die Zielsteuerungssysteme und die jeweiligen Organisationen eingebunden waren. Dementsprechend haben sie vielfältiges Expertenwissen, jedoch sind sie nicht unabhängig.

Einen zusammenfassenden Überblick über die empirischen Erhebungen und ihre Durchführungstermine gibt Tabelle 2. Insgesamt wurden zu neun unterschiedlichen Zielsteuerungssystemen jeweils ein E-Mail-Fragebogen versendet und beantwortet. Außerdem wurden insgesamt 47 leitfadengestützte Experteninterviews im Zeitraum von März bis August 2010 geführt. In Großbritannien wurden die Experteninterviews unmittelbar nach dem Regierungswechsel im Mai 2010 durchgeführt. Die neue Regierung hatte seinerzeit die zuvor bestehenden Steuerungslogiken infrage gestellt, ein neues Steuerungssystem war jedoch noch nicht entwickelt. Dementsprechend waren die Interviewpartner/innen zum Zeitpunkt der Interviews teilweise verunsichert. In den meisten Ländern wurden die Experteninterviews vor der Sommerpause 2010 abgeschlossen. In Schweden gab es Verzögerungen; hier wurden die Interviews überwiegend während der Sommerpause 2010 durchgeführt.

Tabelle 2: Empirische Erhebungen und deren Durchführungstermine

Steuerungssystem	E-Mail-Erhebung		Experteninterviews	
	Anzahl	Zeitraum	Anzahl	Zeitraum
Deutschland: Arbeitslosenversicherung	1	März 2010	7	Vorherhebung: März 2010
Deutschland: Grundsicherung für Arbeitsuchende	1	März und April 2010	9	Haupterhebung: Mai bis Juli 2010
Frankreich	1	August bis September 2010	0	-
Großbritannien	1	März und April 2010	8	Juni 2010
Niederlande	1	März und April 2010	4	Mai 2010
Österreich	1	März 2010	5	Mai 2010
Schweden	1	April bis Mai 2010	6	Juli und August 2010
Schweiz: Arbeitslosenkassen	1	April 2010	5	Mai und Juni 2010
Schweiz: Kantonale Arbeitsmarktbehörden	1	März 2010	3	Mai und Juni 2010
Summe	9	März bis September 2010	47	März bis August 2010

Quelle: Tabelle 1, eigene Darstellung.

Zur Vermeidung von Fehlinterpretationen wurden geeignete nationale Expertinnen und Experten auf zentraler Ebene um kritische Durchsicht des Entwurfs des jeweiligen Berichtsteils gebeten. Diesem Vorgehen waren allerdings sprachliche Grenzen gesetzt. Möglich war dies

für die drei deutschsprachigen Länder (Deutschland⁸, Österreich, Schweiz) sowie für Großbritannien und die Niederlande.

⁸ Für Deutschland wurde nur die Darstellung der Ausgestaltung, nicht jedoch die Darstellung der Erfahrungen und Einschätzungen übermittelt.

4 Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland (Deutschland) ist ein demokratischer und föderaler Bundesstaat mit 16 Bundesländern und 82 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern. Hauptstadt und Regierungssitz ist Berlin, Teile der Bundesregierung sind jedoch weiterhin in der früheren Hauptstadt Bonn ansässig.

Staatsoberhaupt ist die bzw. der Bundespräsident/in, die bzw. der vor allem repräsentative Aufgaben hat. Die Legislative auf Bundesebene besteht aus dem Deutschen Bundestag als Vertretung des Volkes und dem Bundesrat als Vertretung der Länder. Die bzw. der Bundeskanzler/in wird durch den Deutschen Bundestag gewählt. Auf Vorschlag der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers werden die übrigen Mitglieder der Bundesregierung von der Bundespräsidentin bzw. vom Bundespräsidenten ernannt.

Die 16 Bundesländer haben jeweils eine eigene Verfassung, ein eigenes Parlament, eine Landesregierung und eine eigene Rechtsprechung. Die Größe der Bundesländer ist sehr unterschiedlich: Das größte Bundesland Nordrhein-Westfalen hat fast 18 Mio. Einwohner/innen, das kleinste Bundesland Bremen hat lediglich rund 400.000 Einwohner/innen. Die Bundesländer gliedern sich in weitere Gebietskörperschaften, nämlich in insgesamt 413 kreisfreie Städte⁹ und (Land-) Kreise, wobei die Bundesländer Berlin und Hamburg jeweils nur aus einer kreisfreien Stadt bestehen. Die (Land-) Kreise gliedern sich in weitere Gebietskörperschaften, nämlich die rund 12.000 kreisangehörigen Gemeinden.

Im folgenden Abschnitt 4.1 wird zunächst auf die Kontextbedingungen der Zielsteuerung eingegangen. Abschnitt 4.2 befasst sich mit ihrer Ausgestaltung und Abschnitt 4.3 mit den Erfahrungen und Einschätzungen hinsichtlich der Zielsteuerung. Schließlich enthält Abschnitt 4.4 eine kurze Zusammenfassung.

4.1 Kontextbedingungen der Zielsteuerung

Die Arbeitsmarktpolitik wird auf Bundesebene insbesondere durch das Dritte Buch Sozialgesetzbuch - Arbeitslosenversicherung - (SGB III) und das Zweite Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II) gesetzlich geregelt. Organisatorische Vorgaben für die Arbeitslosenversicherung enthält zudem das Vierte Buch Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung - (SGB IV).

Im Folgenden wird zunächst auf die Leistungen zum Lebensunterhalt (Unterabschnitt 4.1.1) und die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Unterabschnitt 4.1.2) eingegangen. Anschließend wird die Finanzierung der Leistungen thematisiert (Unterabschnitt 4.1.3). Danach werden die Führung und Organisationsstruktur (Unterabschnitt 4.1.4) und die Aufsichts- und Weisungsbefugnisse (Unterabschnitt 4.1.5) dargestellt. Auf die Budgets und das Personal wird in Unterabschnitt 4.1.6 eingegangen. Der Einkauf von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit ist Gegenstand von Unterabschnitt 4.1.7. Abschließend wird in Unterabschnitt 4.1.8 die Aufbau- und Ablauforganisation bei den lokalen Organisationseinheiten skizziert.

⁹ In Baden-Württemberg als Stadtkreise bezeichnet.

4.1.1 Leistungen zum Lebensunterhalt

Die deutsche Arbeitslosenversicherung sieht verschiedene Entgeltersatzleistungen vor, die den Lebensunterhalt sichern sollen. Die wichtigste Entgeltersatzleistung ist das Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit und beruflicher Weiterbildung; daneben gibt es das Teilarbeitslosengeld bei Teilarbeitslosigkeit, das Übergangsgeld bei Teilnahme an Maßnahmen zur Teilhabe von behinderten Menschen am Arbeitsleben, das Kurzarbeitergeld für Beschäftigte, die infolge eines Arbeitsausfalls einen Entgeltausfall haben, und das Insolvenzgeld für nicht gezahltes Arbeitsentgelt wegen Insolvenz der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers (§ 116 SGB III). Arbeitslosengeld erhalten Arbeitslose, die innerhalb der letzten 24 Monate vor Leistungsbeginn mindestens zwölf Monate beitragspflichtig beschäftigt waren (Anwartschaft) (§ 118 Abs. 1, §§ 123-124 SGB III). Die Anspruchsdauer beträgt in Abhängigkeit von der Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigung in den letzten fünf Jahren zwischen sechs und zwölf Monaten, für ältere Arbeitslose bis zu 24 Monaten (§ 127 SGB III). Ein einmal entstandener und geltend gemachter, jedoch nicht vollständig ausgeschöpfter Leistungsanspruch kann vier Jahre nach seiner Entstehung geltend gemacht werden (§ 147 Abs. 2 SGB III). Wird eine neue Anwartschaft erfüllt, so erhöht ein bestehender Restanspruch bis zu fünf Jahre nach der Entstehung des ursprünglichen Anspruchs die Anspruchsdauer des neuen Leistungsanspruchs (§ 127 Abs. 4 SGB III). Das Arbeitslosengeld beträgt 60%, bei Arbeitslosen mit mindestens einem Kind 67% des pauschalierten Nettoentgelts (§ 129 SGB III). Das pauschalierte Nettoentgelt wird errechnet, indem vom früheren Bruttoentgelt Sozialabgaben und Lohnsteuer entsprechend der individuellen Lohnsteuerklasse abgezogen werden (§ 133 SGB III).

Die Anfang 2005 in Deutschland eingeführte Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II erbringt Leistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige und deren mit ihnen in einem Haushalt lebenden Angehörigen (Eltern, Kindern und Partner/in) (§ 7 SGB II). Erwerbsfähig ist, wer in der Lage ist, mindestens drei Stunden täglich zu arbeiten (§ 8 Abs. 1 SGB II). Hilfebedürftig ist, wer den eigenen Lebensunterhalt und den der Angehörigen nicht oder nicht vollständig aus eigenen Mitteln bestreiten kann (§ 9 SGB II). Dementsprechend gehören ebenso hilfebedürftige Erwerbstätige wie hilfebedürftige Bezieher/innen von Arbeitslosengeld zu den Leistungsberechtigten. Die Leistungen zum Lebensunterhalt umfassen die Regelleistungen (§ 20 SGB II), den befristeten Zuschlag nach dem Bezug von Arbeitslosengeld (§ 24 SGB II), Mehrbedarfzuschläge (§ 21 SGB II), die Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II), die einmaligen Leistungen (§ 23 Abs. 3 SGB II) und die Leistungen für Kranken- und Rentenversicherung (§ 26 SGB II).

Im Jahresdurchschnitt 2010 bezogen gut eine Million Personen Arbeitslosengeld (ohne Arbeitslosengeld für Weiterbildung) (Bundesagentur für Arbeit [o.J.b, S. 42]). Zugleich bezogen knapp 4,9 Mio. erwerbsfähige Hilfebedürftige und gut 1,8 Mio. nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bundesagentur für Arbeit [o.J.b, S. 43]). Dabei bezogen 105.000 Personen gleichzeitig Arbeitslosengeld und Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bundesagentur für Arbeit [o.J.b, S. 42]). Dementsprechend gab es 7,6 Mio. Leistungsempfänger/innen. 13% davon bezogen Leistungen der Arbeitslosenversicherung und 88% Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Während die Empfänger/innen von Arbeitslosengeld ganz überwiegend arbeitslos sind, waren es

bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen lediglich 44% (Bundesagentur für Arbeit [o.J.b, S. 29, 42]).

4.1.2 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Sowohl die Arbeitslosenversicherung als auch die Grundsicherung für Arbeitsuchende sehen beschäftigungsorientierte Beratung und Vermittlung für Arbeitsuchende und Arbeitgeber/innen vor (§ 35 SGB III, § 16 Abs. 1 S. 1 SGB II). Dabei erbringt die Grundsicherung für Arbeitsuchende diese Leistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige und die Arbeitslosenversicherung für alle anderen Arbeitsuchenden. Beide Leistungssysteme erbringen entsprechende Leistungen für Arbeitgeber/innen.

Beide Leistungssysteme sehen mehrere, teilweise in beiden Systeme identische Leistungen zur Eingliederung in Arbeit für ihre jeweilige Klientel (§ 22 Abs. 4 SGB III, § 16 Abs. 1 SGB II) vor. Dabei handelt es sich überwiegend um Ermessensleistungen, nur im Ausnahmefall gibt es individuelle Rechtsansprüche (vgl. § 3 Abs. 5 SGB III). Zu den Leistungen beider Leistungssysteme gehören insbesondere Förderungen zur Anbahnung oder Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung (Vermittlungsbudget) (§ 45 SGB III, § 16 Abs. 1 S. 2 SGB II), Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III, § 16 Abs. 1 S. 2 SGB II), die Förderung der beruflichen Weiterbildung (§§ 77-87 SGB III, § 16 Abs. 1 S. 2 SGB II), Lohnkostenzuschüsse (§§ 217-222, § 421f, § 421k, § 421o, § 421p SGB III, § 16 Abs. 1 S. 2 SGB II), Leistungen für die private Arbeitsvermittlung im Rahmen des so genannten Vermittlungsgutscheins (§ 421g SGB III, § 16 Abs. 1 S. 2 SGB II) sowie Leistungen zur Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben (§§ 97-111 SGB III, § 16 Abs. 1 S. 3 SGB II). Beide Leistungssysteme sehen in unterschiedlicher Ausgestaltung die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen auf dem zweiten Arbeitsmarkt (§§ 260-271 SGB III, §§ 16d-16e SGB II) sowie von Existenzgründungen (§§ 57-58 SGB III, § 16c SGB II) vor. Die Arbeitslosenversicherung sieht darüber hinaus - auch für erwerbsfähige Hilfebedürftige - spezifische Leistungen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung, zur Vorbereitung auf eine Ausbildung sowie zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben vor (§§ 59-76, §§ 235a-239, §§ 421q-421s SGB III). Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende können darüber hinaus sozial-integrative Leistungen gewährt werden. Hierzu gehören Leistungen zur Kinderbetreuung und häuslichen Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung (§ 16a SGB II). Schließlich gibt es in beiden Leistungssystemen - mit unterschiedlichen Restriktionen - die Möglichkeit, in begrenztem Umfang Mittel für Förderungen jenseits der skizzierten Förderinstrumente einzusetzen (§ 421h SGB III, § 16f SGB II).

4.1.3 Finanzierung

Die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung erfolgt hauptsächlich über paritätische Beiträge der Arbeitnehmer/innen und der Arbeitgeber/innen derzeit jeweils in Höhe von 1,4% des beitragspflichtigen Entgelts (§ 341 Abs. 2, § 346 Abs. 1 SGB III). Ab Anfang 2011 wird der Beitragssatz auf 1,5% erhöht (§ 341 Abs. 2 SGB III n.F.). Darüber hinaus erfolgt die Finanzierung durch einen regelgebundenen Zuschuss des Bundes, der im Jahr 2009 etwa 7,8 Mrd. EUR betrug (§ 363 SGB III). Soweit erforderlich gewährt der Bund zinslose Darlehen (§ 364 SGB III).

Die Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfolgt durch Bund und Kommunen. Die Kommunen finanzieren die Leistungen für Unterkunft und Heizung, die einmaligen Leistungen und die sozial-integrativen Leistungen (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II). Die übrigen Leistungen finanziert der Bund (§ 6b Abs. 2, § 46 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II). Zudem erstattet er den Ländern im Durchschnitt rund ein Viertel der kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 46 Abs. 6-9 SGB II). Die Arbeitslosenversicherung wiederum erstattet dem Bund die Hälfte seiner Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende (so genannter Eingliederungsbeitrag) (§ 46 Abs. 4 SGB II).

4.1.4 Führung und Organisationsstruktur

Die Umsetzung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung erfolgt durch die Bundesagentur für Arbeit als Körperschaft des Bundes mit Selbstverwaltung (§ 367 Abs. 1, § 368 Abs. 1 SGB III). Die Bundesagentur für Arbeit gliedert sich regional in die Zentrale, 10 Regionaldirektionen und 176 Agenturen für Arbeit (§ 367 Abs. 2 S. 1 SGB III) mit etwa 600 Geschäftsstellen. Die Bundesagentur für Arbeit wird von einem dreiköpfigen Vorstand (§ 381 SGB III), die Regionaldirektionen von einer dreiköpfigen Geschäftsführung (§ 384 SGB III) und die Agenturen für Arbeit durch eine maximal dreiköpfige Geschäftsführung (§ 383 SGB III) geleitet. Die Selbstverwaltung erfolgt auf zentraler Ebene durch den Verwaltungsrat (§ 373 SGB III), auf lokaler Ebene bei den Agenturen für Arbeit durch Verwaltungsausschüsse (§ 374 SGB III); bei den Regionaldirektionen gibt es kein Selbstverwaltungsorgan. Verwaltungsrat und Verwaltungsausschüsse sind jeweils drittelparitätisch mit Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und öffentlicher Hand besetzt (§ 371 Abs. 5 i.V.m. § 379 Abs. 1 SGB III). Die Selbstverwaltungsorgane überwachen die Tätigkeit der jeweiligen operativen Führung (§ 373 Abs. 1, § 374 Abs. 2 S. 1 SGB III); die Mehrheit jeder der drei vertretenen Gruppen kann einen Bericht über die Geschäftsführung an das gesamte Gremium verlangen (§ 373 Abs. 2, § 374 Abs. 2 S. 2 SGB III). Der Verwaltungsrat kann bestimmte Arten von Geschäften von seiner Zustimmung abhängig machen, wobei eine verweigerte Zustimmung auf Antrag des Vorstandes durch eine Entscheidung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ersetzt werden kann (§ 373 Abs. 3 SGB III). Zudem beschließt der Verwaltungsrat in einigen wenigen Fällen, in denen dies explizit gesetzlich vorgesehen ist, so genannte Anordnungen zur näheren Ausgestaltung gesetzlicher Regelungen (§ 373 Abs. 5 SGB III).

Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind Träger der von den Kommunen finanzierten Leistungen (Leistungen für Unterkunft und Heizung, einmalige Leistungen, sozial-integrative Leistungen) die kreisfreien Städte und (Land-) Kreise, Träger der vom Bund finanzierten Leistungen ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit (§ 6 Abs. 1 S. 1 SGB II). Abweichend davon haben 69 kreisfreie Städte und (Land-) Kreise die Möglichkeit genutzt, im Jahr 2004 für die alleinige Trägerschaft aller Leistungen ab dem Jahr 2005 zu optieren (zugelassene kommunale Träger bzw. Optionskommunen) (§ 6a SGB II).¹⁰

Die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfolgt bei den zugelassenen kommunalen Trägern durch besondere Einrichtungen von ihnen (§ 6a Abs. 6 SGB II). Im Übrigen

¹⁰ Ab Anfang 2012 können bis zu einem Viertel (ca. 110) der Grundsicherungsstellen für die alleinige Trägerschaft von kreisfreien Städten und (Land-) Kreisen zugelassen werden (§ 6a SGB II n.F.).

erfolgt die Umsetzung bis Ende 2010 grundsätzlich durch Arbeitsgemeinschaften aus jeweils einer kreisfreien Stadt bzw. einem (Land-) Kreis und der oder den örtlich zuständigen Agenturen für Arbeit (§ 44b SGB II).¹¹ Während die Wahrnehmung der Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit kraft Gesetzes auf die Arbeitsgemeinschaft übertragen ist, ist für die Übertragung der Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben eine entsprechende Entscheidung der Kommune erforderlich (§ 44b Abs. 3 SGB II). Tatsächlich haben die Kommunen zwar in der Regel die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich der Leistungen zum Lebensunterhalt, nicht jedoch die sozial-integrativen Leistungen übertragen. Insgesamt gibt es etwa 345 Arbeitsgemeinschaften. Dabei ist deren Größe sehr unterschiedlich. Die größte Arbeitsgemeinschaft in Hamburg betreute im Jahresdurchschnitt 2009 rund 143.000 erwerbsfähige Hilfebedürftige, die kleinste Arbeitsgemeinschaft in Eichstätt betreute rund 1.000 erwerbsfähige Hilfebedürftige. Dabei arbeiten in der Arbeitsgemeinschaft Hamburg doppelt so viele Mitarbeiter/innen (STEIL [2010, Folie 21]) wie in der Arbeitsgemeinschaft Eichstätt erwerbsfähige Hilfebedürftige betreut werden. Die operative Leitung der Arbeitsgemeinschaften obliegt einer bzw. einem Geschäftsführer/in (§ 44b Abs. 2 S. 1 SGB II). Dessen bzw. deren Überwachung sowie Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung obliegen der Trägerversammlung, in der die Agentur für Arbeit und die Kommune grundsätzlich gleichberechtigt vertreten sind.

Schließlich gibt es bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende als Form der Aufgabenwahrnehmung neben der Arbeitsgemeinschaft und der zugelassenen kommunalen Träger noch den - gesetzlich nicht vorgesehenen - Fall getrennter Aufgabewahrnehmung, falls sich Kommune und Agentur für Arbeit nicht auf die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft verständigen konnten. Bei getrennter Aufgabewahrnehmung nehmen die beiden Träger jeweils die Aufgaben, für die sie die Trägerschaft haben, selbst wahr.¹² Insgesamt gibt es derzeit 23 Kommunen mit getrennter Aufgabewahrnehmung.

4.1.5 Aufsicht und Weisungsbefugnisse

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung obliegt dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Aufsicht hinsichtlich der Rechtmäßigkeit über die Bundesagentur für Arbeit (§ 393 Abs. 1 SGB III), kann ihr jedoch grundsätzlich keine Weisungen erteilen. Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit kann jedoch den Regionaldirektionen und diese können den Agenturen für Arbeit Weisungen im Interesse der Zweckmäßigkeit erteilen. Innerhalb der Bundesagentur für Arbeit haben übergeordnete Organisationseinheiten jeweils die Aufsicht hinsichtlich der Rechtmäßigkeit über nachgeordnete Organisationseinheiten. Die Rechnungsprüfung

¹¹ Das Bundesverfassungsgericht hat am 20. Dezember 2007 in einem Beschluss (2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04) die Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II für verfassungswidrig erklärt und bis Anfang 2011 eine verfassungskonforme Neuregelung verlangt. Daraufhin wurde das Grundgesetz (Verfassung) durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e) geändert (in Kraft ab 22. Juli 2010). Infolgedessen werden die Arbeitsgemeinschaften Anfang 2011 durch die so genannten gemeinsamen Einrichtungen (§ 44b SGB II n.F.) ersetzt (vgl. Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende).

¹² Ab 2012 ist eine getrennte Aufgabewahrnehmung nicht mehr zulässig (§ 44b Abs. 1, § 76 Abs. 1 SGB II n.F.).

bei der Arbeitslosenversicherung obliegt dem Bundesrechnungshof (§ 77a S. 1 SGB IV i.V.m. §§ 88-89 BHO).

Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende obliegt dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Aufsicht hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und es kann Weisungen im Interesse der Zweckmäßigkeit erteilen, soweit die Bundesagentur für Arbeit Träger der Leistungen ist (§ 47 SGB II). Innerhalb der Bundesagentur für Arbeit bestehen Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse wie im Bereich der Arbeitslosenversicherung. Die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen können - nach Auffassung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales [2007a] - für die Aufgaben aus ihrer Trägerschaft den Arbeitsgemeinschaften Weisungen im Interesse der Zweckmäßigkeit erteilen (§ 44b Abs. 3 SGB II i.V.m. § 89 Abs. 5 SGB X). Die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger haben die Bundesländer (§ 47 Abs. 1 S. 3 SGB II); die nähere Ausgestaltung dieser Aufsicht, insbesondere eine etwaige Weisungsbefugnis regeln die Bundesländer in eigener Verantwortung. Die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaft als Organisation obliegt den Bundesländern im Benehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (§ 44b Abs. 3 S. 4 SGB II). Die Rechnungsprüfung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende obliegt - auch bei den zugelassenen kommunalen Trägern (§ 6b Abs. 3 SGB II) - dem Bundesrechnungshof (§§ 88-89 BHO). Darüber hinaus beansprucht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Möglichkeit der Rechnungsprüfung der bei den zugelassenen kommunalen Trägern.¹³

4.1.6 Budgets und Personal

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung gibt es auf Bundesebene ein jährliches Budget für die Leistungen zum Lebensunterhalt, für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und die Verwaltungskosten. Dem Verwaltungsrat obliegt die Feststellung des vom Vorstand aufgestellten Haushaltsplans, der allerdings der Genehmigung der Bundesregierung bedarf (§ 71a Abs. 1-2 SGB IV). Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit entscheidet über die regionale Verteilung der Mittel für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Seit 2010 werden 5% des Neubewilligungsbudgets für Rehabilitationen entsprechend dem Erfolg beim Zielindikator „Rehabezifischen Integrationsgrad nach Hauptmaßnahme“ (vgl. hierzu Unterabschnitt 4.2.1.1) verteilt (Bundesagentur für Arbeit [2010g, S. 17]). Die Mittel für Ermessensleistungen zur Eingliederung in Arbeit sind überwiegend im so genannten Eingliederungstitel zusammengefasst (§ 71b Abs. 1 SGB IV).¹⁴ Der Eingliederungstitel kann von den Agenturen für Arbeit (§ 71b Abs. 1-2 SGB IV) flexibel für die skizzierten Förderinstrumente verwendet werden.

Auch im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt es auf Bundesebene ein jährliches Budget für die Leistungen zum Lebensunterhalt, für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und die Verwaltungskosten. Über die Budgets der von Bund und Kommunen finanzierten Leistungen entscheiden der Deutsche Bundestag und die Kommunalparlamente. Dabei

¹³ Ab 1. Januar 2011 ist dies explizit gesetzlich vorgesehen (§ 6b Abs. 4 SGB II n.F.).

¹⁴ Die Verteilung des Eingliederungstitels auf die Agenturen für Arbeit erfolgt üblicherweise anhand der Veränderungsrate der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, der prognostizierten Unterbeschäftigungsquote, dem Anteil der Langzeitarbeitslosen und den Abgängen aus Arbeitslosigkeit in reguläre Arbeit (BLOS und SCHWENGLER [2007, S. 2]).

sind die Bundesmittel für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und die Verwaltungskosten gegenseitig deckungsfähig (§ 46 Abs. 1 S. 5 SGB II). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen Maßstäbe für die regionale Verteilung der Mittel für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit festlegen (§ 46 Abs. 2 SGB II). Hierzu gibt es jährlich eine Eingliederungsmittelverordnung (EinglMV).¹⁵ Ähnlich wie bei der Arbeitslosenversicherung können die Eingliederungsmittel von den Grundsicherungsstellen (Arbeitsgemeinschaften, zugelassene kommunale Träger, Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung) flexibel für die skizzierten Förderinstrumente verwendet werden.

Bestandteil der Haushaltspläne sind auch Stellenpläne (zur Arbeitslosenversicherung vgl. § 67 Abs. 2 SGB IV; zur Grundsicherung für Arbeitsuchende vgl. § 17 Abs. 5-6 BHO), die das Personal nach Art (Vergütungsebene) und Umfang festlegen. Von der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit werden die vorhandenen Stellen auf die verschiedenen Organisationseinheiten der Bundesagentur für Arbeit verteilt. Das Personal der Arbeitsgemeinschaften wird grundsätzlich von den Agenturen für Arbeit und den Kommunen gestellt. Art und Umfang werden in der Regel zwischen Agentur für Arbeit und Kommune vereinbart. Darüber hinaus gibt es Abordnungen in relevantem Umfang von anderen öffentlichen Stellen. In begrenztem Umfang können die Geschäftsführer/innen die Wertigkeit von Stellen in Absprache mit der Agentur für Arbeit bzw. Kommune verändern und zusätzlich befristet Personal aus ihrem Budget einstellen. Insgesamt gibt es in der Grundsicherung für Arbeitsuchende einen hohen Anteil befristeter eingestellter Mitarbeiter/innen. So waren im August 2010 in den Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung 15,6% der Mitarbeiter/innen (Vollzeitäquivalente) der Bundesagentur für Arbeit und 7,3% der kommunalen Mitarbeiter/innen (Vollzeitäquivalente) befristet beschäftigt (Deutscher Bundestag [2010, S. 7]). Sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende können die lokalen Organisationseinheiten das vorhandene Personal vergütungsadäquat in begrenztem Rahmen flexibel einsetzen. Zum Zeitpunkt der Experteninterviews im Frühjahr 2010 waren allerdings bei der Arbeitslosenversicherung durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit Personalumschichtungen zulasten der Arbeitsvermittlung untersagt. In ähnlicher Weise gibt es vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende Vorgaben für die Betreuungsschlüssel.

4.1.7 Einkauf von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit werden bei beiden Leistungssystemen üblicherweise von beauftragten Dritten durchgeführt. Der Einkauf wird für die Arbeitslosenversicherung sowie für die Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung und ganz überwiegend auch für die Arbeitsgemeinschaften bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Basis von Bedarfsmeldungen der lokalen Organisationseinheiten durch die Regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur für Arbeit abgewickelt.

¹⁵ Im Jahr 2010 erfolgt die Mittelverteilung anhand der Indikatoren „Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“, Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter“ und der „Zahl der arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ (§ 1 Abs. 2-4 EinglMV 2010).

4.1.8 Aufbau- und Ablauforganisation bei den lokalen Organisationseinheiten

Für die Arbeitslosenversicherung hat die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit den Agenturen für Arbeit das bis Ende 2005 flächendeckend eingeführte so genannte Kundenzentrum als Aufbauorganisation vorgegeben. Im Kundenzentrum sind die Aufgabenbereiche Beratung und Vermittlung einerseits und Leistung andererseits getrennt. Den Fachkräften in diesen Arbeitsbereichen vorgelagert sind der Empfang und die Eingangszone. Außerdem stehen mit dem Online-Portal und den Service-Centern, über die die Telefonie abgewickelt wird, zwei weitere Zugangswege für Arbeitsuchende und Arbeitgeber/innen zur Verfügung. Durch das Kundenzentrum wird der Kundenstrom systematisch gesteuert. Die spezialisierten Fachkräfte sind grundsätzlich nur noch mit einem zuvor vereinbarten Termin erreichbar und werden durch die vorgelagerten Einheiten Empfang und Eingangszone entlastet. Eingehende Anrufe werden von den Service-Centern übernommen. Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Strukturen des Kundenzentrums nicht verbindlich, jedoch dringt die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit auf dessen Anwendung.

Im Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit gibt es in beiden Leistungssystemen eine zentral vorgegebene Einteilung der Arbeitsuchenden anhand des Interventionsbedarfs in verschiedene Gruppen und darauf aufbauend festgelegte Strategien. In der Arbeitslosenversicherung wurden eine Differenzierung in vier Kundengruppen (Marktkundinnen und -kunden, Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren, Beratungskundinnen und -kunden Fördern, Betreuungskundinnen und -kunden) und darauf aufbauende so genannte Handlungsprogramme ab Herbst 2005 flächendeckend eingeführt (Deutscher Bundestag [2006, S. 47]). In der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden im Laufe des Jahres 2007 flächendeckend in den Arbeitsgemeinschaften und den Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung eine Einteilung der Arbeitsuchenden in fünf Betreuungsstufen und darauf aufbauende Integrationsstrategien eingeführt. Im Jahr 2009 wurde von der Bundesagentur für Arbeit für beide Leistungssysteme eine einheitliche Segmentierung der Arbeitsuchenden in sechs Profillagen und darauf aufbauende Handlungsstrategien mit dem 4-Phasen-Modell eingeführt (ab 17. August 2009 bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende¹⁶ und ab 14. Dezember 2009 in der Arbeitslosenversicherung). Das Modell beinhaltet die Phasen Profiling, Zielfestlegung, Auswahl von Strategie bzw. Strategiebündel sowie Umsetzung und Nachhaltung. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern gibt es keine einheitliche Segmentierung der Arbeitsuchenden.

Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit betreibt mehrere EDV-Systeme für die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die von den Agenturen für Arbeit eingesetzt werden müssen. Die Arbeitsgemeinschaften verwenden diese EDV-Systeme zumindest ganz überwiegend. Die zugelassenen kommunalen Träger hingegen verwenden im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende unterschiedliche EDV-Systeme.

4.2 Ausgestaltung der Zielsteuerung

Entscheidende Impulse für die Einführung einer Zielsteuerung mit arbeitsmarktpolitischen Wirkungszielen in der Arbeitslosenversicherung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit¹⁷ gab

¹⁶ Die Verbindlichkeit des 4-Phasen-Modells für die Arbeitsgemeinschaften ist umstritten.

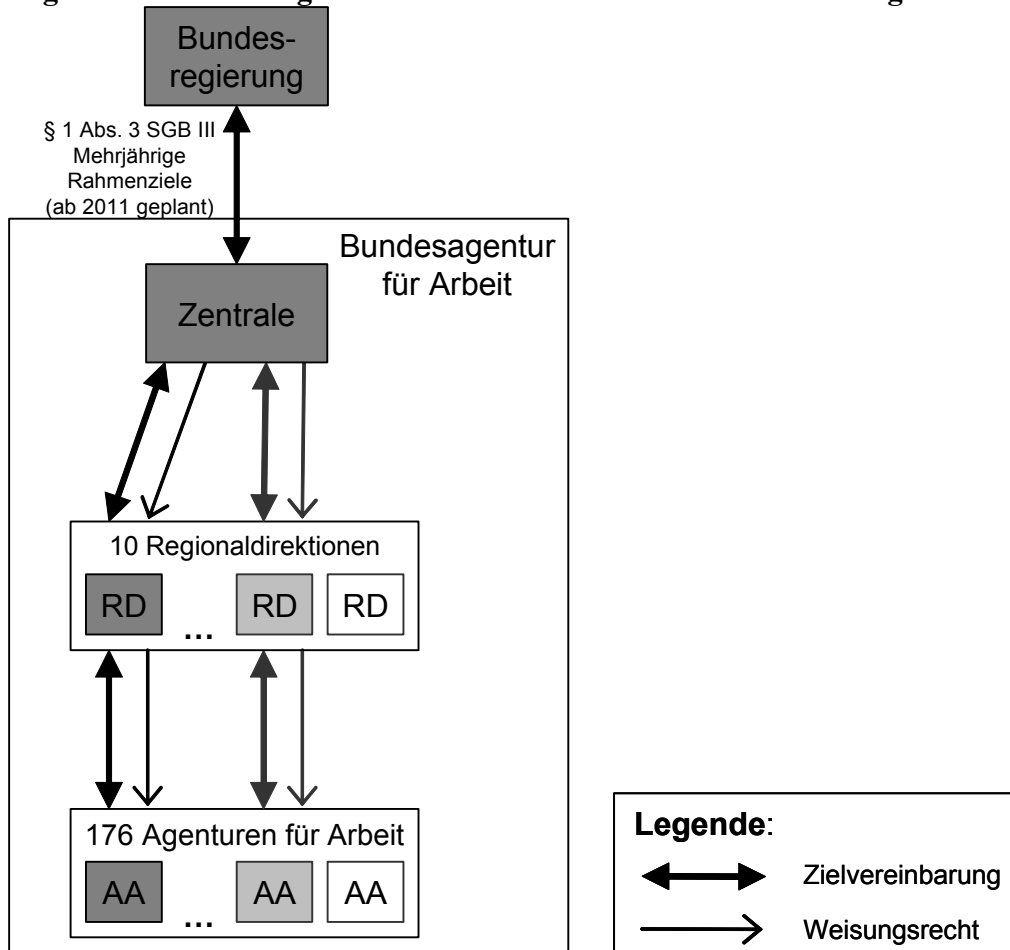
¹⁷ Damals hieß die heutige Bundesagentur für Arbeit noch Bundesanstalt für Arbeit.

es im Nachgang zu dem so genannten Vermittlungsskandal vom Frühjahr 2002, der letztlich Auslöser für den Beginn einer wirkungsorientierten Zielsteuerung ab 2004 und einen weit reichenden Umbau der Bundesagentur für Arbeit war. Für die Anfang 2005 eingeführte Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt es seit 2006 eine Steuerung anhand arbeitsmarktpolitischer Wirkungsziele.

Bei der Arbeitslosenversicherung ist die Zielsteuerung vorrangig eine interne Aufgabe der selbstverwalteten Bundesagentur für Arbeit. Dabei ist sie gesetzlich weder vorgeschrieben noch explizit vorgesehen, jedoch grundsätzlich erlaubt. Der Vorstand der Bundesagentur für Arbeit schließt jeweils mit den Geschäftsführungen der Regionaldirektionen und diese schließen mit den Geschäftsführungen ihrer Agenturen für Arbeit jährlich Zielvereinbarungen (vgl. Abbildung 2). An der Zielsteuerung beteiligen sich alle Agenturen für Arbeit. Andernfalls sind einseitige Zielvorgaben möglich. Eingebunden in die Zielsteuerung ist der Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit.

Außerdem war bis Ende 2008 explizit gesetzlich vorgesehen, dass die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit Vereinbarungen über die beschäftigungspolitischen Ziele treffen können (§ 1 Abs. 3 SGB III a.F.). Seit Anfang 2009 sollen sie Rahmenziele zur Durchführung der Arbeitsförderung vereinbaren (§ 1 Abs. 3 SGB III) (vgl. auch Abbildung 2). Explizit ist erlaubt, dabei für die Bundesagentur für Arbeit Abweichungen von der Bundeshaushaltsordnung und den allgemeinen Grundsätzen der Haushaltswirtschaft des Bundes zu vereinbaren (§ 77a SGB III). Allerdings hat es bislang noch keine derartige Vereinbarung gegeben. Für 2011 sollen nun erstmals Rahmenziele vereinbart werden, die bis 2014 gelten sollen.

Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist explizit gesetzlich vorgesehen, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen Zielvereinbarungen mit (dem Vorstand) der Bundesagentur für Arbeit abschließen soll (§ 48 S. 1 SGB II) (vgl. Abbildung 3). Sie können explizit erforderliche Genehmigungen oder Zustimmungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ersetzen und die Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln durch die Bundesagentur für Arbeit zulassen (§ 48 S. 2 SGB II).

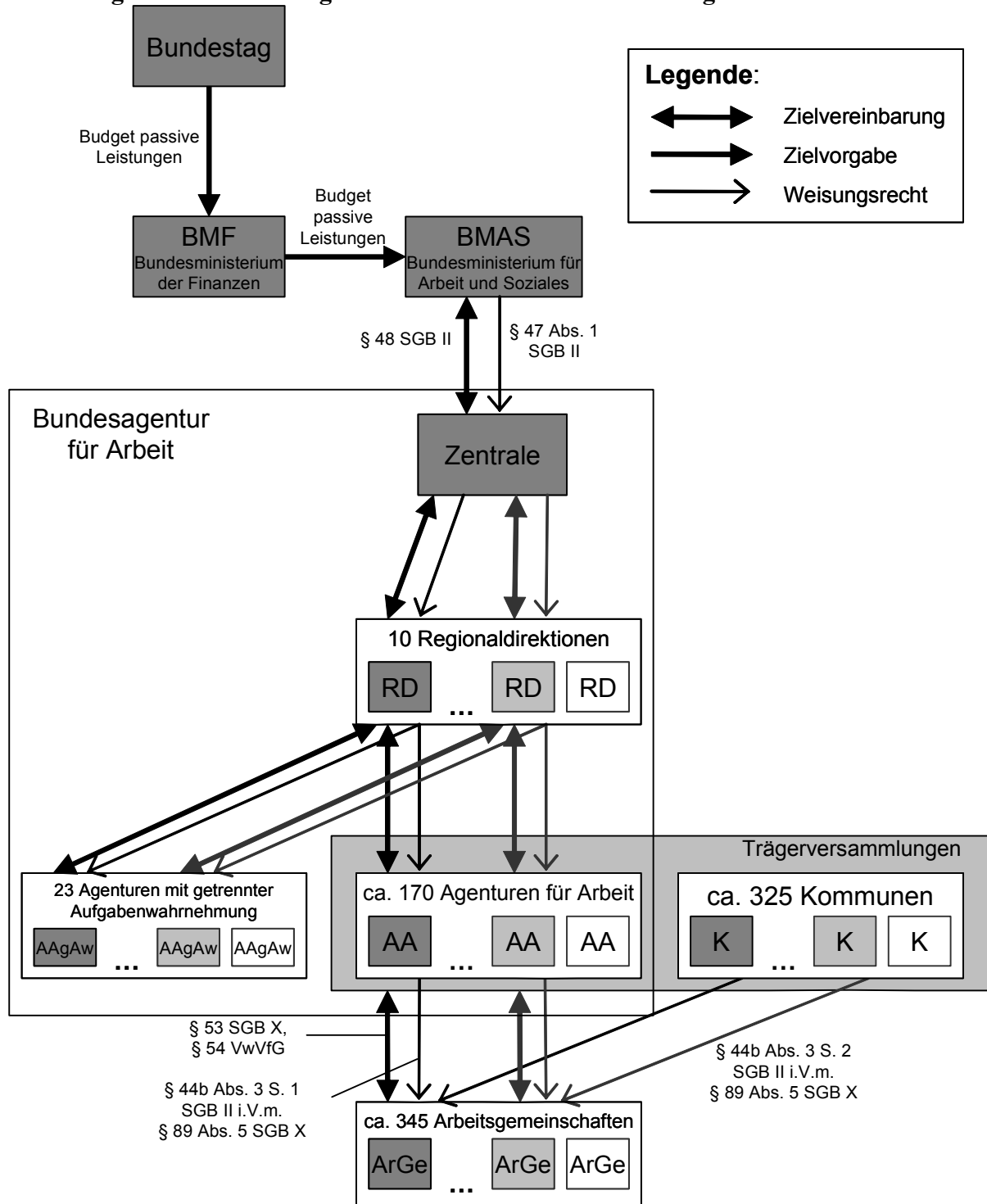
Abbildung 2: Zielsteuerung in der deutschen Arbeitslosenversicherung

Anmerkung: Falls einzelne Organisationseinheiten der Bundesagentur für Arbeit keine Zielvereinbarung abschließen, werden einseitig Zielvorgaben gemacht.

Quelle: Eigene Darstellung.

Über die Steuerung der Arbeitsgemeinschaften wurde am 1. August 2005 zwischen dem damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der Bundesagentur für Arbeit, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, jedoch ohne Beteiligung des Deutschen Landkreistages, eine Rahmenvereinbarung geschlossen. Die Rahmenvereinbarung sieht u.a. vor, dass auf Grundlage arbeitsmarktpolitischer Ziele, die zwischen dem zuständigen Bundesministerium und der Bundesagentur für Arbeit vereinbart werden, die Trägerversammlungen aus Kommune und Agentur für Arbeit mit den Geschäftsführungen der Arbeitsgemeinschaften jeweils eine Zielvereinbarung abschließen (vgl. auch § 53 SGB X, § 54 VwVfG). Sofern sie auch die seinerzeit noch festzulegenden und am 16. Dezember 2005 von der Bundesagentur für Arbeit festgelegten Mindeststandards zur Leistungserbringung als verbindlich anerkennen, beschränkt die Bundesagentur für Arbeit im Gegenzug Weisungen auf das „unabweisbar notwendige Maß“. Den Arbeitsgemeinschaften obliegt die Umsetzungsverantwortung, wobei sie die Umsetzung in den Grenzen des geltenden Rechts und der Zielvereinbarung weitgehend frei gestalten können. Bis Ende 2010 hatten etwa 320 Arbeitsgemeinschaften die Mindeststandards als verbindlich anerkannt.

Abbildung 3: Zielsteuerung in der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende



Anmerkung: Für die Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit ist Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen erforderlich; soweit die Arbeitsgemeinschaften (oder Organisationseinheiten der Bundesagentur für Arbeit) keine Zielvereinbarung abschließen, werden einseitig Zielvorgaben gemacht.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Bundesrechnungshof hat im Mai 2006 den partiellen Verzicht des Bundes auf die Ausübung der Fachaufsicht mit der Rahmenvereinbarung gerügt, denn der Bund dürfe sich nicht aus seiner Verantwortung zurückziehen.¹⁸ Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2007a] hat Anfang 2007 im so genannten „Rollenpapier“ daraufhin die Eingriffsmöglichkeiten der beiden Leistungsträger - Bundesagentur für Arbeit und Kommune - auf die Arbeitsgemeinschaften betont.

Die Zielvereinbarungen zwischen dem zuständigen Bundesministerium und der Bundesagentur für Arbeit können sich nur auf den Verantwortungsbereich der Bundesagentur für Arbeit beziehen, also nur auf die Arbeitsgemeinschaften und die Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung und dort auch nur auf jene Leistungen, für die die Bundesagentur für Arbeit die Trägerschaft hat. Nicht Bestandteil der Zielvereinbarungen können also die Leistungen der zugelassenen kommunalen Träger sowie die kommunalen Leistungen der übrigen Kommunen sein. Die Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit werden jährlich geschlossen. Innerhalb der Bundesagentur für Arbeit erfolgt die Steuerung analog zur Arbeitslosenversicherung durch jährliche Zielvereinbarungen zwischen Vorstand und den Geschäftsführungen der Regionaldirektionen sowie zwischen diesen und den Geschäftsführungen ihrer Agenturen für Arbeit (vgl. Abbildung 3).

In die in der Rahmenvereinbarung vorgesehenen Zielvereinbarungen zwischen der Trägerversammlung aus Agentur für Arbeit und Kommune mit der Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft werden ggf. auch spezifische Ziele der Kommunen etwa über die Umsetzung der kommunalen Leistungen aufgenommen (vgl. auch Abbildung 3). Über die spezifischen kommunalen Ziele gibt es allerdings keinen systematischen Überblick. Die Arbeitsgemeinschaften schließen zwar überwiegend, aber nicht alle eine Zielvereinbarung ab. Für das Jahr 2009 haben wegen der hohen Unsicherheit angesichts der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise weniger Arbeitsgemeinschaften als zuvor eine Zielvereinbarung abgeschlossen, für das Jahr 2010 war der Anteil wieder höher. Soweit die Arbeitsgemeinschaft keine Zielvereinbarung abschließt, macht die Bundesagentur für Arbeit einseitig Zielvorgaben.

Die Steuerungsansätze der zugelassenen kommunalen Träger, die nicht in das Steuerungssystem des Bundes eingebunden sind, sind vielfältig. In einer Stichprobe von 51 der insgesamt 69 zugelassenen kommunalen Trägern hatten am Jahresende 2007 nach eigenen Angaben 27 Amtsleiter/innen mit ihrer Verwaltung eine lokal spezifische Zielvereinbarung geschlossen (REIS u.a. [2008, S. 83]). Dabei ist die konkrete Ausgestaltung der lokalen Zielsteuerung bei den zugelassenen kommunalen Trägern sehr vielfältig.

Einer der bundesweiten Zielindikatoren für die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist die Summe der passiven Leistungen des Bundes (vgl. Unterabschnitt 4.2.1). Das Budget hierfür ist jedoch zugleich Teil des Bundeshaushalts, bei dessen Aufstellung das Bundesministerium der Finanzen eine besondere Rolle innerhalb der Bundesregierung hat und der vom Deutschen Bundestag verabschiedet wird. Da sich der Zielwert für die Summe passiven Leistungen des Bundes am entsprechenden Budget im Bundeshaushalt orientieren muss, kommen dem Deut-

¹⁸ Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss [2006].

schen Bundestag und dem Bundesministerium der Finanzen für die Festlegung dieses Zielwerts eine besondere Rolle zu (vgl. Abbildung 3).

Im Folgenden wird die Ausgestaltung der Zielsteuerungssysteme bei der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende näher erläutert. Zunächst wird in Unterabschnitt 4.2.1 auf Ziele und Zielindikatoren eingegangen. Die Messung der Kundenzufriedenheit, die Gegenstand der Zielsteuerung sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist, wird in Unterabschnitt 4.2.2 skizziert. Unterabschnitt 4.2.3 befasst sich mit Mindeststandards und sonstigen Vorgaben für die Leistungserbringung. Sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist eine Clusterung (Unterabschnitt 4.2.4) Bestandteil des Verfahrens zur Bestimmung der Zielwerte (Unterabschnitt 4.2.5). Ergänzend zu den Zielindikatoren gibt es in der Arbeitslosenversicherung und in der Grundsicherung für Arbeitsuchende Kennzahlen mit ergänzenden Informationen (Unterabschnitt 4.2.6). In Unterabschnitt 4.2.7 wird auf die Zielnachhaltung, das *Ranking* und die Kommunikation der Zielerreichung eingegangen. Gegenstand von Unterabschnitt 4.2.8 sind schließlich Anreize und Sanktionen im Kontext der Zielsteuerung.

4.2.1 Ziele und Zielindikatoren

Ziele und Zielindikatoren unterscheiden sich deutlich zwischen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Daher wird hierauf in den folgenden beiden Unterabschnitten 4.2.1.1 und 4.2.1.2 getrennt eingegangen.

4.2.1.1 Arbeitslosenversicherung

Das SGB III enthält einen umfangreichen Katalog an Zielen für die Arbeitsförderung (§ 1 Abs. 1-2 SGB III):

- Entstehung von Arbeitslosigkeit soll entgegengewirkt werden;
- Dauer der Arbeitslosigkeit soll verkürzt werden;
- Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt soll unterstützt werden;
- Langzeitarbeitslosigkeit ist insbesondere durch Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit zu vermeiden;
- Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen;
- Beitrag zu einem hohen Beschäftigungsstand soll geleistet werden;
- Beitrag zu einer ständigen Verbesserung der Beschäftigungsstruktur soll geleistet werden;
- Ausrichtung soll so erfolgen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entspricht;
- Transparenz auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt soll erhöht werden;
- berufliche und regionale Mobilität soll unterstützt werden;
- zügige Besetzung offener Stellen soll ermöglicht werden;
- individuelle Beschäftigungsfähigkeit soll durch Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten gefördert werden;

- unterwertiger Beschäftigung soll entgegengewirkt werden;
- berufliche Situation von Frauen soll verbessert werden, indem auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hingewirkt wird und Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gefördert werden.

Die Bundesagentur für Arbeit setzt sich für die Arbeitslosenversicherung bereits seit 2007 unverändert folgende vier übergeordnete geschäftspolitische Ziele (Bundesagentur für Arbeit [2006a; 2007a; 2008d; 2009a; 2010g]):

- Beratung und Integration nachhaltig verbessern;
- Wirkungsorientiert und wirtschaftlich arbeiten;
- Hohe Kundenzufriedenheit erzielen;
- Mitarbeiter/innen motivieren und Potenziale erkennen und ausschöpfen.

Seit dem Jahr 2006 ist das Zielsystem der Bundesagentur für Arbeit in Aufgabenbereiche, so genannte strategische Geschäftsfelder aufgeteilt (Bundesagentur für Arbeit [2006a; 2006c; 2007a; 2008d; 2009a; 2010g]). Für die Arbeitslosenversicherung sind derzeit folgende strategische Geschäftsfelder relevant:

- Strategisches Geschäftsfeld I: Integration und Markterschließung für Arbeitslosengeldempfänger/innen;
- Strategisches Geschäftsfeld III: Markttransparenz, Marktordnung;
- Strategisches Geschäftsfeld V: Markterschließung für (a) Nicht-Leistungsempfänger/innen und (b) Berufseinsteiger/innen;
- Strategisches Geschäftsfeld VI: Berufliche Rehabilitation.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Zielindikatoren in den Jahren 2008 bis 2011 in der deutschen Arbeitslosenversicherung. Die Zielindikatoren sind gewichtet und werden zu einem Gesamtindex aggregiert. Tabelle 3 zeigt zu den einzelnen Zielindikatoren jeweils auch deren Gewichtung für die Jahre 2008 bis 2011 zur Bildung des Gesamtindex.¹⁹ Im Jahr 2010 wird bei der Bildung des Gesamtindex bei den einzelnen Zielindikatoren eine Zielübererfüllung der ebenfalls in Tabelle 3 dargestellten Zielwerte um bis zu 20% berücksichtigt (zu den Zielwerten vgl. im Übrigen Unterabschnitt 4.2.5) (Bundesagentur für Arbeit [2010b]). Eine darüber hinausgehende Zielübererfüllung wirkt sich nicht mehr auf den Gesamtindex aus.

¹⁹ Eine andere Darstellung einschließlich der Ziele, Zielindikatoren und deren Gewichtung für die Jahre 2008 bis 2010 enthält Tabelle 24 in Anhang A.

Tabelle 3: Zielindikatoren für die deutsche Arbeitslosenversicherung und ihre Gewichtung in den Jahren 2008 bis 2011 sowie Zielwerte auf Bundesebene für das Jahr 2010

Zielindikator	Gewicht				Zielwert
	2008	2009	2010	2011	2010
Strategische Geschäftsfelder I: Integration und Markterschließung für Arbeitslosengeldempfänger/innen und Va: Markterschließung für Nicht-Leistungsempfänger/innen	78,5%	69,4%	70%	70%	-
Integrationsgrad Job-to-Job: Anteil der Abgänge aus dem Potenzial (Bestand bei Beginn des Betrachtungszeitraums zzgl. Zugänge im Betrachtungszeitraum) von Arbeitsuchenden ^a , die nicht arbeitslos sind und eine gekündigte oder befristete Beschäftigung haben, in eine geförderte oder ungeförderte abhängige oder selbstständige Erwerbstätigkeit (ohne zweiten Arbeitsmarkt) von mehr als sieben Tagen	11,5%	11,1%	12%	16%	12,3%
Integrationsgrad gesamt: Anteil der Abgänge aus dem Potenzial (Bestand bei Beginn des Betrachtungszeitraums zzgl. Zugänge im Betrachtungszeitraum) an faktisch Arbeitslosen ^a in eine geförderte oder ungeförderte abhängige oder selbstständige Erwerbstätigkeit (ohne zweiten Arbeitsmarkt) von mehr als sieben Tagen (einschließlich Wiedereinstellungen bei der bzw. beim gleichen Arbeitgeber/in)	12,5%	11,1%	11%	13%	42,1%
Anzahl erfolgreich besetzter Stellen^a (Vermittlungen nach Auswahl und Vorschlag im weiteren Sinne)	5%	8,9%	11%	13%	394.260
2008/2009: Durchschnittliche abgeschlossene erweiterte Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit (eDfA) der Abgänger/innen aus dem Leistungsbezug und der Job-to-Job-Integrationen (letztere gehen mit einer Dauer von null Tagen in die Berechnung ein) ^a (in Tagen) 2010/2011: Durchschnittliche abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit (aDfA) der Abgänger/innen aus dem Leistungsbezug (ohne Job-to-Job-Integrationen) ^a (in Tagen)	20%	11,1%	13%	14%	128,0

Zielindikator	Gewicht				Zielwert
	2008	2009	2010	2011	2010
2008/2009: Durchschnittliche bisherige Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit (DfA) von faktisch Arbeitslosen ohne Leistungsbezug ^a (Dauer einschließlich Vorbezugszeiten wie bspw. Bezug von Arbeitslosengeld) (in Tagen) 2010/2011: Durchschnittliche abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit (aDfA) der Abgänger/innen aus faktischer Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug ^a (Dauer ohne Vorbezugszeiten wie bspw. Bezug von Arbeitslosengeld) (in Tagen)	8,5%	8,9%	8%	4%	93,6
2009 bis 2011: Anteil nachhaltiger Integrationen : Anteil der Integrationen (einschließlich Job-to-Job) in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die sechs Monate nach ihrem Abgang eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben und zwischenzeitlich nicht wieder faktisch arbeitslos waren ^a	-	-	-	-	-
2008 bis 2010: Qualitätsindex ^b	3%	5,2%	5%	-	k.A.
2008: Ergebnis Qualitätssicherung ^b	3%	-	-	-	-
2009: Q1 Arbeitslosengeld : Anteil der Anträge auf Arbeitslosengeld, über die binnen 20 Arbeitstagen nach Anspruchsbeginn entschieden wurde	-	2,1%	-	-	75,0%
Kundenzufriedenheitsindex Arbeitnehmer/innen (KZI AN)	2,5%	4,2%	5%	5%	2,3
Kundenzufriedenheitsindex Arbeitgeber/innen (KZI AG)	10%	4,2%	5%	5%	2,1
2008/2009: Zufriedenheit der Arbeitgeber/innen mit vorgeschlagenen Bewerberinnen und Bewerbern	2,5%	2,6%	-	-	-

Zielindikator	Gewicht				Zielwert
	2008	2009	2010	2011	2010
Strategisches Geschäftsfeld Vb (Markterschließung für Berufseinsteiger/innen)	12,5%	20%	20%	20%	-
Kundenzufriedenheitsindex mit der Qualität der beruflichen Beratung (KZI berufliche Beratung)	2,5%	4,2%	5%	5%	1,9
2008: Anzahl der Einmündungen in duale oder nicht anerkannte Ausbildungen, in Ausbildungen im öffentlichen Dienst oder für behinderte Menschen 2009 bis 2011: Einmündungsquote : Relation aller Einmündungen (unabhängig vom Schulentslassjahr) in duale, nicht anerkannte oder schulische Ausbildungen, in Ausbildungen im öffentlichen Dienst oder für behinderte Menschen zu allen gemeldeten Bewerberinnen und Bewerbern um eine Ausbildungsstelle (2009) bzw. zu den Schulentlassenen im Betrachtungsjahr mit und ohne Abschluss aus allgemeinbildenden Schulen (Haupt- und Realschule, Absolventinnen und Absolventen mit Fachhochschul- oder Hochschulreife) (2010)	5%	7,4%	8%	8%	25,2%
2009 bis 2011: Anzahl erfolgreich besetzter Ausbildungsstellen	-	4,2%	7%	7%	90.132
2008: Anzahl unversorgter Bewerber/innen 2009: Anteil der unversorgten an den gemeldeten Bewerberinnen und Bewerbern im Rechtskreis SGB III	2,5%	4,2%	-	-	-
2008: Anteil unversorgter Altbewerber/innen an allen unversorgten Bewerberinnen und Bewerbern	2,5%	-	-	-	-

Zielindikator	Gewicht				Zielwert
	2008	2009	2010	2011	2010
Strategisches Geschäftsfeld VI: Berufliche Rehabilitation	4%	10,6%	10%	10%	-
2009 bis 2011: Rehaspezifischer Integrationsgrad nach Hauptmaßnahme : Anteil der Abgänger/innen aus einer rehabilitativen Hauptmaßnahme, die zum Zeitpunkt des Austritts dem Rechtskreis des SGB III zuzuordnen sind, die binnen sechs Monaten in eine abhängige oder selbstständige Erwerbstätigkeit integriert sind	-	5,3%	5%	6%	35,8%
2009: Durchschnittliche bisherige Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit (DfA) von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden (in Tagen) 2010: Durchschnittliche abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit (aDfA) von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden, die aus faktischer Arbeitslosigkeit abgehen (in Tagen)	-	5,3%	5%	-	590,7
2011: Durchschnittliche abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit (aDfA) von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden (nur Ersteingliederungen), die aus faktischer Arbeitslosigkeit abgehen (in Tagen)	-	-	-	2%	-
2011: Durchschnittliche abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit (aDfA) von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden (nur Wiedereingliederungen), die aus faktischer Arbeitslosigkeit abgehen (in Tagen)	-	-	-	2%	-
2008: Zugangsquote Ersteingliederungen (Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitsuchende)	2%	-	-	-	-
2008: Zugangsquote Wiedereingliederungen (nur Arbeitslosenversicherung)	2%	-	-	-	-
2008: Geschäftsfeldübergreifend	5%	-	-	-	-
2008: Anzahl realisierter Personalentwicklungsmaßnahmen	5%	-	-	-	-
Gesamtindex	100%	100%	100%	100%	-
^a Ohne Rehabilitandinnen und Rehabilitanden. ^b Daten- und Prozessqualität bei geschäftspolitisch ausgewählten besonders bedeutsamen Qualitätsthemen.					

Anmerkung: Die Bundesagentur für Arbeit hat die Zielindikatoren im Jahr 2008 selbst als „Richtgrößen“ bezeichnet; faktische Arbeitslosigkeit: Arbeitslosigkeit, Teilnahme an Maßnahmen einschließlich Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt; zur abweichenden Planung für die Jahre 2008 und 2009 vgl. Bundesagentur für Arbeit [2007a; 2008d]; vgl. auch Tabelle 24 in Anhang A.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2008a; 2009a; 2009b; 2010a; 2010b; 2010d; 2010g; o.J.a], SCHUBERTH [2010, S. 14].

Überwiegend beziehen sich die Zielindikatoren auf arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele. Dabei handelt es sich insbesondere um Integrationen und Einmündungen in Ausbildung, ab 2009 bzw. 2010 um die Zahl besetzter Ausbildungs- und Arbeitsstellen sowie um durchschnittliche abgeschlossene Dauern beim Abgang aus faktischer Arbeitslosigkeit. Die faktische Arbeitslosigkeit schließt auch Zeiten einer Maßnahmeteilnahme einschließlich des zweiten Arbeitsmarktes ein. Bis einschließlich 2009 wurde bei den Arbeitslosen ohne Leistungsbezug nicht die durchschnittliche abgeschlossene Dauer der Abgänger/innen, sondern die durchschnittliche bisherige Dauer im Bestand als Zielindikator verwendet. Die Zielindikatoren zu den Integrationen und den Dauern der faktischen Arbeitslosigkeit wurden von der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit trotz des von ihr gesehenen engen Zusammenhangs beide in das Zielsystem aufgenommen, um psychologisch eine stärkere Fokussierung der Mitarbeiter/innen auf die Integrationen als „Wirkungshebel“ zu erreichen.

Außerdem gibt es Zielindikatoren zur Kundenzufriedenheit auf beiden Marktseiten (vgl. hierzu näher Unterabschnitt 4.2.2). Inzwischen gibt es keine mitarbeiterbezogenen Ziele mehr, allerdings sind diese Bestandteil der persönlichen Zielvereinbarungen mit Führungskräften (Bundesagentur für Arbeit [2009a, S. 7, 16; 2010g, S. 7, 17f]).

Eine Sonderstellung nimmt der 2009 eingeführte Zielindikator „Anteil nachhaltiger Integrationen“ ein. Hierfür gibt es keinen Zielwert (vgl. Unterabschnitt 4.2.5) und er geht (dementsprechend) auch nicht in den Gesamtindex ein. Mithin wird im Gesamtindex die Nachhaltigkeit von Integrationen nicht berücksichtigt.

4.2.1.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende

Das SGB II beschreibt Aufgabe und Ziel des Gesetzes (§ 1 SGB II):

- Eigenverantwortung von Hilfebedürftigen soll gestärkt werden;
- ein Beitrag soll geleistet werden, damit Hilfebedürftige ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung für Arbeitsuchende bestreiten können;
- Erwerbsfähige Hilfebedürftige sollen bei Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützt werden;
- Lebensunterhalt von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen soll gesichert werden, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können;
- Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen;
- durch eine Erwerbstätigkeit soll Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert werden;
- die Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen soll erhalten, verbessert oder wieder hergestellt werden;

- geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen soll entgegen gewirkt werden;
- familienspezifische Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, sollen berücksichtigt werden;
- behindertenspezifische Nachteile sollen überwunden werden.

Für die Anfang 2005 eingeführte Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde zwischen dem damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit [2005] und der Bundesagentur für Arbeit bereits für das Jahr 2005 eine Zielvereinbarung geschlossen. Allerdings enthielt diese noch keine arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele, sondern es wurden der Aufbau einer zweckmäßigen Organisation und die Entwicklung eines adäquaten Ziel- und Steuerungssystems vereinbart. Seit 2006 gibt es regelmäßig Zielvereinbarungen über arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele sowohl zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit²⁰ als auch innerhalb der Bundesagentur für Arbeit. Analog gilt dies auch im Verhältnis der Trägerversammlungen zu den Arbeitsgemeinschaften, wobei letztere Zielvorgaben bekommen, soweit sie keine Zielvereinbarung abschließen.

Ziele und Zielindikatoren für die Jahre von 2006 bis 2011 zeigt Tabelle 4.²¹ Außerdem sind auch die zwischen Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2010 vereinbarten Zielwerte dargestellt (vgl. hierzu näher Unterabschnitt 4.2.5). Im Verhältnis zwischen Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesagentur für Arbeit wurden Zielindikatoren erst für das Jahr 2007 eingeführt; ansonsten blieb das Zielsteuerungssystem bis einschließlich 2008 weitgehend unverändert. Seit 2006 gibt es die beiden zentralen arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“ mit dem Zielindikator „Summe passiver Leistungen“ (nur Bundesleistungen) und „Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit“ mit dem Zielindikator „Integrationsquote“.²² Außerdem gab es anfangs drei weitere Ziele und Zielindikatoren, und zwar zur Integration in Erwerbstätigkeit speziell von Jugendlichen bis 24 Jahre, zur Bearbeitungsdauer von Leistungsanträgen und zu den Kosten je Integration. Eine Gewichtung der Ziele und Zielindikatoren war und ist nicht vorgesehen.

²⁰ Die Verhandlungen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2006 zogen sich nach der Bundestagswahl am 18. September 2005 und der anschließenden Umstrukturierung des zuständigen Bundesministeriums bis weit in das Jahr 2006 hinein. Daher wurde diese Zielvereinbarung nicht mehr abgeschlossen, sondern einseitig vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Kraft gesetzt.

²¹ Im Jahr 2011 beziehen sich die Ziele und Zielindikatoren nicht mehr auf die Arbeitsgemeinschaften, sondern auf deren Nachfolgeorganisationen, die so genannten gemeinsamen Einrichtungen, sowie auf ggf. übergangsweise verbleibenden Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung. Ab 2012 sollen als Zielindikatoren die drei Kennzahlen der Kennzahlenverordnung nach § 48a SGB II verwendet werden.

²² Berücksichtigt werden im Zähler und Nenner nur die so genannten zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, das sind Arbeitslose und Maßnahmeteilnehmer/innen.

Tabelle 4: Ziele und Zielindikatoren für die deutsche Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Jahren 2006 bis 2011

Ziel	Zielindikator
Verringerung der Hilfebedürftigkeit	2006: Summe passiver Leistungen des Bundes und der Kommunen 2007 bis 2011: Summe passiver Leistungen des Bundes (ohne Sozialversicherungsbeiträge)
Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit	Integrationsquote^a : Anteil der Abgänge aus dem Potenzial (Bestand bei Beginn des Betrachtungszeitraums zzgl. Zugänge im Betrachtungszeitraum) der zu aktivierenden ^b erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ^c in eine abhängige oder selbstständige Erwerbstätigkeit (ohne zweiten Arbeitsmarkt, jedoch ab 2009 einschließlich Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II) von mehr als 15 Stunden wöchentlich oder eine Ausbildung von mehr als sieben Tagen
2006 bis 2008: Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit insbesondere für Jugendliche bis 24 Jahre	2006 bis 2008: Integrationsquote U25^a : Anteil der Abgänge aus dem Potenzial (Bestand bei Beginn des Betrachtungszeitraums zzgl. Zugänge im Betrachtungszeitraum) der jugendlichen zu aktivierenden ^b erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bis 24 Jahre in eine abhängige oder selbstständige Erwerbstätigkeit (ohne zweiten Arbeitsmarkt) von mehr als 15 Stunden wöchentlich oder eine Ausbildung von mehr als sieben Tagen
2006 bis 2008: Sicherung des Lebensunterhalts	Bearbeitungsdauer (2006/2007) bzw. Bearbeitungsdauer Erstanträge (2008): Durchschnittliche Zahl der Arbeitstage zwischen dem Vorliegen des vollständigen Leistungsantrags (2008: nur Erstanträge) bis zur Entscheidung über den Antrag
2006 bis 2008: Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit	2006 bis 2008: Kosten je Integration : Summe der Ausgaben für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und anteilige Verwaltungskosten, welche im Durchschnitt bis zur Integration einer bzw. eines Hilfebedürftigen eingesetzt werden
2009 bis 2011: Langzeitbezug vermeiden	2009 bis 2011: Anzahl der Langzeitbezieher/innen : Kundinnen und Kunden im Kundenkontakt ^b von mehr als 24 Monaten (Unterbrechungen bis 7 Tage, bei Krankheit bis 42 Tage sind unschädlich) im Jahresdurchschnitt
2010/2011: Kundenzufriedenheit	2010/2011: Kundenzufriedenheitsindex : Zusammengefasster Index aus Einzelfragen zur Kundenzufriedenheit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Form von Schulnoten zu den Themen Beratung / Vermittlung, Geldleistungen, Mitarbeiter/innen und Rahmenbedingungen (Mittelwert aus vier Quartalsbefragungen)

Ziel	Zielindikator
<p>^a Im Jahr 2008 gab es verschiedene definitorische Änderungen für die Integrationsquoten (vgl. hierzu Bundesagentur für Arbeit [2008b, S. 15f, 61f, 64f]).</p> <p>^b Zu aktivierende erwerbsfähige Hilfebedürftige bzw. Kundinnen und Kunden im Kundenkontakt sind jene erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die arbeitslos sind oder an einer Maßnahme teilnehmen (Unterbrechungen bis 7 Tage, bei Krankheit bis 42 Tage sind unschädlich). Ausgeschlossen sind insbesondere Leistungsbezieher/innen, die Angehörige pflegen, allein ein kleines Kind erziehen oder an einer Vollzeitausbildung teilnehmen (vgl. § 10 Abs. 1 SGB II), mindestens 58 Jahre alt sind und eine zulässige Übergangsorientierung in den Ruhestand haben (vgl. § 65 Abs. 4 SGB II) oder für mindestens 15 Stunden wöchentlich erwerbstätig sind (vgl. § 119 Abs. 3 SGB III).</p> <p>^c Integrationsquote ab dem Jahr 2009 einschließlich Antragsteller/innen, deren Antrag abgelehnt wurde (Bundesagentur für Arbeit [2008e, S. 14]).</p>	

Anmerkung: Ziele und Zielindikatoren gelten nicht für die zugelassenen kommunalen Träger; für 2006 wurden zwischen Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesagentur für Arbeit keine Zielindikatoren vereinbart; Angaben für 2011 für die gemeinsamen Einrichtungen und übergangsweise verbleibende Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung nach dem Planungsstand vom 17. September 2010; ab 2012 sollen die drei Kennzahlen der Kennzahlenverordnung nach § 48a SGB II als Zielindikatoren verwendet werden; zur Kundenzufriedenheit vgl. genauer Unterabschnitt 4.2.2.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2006; 2007b; 2008; 2009; 2010a], Bundesagentur für Arbeit [2006b; 2006e; 2007b; 2008e; 2009d; 2010h].

Die Messung der Summe passiver Leistungen erfolgt über das Auszahlungssystem der Bundesagentur für Arbeit. Die Integrationsquote wird ebenfalls anhand prozessproduzierter Daten gemessen; die Zahl der Integrationen stammt aus dem Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem (VerBIS) der Bundesagentur für Arbeit.²³ Die Kundenzufriedenheit wird durch Kundenbefragungen ermittelt, auf die näher in Unterabschnitt 4.2.2 eingegangen wird.

Im Oktober 2007 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Arbeitsgruppe zur Neukonzeption der SGB II-Zielvereinbarung ab 2009 [2008] einberufen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe wurden vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, dem Deutschen Städtetag und vom Bundesnetzwerk ARGE SGB II benannt. Die Arbeitsgruppe ist hinsichtlich der Ziele und Zielindikatoren und ihrer Gewichtung zu folgenden Ergebnissen gekommen:

- Die Teilnehmer/innen haben nur bis zu fünf Ziele für überschaubar gehalten.
- Das Ziel „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“ mit dem Zielindikator „Summe passiver Leistungen“ solle beibehalten werden. Allerdings äußerten einige Teilnehmer/innen Zweifel daran, dass dieser Zielindikator durch die Grundsicherungsstellen vor Ort in ausreichendem Maße beeinflussbar sei.
- Die Beibehaltung des Ziels „Integrationen in Erwerbstätigkeit“ wurde ebenfalls als weiteres Kernziel befürwortet. Allerdings sollte die Aufnahme von Beschäftigungsverhältnissen mit einer Arbeitszeit von höchstens 15 Stunden wöchentlich nicht mehr im Zielindikator berücksichtigt werden.

²³ Da die zugelassenen kommunalen Träger ab 2011 in die bundesweite Zielsteuerung der Grundsicherung für Arbeitsuchende einbezogen werden und diese nicht VerBIS verwenden, wird die Integrationsquote im Interesse der Einheitlichkeit künftig nicht mehr auf Basis von VerBIS, sondern auf Basis von Statistikdaten abgebildet.

- Bei den übrigen drei Zielen und Zielindikatoren empfahl die Arbeitsgruppe deren Wegfall. Die Verbesserung der Integration Jugendlicher bis 24 Jahre solle zwar weiterhin im Fokus der Arbeit der Grundsicherungsstellen stehen, jedoch nicht als eigenständiges Ziel fortbestehen. Die Bearbeitungsdauer für Leistungsanträge solle stattdessen als Mindeststandard vorgegeben werden. Die angestrebte Verminderung der „Kosten je Integration“ führe zu einem Zielkonflikt mit der ebenfalls angestrebten Erhöhung der „Integrationsquote“.
- Am bestehenden Zielsystem wurde kritisiert, dass es zu stark auf arbeitsmarktnahe Hilfebedürftige konzentriert sei. Die Mehrheit sprach sich dafür aus, künftig den sozialpolitischen Auftrag im Zielsystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende abzubilden. Von der Mehrheit wurde als Ziel hierfür „Langzeitbezug vermeiden“ mit dem Zielindikator „Anteil der Langzeitkundinnen und -kunden“ grundsätzlich befürwortet.
- Die Bundesagentur für Arbeit schlug vor, ergänzend das Ziel „Qualität der Dienstleistung“ mit einem Index aus den Mindeststandards als Zielindikator und einen Indikator zur Kundenzufriedenheit aus Kundenbefragungen aufzunehmen. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe lehnte dies jedoch ab. Seit 2010 hält die Bundesagentur für Arbeit jedoch einen Index aus Mindeststandards nach (vgl. Unterabschnitt 4.2.3.2).
- Es wurde kontrovers diskutiert, ob eine Priorisierung der Ziele erforderlich sei. So wurde zunächst mehrheitlich eine Priorisierung der „Verminderung der Hilfebedürftigkeit“ befürwortet, das faktisch ohnehin in der derzeit praktizierten Zielnachhaltung als Hauptziel angesehen werde. Im Verlauf der Diskussion erfolgte jedoch eine Annäherung daran, den Status quo ohne explizite formale Gewichtung einschließlich einer stärkeren Gewichtung des Ziels „Verminderung der Hilfebedürftigkeit“ bei der Zielnachhaltung beizubehalten.

Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe zu den Zielen und Zielindikatoren wurden ab 2009 weitgehend umgesetzt; die Bearbeitungsdauer ist Bestandteil der Mindeststandards (vgl. Unterabschnitt 4.2.3.2). Allerdings wurde für das Ziel „Langzeitbezug vermeiden“ nicht der Zielindikator „Anteil an Langzeitkundinnen und -kunden“, sondern die „Anzahl der Langzeitbezieher/innen“ verwendet. „Langzeitbezieher/innen“ sind dabei erwerbsfähige Hilfebedürftige, die 24 Monate durchgehend Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben und dabei arbeitslos waren oder an einer Maßnahme teilgenommen haben (Unterbrechungen bis 7 Tage, bei Krankheit bis 42 Tage sind unschädlich). Ausgeschlossen sind insbesondere Leistungsbezieher/innen, die in den letzten 24 Monaten Angehörige gepflegt, allein ein kleines Kind erzogen oder an einer Vollzeitausbildung teilgenommen haben (vgl. § 10 Abs. 1 SGB II), mindestens 58 Jahre alt sind und eine zulässige Übergangsorientierung in den Ruhestand haben (vgl. § 65 Abs. 4 SGB II), für mindestens eine Woche mindestens 15 Stunden wöchentlich erwerbstätig waren (vgl. § 119 Abs. 3 SGB III) oder für mehr als sechs Wochen krank waren.

2010 wurde - dem Anliegen der Bundesagentur für Arbeit entsprechend - ergänzend die Kundenzufriedenheit bei den Hilfebedürftigen als Ziel mit einem Zielindikator auf Basis von Befragungen eingeführt (vgl. hierzu näher Unterabschnitt 4.2.2).

4.2.2 Kundenzufriedenheit

Die Kundenzufriedenheit ist sowohl bei der Arbeitslosenversicherung²⁴ als auch seit dem Jahr 2010 bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende Bestandteil der Zielsteuerung (vgl. Unterabschnitt 4.2.1). Tabelle 5 gibt einen Überblick über die entsprechenden Befragungen auf beiden Marktseiten. Einzelne Arbeitgeber/innen bzw. offene Stellen können nicht eindeutig der Arbeitslosenversicherung oder Grundsicherung für Arbeitsuchende zugeordnet werden. Daher bilden hier die Grundgesamtheit der Befragung alle Arbeitgeber/innen, die ein aktuelles Stellenangebot haben. Gleichwohl ist die Zufriedenheit der Arbeitgeber/innen nur Bestandteil der Zielsteuerung der Arbeitslosenversicherung, nicht jedoch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende (vgl. Unterabschnitt 4.2.1). Zudem werden für die Zielsteuerung bei der Arbeitslosenversicherung Arbeitnehmerkundinnen und -kunden und - ebenfalls unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zur Arbeitslosenversicherung oder zur Grundsicherung für Arbeitsuchende - jugendliche Arbeitnehmerkundinnen und -kunden bis 24 Jahre ohne abgeschlossene Berufsausbildung telefonisch befragt. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind in die telefonische Befragung arbeitsuchende erwerbsfähige Hilfebedürftige einbezogen. Sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden nur neu gemeldete Bewerber/innen in die Erhebungen einbezogen.

²⁴ Ergänzend werden in der Arbeitslosenversicherung Testkundinnen und -kunden eingesetzt.

Tabelle 5: Kundenzufriedenheitsbefragungen in Deutschland

Kriterium	für die Zielsteuerung der Arbeitslosenversicherung	für die Zielsteuerung der Grundsicherung für Arbeitsuchende
Beginn der Befragungen	Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkundinnen und -kunden: 3. Quartal 2005 Jugendliche Arbeitnehmerkundinnen und -kunden: k.A.	1. Quartal 2008 ^a
Befragungs- turnus	quartalsweise	quartalsweise
Befragungsart	telefonisch	telefonisch
Grund- gesamtheit	Arbeitgeber/innen mit aktuellem Stellenan- gebot (gemeldet letzte elf Wochen bis eine Woche vor Befragungsbeginn) Neu gemeldete Arbeitnehmerkundinnen und -kunden (in den letzten sechs Wochen bis eine Woche vor Befragungsbeginn) (ursprünglich nur Arbeitslosengeldempfän- ger/innen und Arbeitsuchende mit gekündigter oder befristeter Beschäftigung) Jugendliche Arbeitnehmerkundinnen und -kunden bis 24 Jahre ohne abgeschlossene Berufsausbildung (sowohl aus der Arbeitslo- senversicherung als auch aus der Grundsiche- rung für Arbeitsuchende)	Arbeitsuchende erwerbsfä- hige Hilfebedürftige, die nach der Erstmeldung in- nerhalb von ca. zehn Ka- lenderwochen Kontakt mit einer Arbeitsgemeinschaft bzw. einer Agentur für Ar- beit mit getrennter Aufga- benwahrnehmung hatten
Größe der Nettostichprobe (Zahl der realisierten Interviews) je Quartal und Organisations- einheit	Arbeitgeber/innen: 50 (ursprünglich 30) je Quartal und Agentur für Arbeit Arbeitnehmerkundinnen und -kunden: 50 (ursprünglich 25) je Quartal und Agentur für Arbeit Jugendliche Arbeitnehmerkundinnen und -kunden: 50 je Quartal und Agentur für Ar- beit	50 je Quartal und Grund- sicherungsstelle
Größe der Nettostichprobe (Zahl der realisierten Interviews) jährlich	Arbeitgeber/innen: ca. 35.000 (ursprünglich ca. 21.000) Arbeitnehmerkundinnen und -kunden: ca. 35.000 (ursprünglich ca. 18.000) Jugendliche Arbeitnehmerkundinnen und -kunden: ca. 35.000	ca. 75.000

Kriterium	für die Zielsteuerung der Arbeitslosenversicherung	für die Zielsteuerung der Grundsicherung für Arbeitsuchende
Wichtige Themen	Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkundinnen und -kunden: Gesamtzufriedenheit mit den Angeboten der Agentur für Arbeit und Kundenzufriedenheit mit: <ul style="list-style-type: none"> - Vermittlung / Beratung; - Leistungen; - Selbstinformation; - Mitarbeiter/innen; - Rahmenbedingungen; Jugendliche Arbeitnehmerkundinnen und -kunden: Kundenzufriedenheit mit: <ul style="list-style-type: none"> - Gesprächsinhalten; - Beratungsergebnissen; - Berater/in; - Rahmenbedingungen 	Gesamtzufriedenheit mit dem kompletten Service- und Dienstleistungsangebot und Kundenzufriedenheit mit: <ul style="list-style-type: none"> - Vermittlung / Beratung; - Leistungen; - Mitarbeiter/innen; - Rahmenbedingungen
Art der Fragen	überwiegend geschlossen mit überwiegend sechs Antwortmöglichkeiten	überwiegend geschlossen mit überwiegend sechs Antwortmöglichkeiten
^a Erste Kundenbefragungen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wurden bereits im Frühjahr 2007 im Bereich von 27 Arbeitsgemeinschaften durchgeführt.		

Quelle: Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen der Bundesagentur für Arbeit [2006a; 2006b; 2008a; 2009a; 2009b], Bundesagentur für Arbeit [2010a], MUSATI [2007, S. 5].

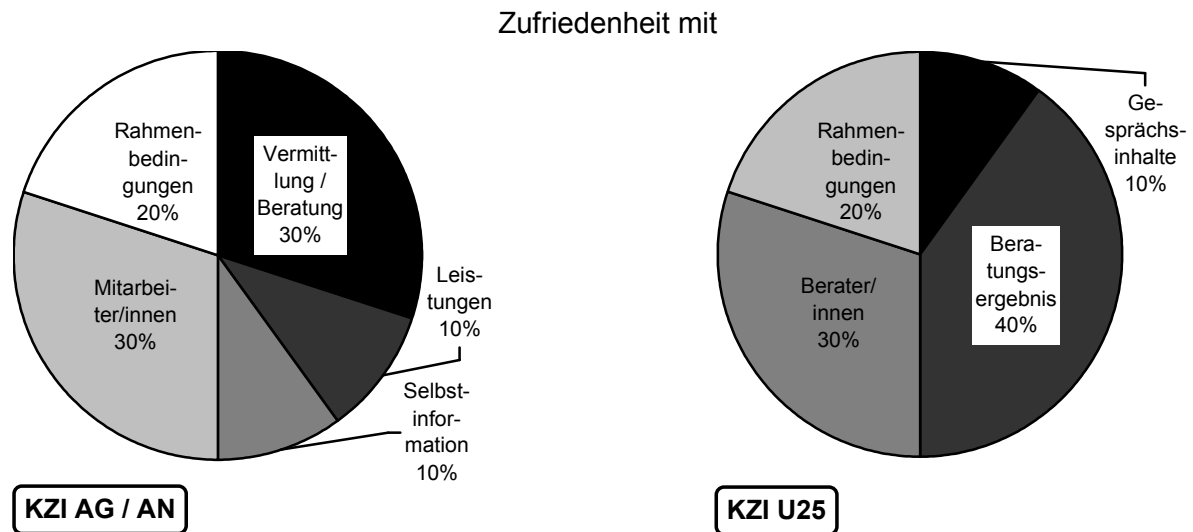
Aus den Ergebnissen der Befragungen werden Kundenzufriedenheitsindices ermittelt, indem die Antworten zu ausgewählten Fragen gewichtet werden. Die Abbildungen 4 und 5 zeigen die hierfür relevanten Themenbereiche und ihre Gewichtung. Die Gewichtungen wurden empirisch durch Regressionsanalysen bestimmt. Sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende erklären die Regressionsanalysen fast 55% der Varianz der Gesamtzufriedenheit (Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen der Bundesagentur für Arbeit [2009c, S. 11; 2008c, S. 11]).

Ergebnisse der Kundenbefragungen werden nicht systematisch veröffentlicht. Zu den Ergebnissen für die Arbeitslosenversicherung aus den ersten vier Befragungsquartalen (2. Halbjahr 2005 und 1. Halbjahr 2006) hat die Bundesagentur für Arbeit [2006d] u.a. resümiert: „Im Themenbereich Vermittlung und Beratung waren Arbeitgeber/innen mit der Note²⁵ 2,9 deutlich zufriedener als die Arbeitnehmer/innen mit der Note 3,7. [...] Zwischen den Regionaldirektionen sind die Unterschiede in den Ergebnissen nur gering.“ Aus den vier Befragungen vom 2. Quartal 2009 bis zum 1. Quartal 2010 ergibt sich ein Kundenzufriedenheitsindex von

²⁵ Soweit ersichtlich erfolgten die Erhebungen zwar auf Basis einer sechsstufigen Skala, nicht jedoch auf Basis von (Schul-) Noten.

2,3 für die Arbeitnehmer/innen und von 2,1 für die Arbeitgeber/innen (SCHUBERTH [2010, S. 16]).

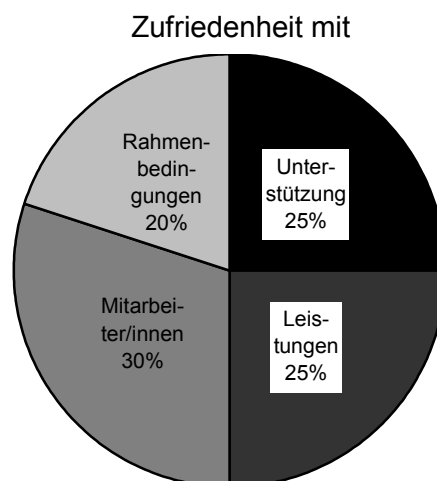
Abbildung 4: Konstruktion der Kundenzufriedenheitsindices für die deutsche Arbeitslosenversicherung



Anmerkung: KZI AG / AN: Kundenzufriedenheitsindex Arbeitgeber/innen und Kundenzufriedenheitsindex Arbeitnehmer/innen; KZI U25: Kundenzufriedenheitsindex berufliche Beratung.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2010a].

Abbildung 5: Konstruktion des Kundenzufriedenheitsindex für die deutsche Grundsicherung für Arbeitsuchende

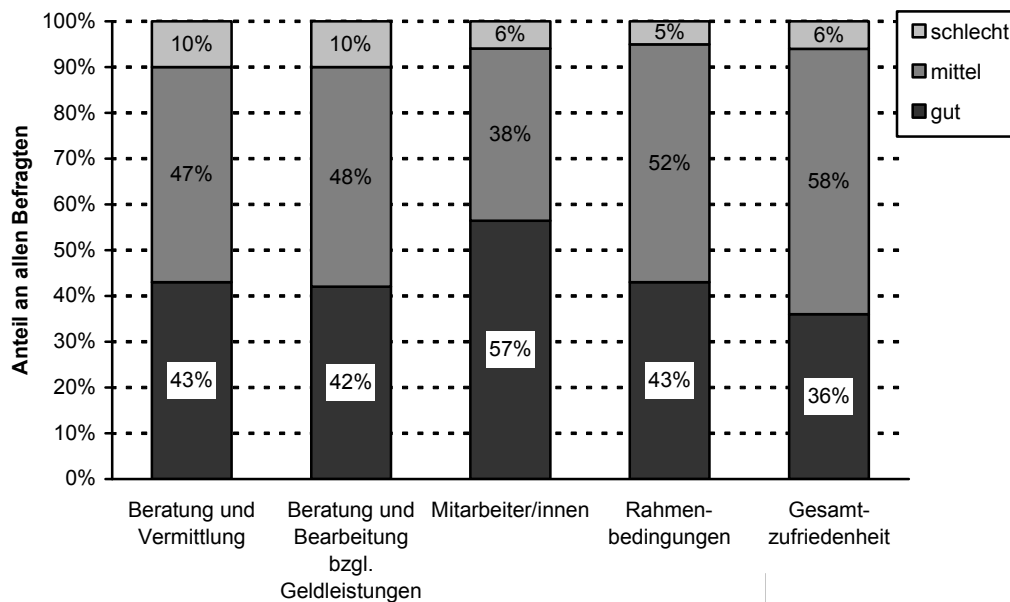


Quelle: Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen der Bundesagentur für Arbeit [2009b, S. 5].

Generell ist die Kundenzufriedenheit bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende schlechter als bei der Arbeitslosenversicherung, was jedoch nach Einschätzung aus der Zentrale der

Bundesagentur für Arbeit auch durch die unterschiedliche Klientel bedingt sein kann. Im 3. Quartal 2009 betrug der Kundenzufriedenheitsindex bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende 2,6 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2010a, S. 8]). Abbildung 6 zeigt ausgewählte Ergebnisse zur Kundenzufriedenheit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende im ersten Halbjahr 2008, die öffentlich verfügbar sind. Dargestellt sind die Ergebnisse für jene Fragen, die in den Kundenzufriedenheitsindex eingehen, sowie die Gesamtzufriedenheit mit dem kompletten Service- und Dienstleistungsangebot. 57% der Befragten waren mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern weitgehend zufrieden. Bei den übrigen drei Einzelaspekten waren jeweils gut 40% der Befragten weitgehend zufrieden. Die Gesamtzufriedenheit hingegen ist schlechter: Nur 36% der Befragten waren weitgehend zufrieden mit dem kompletten Service- und Dienstleistungsangebot der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Abbildung 6: Kundenzufriedenheit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende im ersten Halbjahr 2008



Anmerkung: Telefonische Befragung von etwa 36.000 erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in der Betreuung von Arbeitsgemeinschaften oder Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2008. Dargestellt sind die Anteile derjenigen, die auf einer sechsstufigen Ordinalskala von negativ bis positiv eine der beiden „besten“, eine der beiden „mittleren“ bzw. eine der beiden „schlechtesten“ Kategorien angegeben haben. Die Gesamtzufriedenheit bezieht sich auf das komplette Service- und Dienstleistungsangebot.

Quelle: Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen der Bundesagentur für Arbeit [2008b].

4.2.3 Mindeststandards und weitere Vorgaben

Über die Ziele und Zielindikatoren (Unterabschnitt 4.2.1) hinaus gibt es sowohl in der Arbeitslosenversicherung (Unterabschnitt 4.2.3.1) als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Unterabschnitt 4.2.3.2) weitere Vorgaben für die lokalen Akteurinnen und Akteure.

4.2.3.1 Arbeitslosenversicherung

In der Arbeitslosenversicherung gibt es Vorgaben zu Förderungen, zum Organisationsaufbau, einheitliche EDV-Systeme und Vorgaben zu Verfahrensabläufen für die Agenturen für Arbeit. So soll beispielsweise im Jahr 2010 auf den Vorrang der Förderung von Leistungsempfängerinnen und -empfängern vor jenen ohne Leistungsbezug geachtet werden (Bundesagentur für Arbeit [2009a, S. 10; 2010g, S. 11]).

Hinsichtlich der Verfahrensabläufe gibt es insbesondere Vorgaben zu folgenden Aspekten:

- Inhalte von Beratungsgesprächen;
- Dauer von Beratungsgesprächen;
- Zeitpunkt des Profilings;
- Art / Inhalt des Profilings;
- Zeitpunkt der schriftlichen Festlegung der weiteren Schritte mit der bzw. dem Arbeitssuchenden (Eingliederungsvereinbarung);
- Inhaltliche Vorgaben für die schriftliche Festlegung der weiteren Schritte mit der bzw. dem Arbeitssuchenden (Eingliederungsvereinbarung);
- Reaktionszeit auf Stellenangebote von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern;
- Dauer bis zur ersten arbeitsmarktpolitischen Intervention nach Zugang der Arbeitssuchenden in das System;
- Überwachung von externen Arbeitsmarktdienstleistern, die Arbeitssuchende temporär betreuen;
- Bearbeitungsdauer von Anträgen auf Leistungen zum Lebensunterhalt;
- Verständlichkeit der Entscheidungen über Leistungen zum Lebensunterhalt;
- Telefonische Erreichbarkeit;
- Qualität der telefonischen Beratung;
- Öffnungszeiten;
- Örtliche Erreichbarkeit für persönliche Vorsprachen (Präsenz in der Fläche);
- Wartezeiten bei persönlicher Vorsprache von Arbeitssuchenden (mit und / oder ohne Termin);
- Verbindliches Beschwerdemanagement;
- Berichtspflichten.

4.2.3.2 Grundsicherung für Arbeitssuchende

Bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende gibt es weniger verbindliche Vorgaben für die lokalen Akteurinnen und Akteure als bei der Arbeitslosenversicherung. Die Bundesagentur für Arbeit hat - wie in Abschnitt 4.1 bereits erwähnt - am 16. Dezember 2005 Mindeststandards für die Leistungserbringung durch die Arbeitsgemeinschaften festgelegt. Aufgrund einer Vereinbarung zwischen Bundesministerium für Arbeit und Soziales, der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund vom 12. Februar 2009 wurden die Mindeststandards im Detail modifiziert. Die Mindeststandards umfassen seither insbesondere folgende Aspekte:

- Gute örtliche, zeitliche und telefonische Erreichbarkeit, insbesondere solle jede/r Bürger/in ihr bzw. sein Anliegen binnen zwei Tagen vorbringen und klären können;
- Zeitpunkt des Profilings;
- Sofortangebot für jugendliche erwerbsfähige Hilfebedürftige bis 24 Jahre binnen vier Wochen nach Abschluss der Eingliederungsvereinbarung (vgl. auch § 15a SGB II);
- Bearbeitungsdauer von Anträgen auf Leistungen zum Lebensunterhalt;
- Verbindliches Beschwerdemanagement.

Für die Arbeitsgemeinschaften, die die Mindeststandards nicht anerkannt haben, gibt es analoge Qualitätsstandards, für die Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung gibt es analoge Agenturstandards.

Darüber hinaus gibt es Vorgaben zum Anteil der gesetzlich vorgesehenen schriftlichen Festlegung der weiteren Schritte mit der bzw. dem Arbeitsuchenden (Eingliederungsvereinbarungen) (§ 15 SGB II) im Bestand der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

Die Bundesagentur für Arbeit hält seit 2010 einen Index aus Prozessqualität nach, der sich aus fünf gewichteten Komponenten ergibt (Bundesagentur für Arbeit [2010e, S. 9, 24f]):

- Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ab 25 Jahre, die binnen 15 Arbeitstagen ab Antragstellung eine Erstberatung erhalten (15%);
- Anteil der erwerbsfähigen hilfebedürftigen Jugendlichen bis 24 Jahre, die binnen 10 Arbeitstagen ab Antragstellung eine Erstberatung erhalten (15%);
- Anteil der erwerbsfähigen hilfebedürftigen Jugendlichen bis 24 Jahre, denen binnen 20 Tagen ab Antragstellung (höchstens 35 Tagen ab Antragstellung, wenn binnen 15 Tagen ab Antragstellung eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen wurde) ein Sofortangebot unterbreitet wurde (15%);
- Anteil der arbeitsuchenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Bestand, die eine gültige Eingliederungsvereinbarung haben (25%);
- durchschnittliche Dauer in Arbeitstagen bis zur Entscheidung über Erstanträge ab dem Zeitpunkt des Vorliegens der vollständigen Antragsunterlagen (30%).

4.2.4 Clusterung

Sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende hat das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), eine Clusterung erstellt, die sich für die Arbeitslosenversicherung auf die Bezirke der Agenturen für Arbeit und für die Grundsicherung für Arbeitsuchende auf die (Land-) Kreise und kreisfreien Städte bezieht. Ziel der Clusterung ist es, Gruppen von möglichst ähnlichen Regionen zu identifizieren, die miteinander verglichen werden können. Im Kontext der Zielsteuerung ist die Clusterung sowohl in der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende insbesondere Grundlage für die Bestimmung von Zielwerten (vgl. Unterabschnitt 4.2.5) und für Vergleiche hinsichtlich der Zielerreichung (vgl. Unterabschnitt 4.2.7).

Bereits 1999 erfolgte eine erste Clusterung der Agenturbezirke für die Arbeitslosenversicherung (HIRSCHENAUER [1999]). Damit sollte ein Vergleich verschiedener Agenturen für Arbeit im Hinblick auf die erstmals für das Jahr 1998 zu erstellenden so genannten Eingliederungsbilanzen (§ 11 SGB III) unterstützt werden. Die Eingliederungsbilanzen sollen über den Verbleib von Personen nach einer Förderung mit Leistungen zur Eingliederung in Arbeit Auskunft geben. Im Jahr 2003 erfolgte für Steuerungszwecke eine neue Clusterung (BLIEN u.a. [2004]), die 2005 geringfügig aktualisiert wurde (BLIEN und HIRSCHENAUER [2005a; 2005b], BLIEN, HIRSCHENAUER und VAN [2006]). Im Jahr 2008 wurde die Clusterung nochmals aktualisiert (DAUTH, HIRSCHENAUER und RÜB [2008a; 2008b]).

Für die Anfang 2005 eingeführte Grundsicherung für Arbeitsuchende erfolgte bereits im Jahr 2005 eine erste Clusterung der (Land-) Kreise und kreisfreien Städte bzw. der Zuständigkeitsgebiete der Grundsicherungsstellen (BLIEN u.a. [2005]). Allerdings basierte diese Clusterung noch nicht auf Daten der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Daher wurde sie bereits 2006 mit derartigen Daten erneut durchgeführt (RÜB und WERNER [2007]).

Die grundlegende Vorgehensweise aller dieser Analysen zur Clusterung ist ähnlich (zu den Gemeinsamkeiten und Unterschieden vgl. auch Tabelle 6). Zunächst müssen Variablen ausgewählt werden, die in die Clusteranalyse eingehen sollen, anhand derer also die Ähnlichkeit von Regionen bestimmt werden soll. Bei der ersten Clusterung im Jahr 1999 für die Arbeitslosenversicherung wurden diese Variablen *ad hoc* bestimmt. Bei den späteren Clusterungen wurden die Variablen aus einem größeren Spektrum empirisch ausgewählt. Hierzu wurden verschiedene Variablen in multiple Regressionsanalysen auf ihren statistischen Zusammenhang mit einer oder zwei ausgewählten endogenen Variablen überprüft. Als endogene Variablen wurden jeweils arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren gewählt. Dies ist im Kontext der Zielsteuerung insofern zweckmäßig, als die Clusterung zu möglichst homogenen Gruppen von Regionen führen soll, in denen die für die Zielerreichung relevanten Rahmenbedingungen vergleichbar sind. Die für die unterschiedlichen Clusterungen verwendeten exogenen Variablen zeigt Tabelle 6. Bei den Regressionsanalysen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde als exogene Variable jeweils die Integrationsquote verwendet, allerdings wurden anders als beim entsprechenden Zielindikator (vgl. Unterabschnitt 4.2.1.2) alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen berücksichtigt und nicht nur jene, die arbeitslos sind oder an einer Maßnahme teilnehmen. Zudem wurde die Integrationsquote nicht anhand des Potenzials (Bestand zzgl. Zugänge), sondern anhand des Bestandes normiert.²⁶

²⁶ Nach Auskunft aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit sei die Summe passiver Leistungen (vgl. auch Unterabschnitt 4.2.1.2) als exogene Größe ungeeignet gewesen, da diese auch die unterschiedliche Größe der Grundsicherungsstellen widerspiegele. Würde statt dessen die Änderung der Summe passiver Leistungen gegenüber dem Vorjahr verwendet, so wäre wohl die Auswahl der Variablen für die Clusterung stärker als bei der Integrationsquote vom Betrachtungszeitpunkt abhängig gewesen wäre, da die genannte Änderungsgröße im Zeitablauf wenig systematisch über die Grundsicherungsstellen streut.

Tabelle 6: Clusterungen in Deutschland

Merkmal	Arbeitslosenversicherung				Grundsicherung für Arbeitsuchende	
	1999 ^a	2003 ^b	2005 ^{b, c}	2008	2005	2006 ^d
Regionale Einheiten	Agenturbezirke (Berlin zu einer Einheit zusammengefasst)				(Land-) Kreise und kreisfreie Städte bzw. Zuständigkeitsgebiete der Grundsicherungsstellen	
endogene Variable(n) der Regressionsanalyse	-	Eingliederungsquote nach FbW; Abgänge aus Arbeitslosigkeit in ungeförderte Beschäftigung (logarithmiert)	Integrationsgrad gesamt ^e		Integrationsquote ^f	
Erklärungsgehalt der Regression	-	86% und 93%	fast 80%		fast 80%	62%
Verfahren zur Ermittlung der Gewichte	<i>ad hoc</i>	standardisierte t-Werte	t-Werte		t-Werte	
Normierung der Variablen für Clusteranalyse	z-Transformation				z-Transformation	
Hierarchisch-agglomerative Clusteranalyse	<i>Average-Linkage</i>	WARD			WARD	
Distanzmaß	euklidische Distanz	quadrierte euklidische Distanz			k.A.	quadrierte euklidische Distanz
Partitionierende Clusteranalyse	<i>k-means</i>	-	<i>k-means</i>		<i>k-means</i>	
Anzahl der Vergleichstypen	West: 9 Ost: 3	12		13	18	12
Anzahl der Strategie- bzw. Grundtypen	-	5		5	4	3

Merkmal	Arbeitslosenversicherung				Grundsicherung für Arbeitsuchende	
	1999 ^a	2003 ^b	2005 ^{b, c}	2008	2005	2006 ^d
Variablen für die Clusteranalyse(n) und ihre Gewichtung						
Neue Bundesländer	-	12,4%	-	-	-	-
Unterbeschäftigungsquote ^g	16,7%	46,5%	53,1%	-	k.A.	-
Arbeitslosenquote	-	-	-	26,4%	-	25,5%
Dauer der Arbeitslosigkeit ^h	16,7%	-	-	-	-	-
Arbeitsplatzbesatz ⁱ	-	-	-	6,7%	-	-
Beschäftigungsentwicklung	16,7%	-	-	-	k.A.	-
Einstellungsquote ^j	16,7%	5,7%	6,5%	-	k.A.	-
Quote der offenen Stellen ^k	-	3,5%	3,9%	-	-	-
Saisonspanne ^l	-	9,0%	10,2%	23,8%	k.A.	7,8%
Umgebungsvariable ^m	-	-	-	9,7%	k.A.	9,1%
Hilfequote ⁿ	-	5,4%	6,2%	-	k.A.	-
SGB II-Kundenquote ^o	-	-	-	-	-	12,1%
Anteil ausländischer erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ^p	-	-	-	-	-	16,8%
Bevölkerungsdichte ^q	16,7%	13,3%	15,2%	18,9%	k.A.	16,6%
BIP pro Kopf	-	-	-	-	k.A.	12,1%
Tertiärisierungsgrad ^r	16,7%	4,2%	4,8%	14,5%	-	-

Merkmal	Arbeitslosenversicherung				Grundsicherung für Arbeitsuchende	
	1999 ^a	2003 ^b	2005 ^{b, c}	2008	2005	2006 ^d
<p>^a Getrennte Clustering für Westdeutschland (einschließlich Berlin) und Ostdeutschland (ohne Berlin).</p> <p>^b In die Regressionsanalysen sind mehrere exogene Variablen logarithmiert eingegangen. Der Tertiarisierungsgrad wurde als Variable bei der Clusteranalyse berücksichtigt, nicht jedoch bei den Regressionsanalysen.</p> <p>^c Die Regressionsanalysen und die hierarchisch-agglomerative Clusteranalyse wurden nicht erneut durchgeführt, sondern sind identisch mit den 2003 durchgeführten Analysen. Die Variable „Neue Bundesländer“ wurde bei der partitionierenden Clusteranalyse nicht berücksichtigt, da sie keinen Einfluss auf das Ergebnis hat. Dementsprechend wurden bei der Clusteranalyse die übrigen Variablen proportional höher gewichtet.</p> <p>^d Bei der Regressionsanalyse zur Auswahl der Variablen für die Clusteranalyse und für die Festlegung der Gewichte wurden die zugelassenen kommunalen Träger nicht berücksichtigt. Bei der Clusteranalyse selbst wurden sie jedoch berücksichtigt.</p> <p>^e Integrationsgrad gesamt: Abgänge von SGB III-Kundinnen und -Kunden in geförderte oder ungeforderte Beschäftigung in Relation zum Kundenpotenzial (Anfangsbestand zzgl. Zugänge)</p> <p>^f Integrationsquote: Anzahl der Integrationen in ungeforderte Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Relation zu allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.</p> <p>^g Unterbeschäftigungsquote: Relation der Zahl der Arbeitslosen und der Teilnehmer/innen an Maßnahmen zu den (1999: zivilen) abhängigen Erwerbspersonen und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Maßnahmen.</p> <p>^h Dauer der Arbeitslosigkeit: Durchschnittliche abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit von Abgängerinnen und Abgängern aus Arbeitslosigkeit.</p> <p>ⁱ Arbeitsplatzbesatz: Relation der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort zur erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren.</p> <p>^j Einstellungsquote: Relation der neuen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse zu allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen (1999) bzw. den abhängigen Erwerbspersonen (Arbeitslosenversicherung 2003 und 2005).</p> <p>^k Quote der offenen Stellen: Relation der gemeldeten offenen Stellen zu den abhängigen Erwerbspersonen.</p> <p>^l Saisonspanne: Differenz zwischen maximaler und minimaler relativer Abweichung der monatlichen Arbeitslosenquote bzw. des monatlichen Arbeitslosenbestandes vom Jahresdurchschnitt.</p> <p>^m UmgebungsvARIABLE: Saisonspanne umliegender Agenturbezirke gewichtet mit dem Anteil der Auspendler/innen.</p> <p>ⁿ Hilfequote: Empfänger/innen von Hilfen zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe im Alter von 18 bis 65 Jahren in Relation zu den abhängigen Erwerbspersonen und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Maßnahmen.</p> <p>^o SGB II-Kundenquote: Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, Arbeitslosen aus dem Rechtskreis SGB III, Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosengeld sowie Maßnahmenteilnehmerinnen und -teilnehmern.</p> <p>^p Anteil ausländischer erwerbsfähiger Hilfebedürftiger: Anteil der ausländischen Personen an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.</p> <p>^q Bevölkerungsdichte: Zahl der Einwohner/innen in Relation zur Fläche (Arbeitslosenversicherung 2003 und 2005: Zum Ausgleich großer Unterschiede im Gebietszuschnitt der Agenturen für Arbeit erfolgte eine Korrektur für einige Agenturen für Arbeit in Großstädten).</p> <p>^r Tertiarisierungsgrad: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Wirtschaftszweigen 62-94 (WZ73) an allen Beschäftigten.</p>						

Quelle: HIRSCHENAUER [1999], BLIEN u.a. [2004], BLIEN und HIRSCHENAUER [2005a], DAUTH, HIRSCHENAUER und RÜB [2008a], BLIEN u.a. [2005] und RÜB und WERNER [2007], Mitteilung des IAB vom 9. November 2010, eigene Berechnungen.

Die ausgewählten exogenen Variablen wurden für eine hierarchisch-agglomerative Clusteranalyse verwendet.²⁷ Bei einer solchen Clusteranalyse bildet zunächst jede Region einen eigenen Cluster. Anschließend werden sukzessive jeweils zwei Cluster vereint, bis schließlich alle Regionen in einem einzigen Cluster zusammengefasst sind. Für eine sinnvolle Clustering muss ein Zwischenergebnis dieses Vereinigungsprozesses ausgewählt werden, bevor alle Regionen in einem einzigen Cluster vereint sind. Zur Durchführung der sukzessiven Vereinigung bedarf es einer Entscheidungsregel, welche Cluster jeweils zusammengeführt werden sollen. Hierzu muss ein geeigneter Algorithmus sowie ein Distanz- bzw. Ähnlichkeitsmaß ausgewählt werden.

Abgesehen von der ersten Clusterung 1999 wurden jeweils der WARD- oder *Minimum-Variance*-Algorithmus (WARD [1963]) und die quadrierte euklidische Distanz als Distanzmaß verwendet. Mit diesem Algorithmus werden zuerst die Mittelwerte für jede Variable innerhalb der einzelnen Cluster berechnet. Anschließend wird für jeden Fall die quadrierte euklidische Distanz zu den Cluster-Mittelwerten berechnet. Diese Distanzen werden für alle Fälle summiert. Bei jedem Vereinigungsschritt sind die beiden vereinigten Cluster diejenigen, die die geringste Zunahme in der Gesamtsumme der quadrierten Distanzen innerhalb der Gruppen ergeben (BACHER [1996, S. 150, 297]).²⁸

Zudem wurden - mit Ausnahme der ersten Clusterung der Agenturbezirke im Jahr 1999 - die Variablen für die Clusteranalyse unterschiedlich gewichtet, und zwar anhand der t-Werte bzw. der standardisierten t-Werte aus der bzw. den Regressionsanalysen. Bei den Clusterungen der Agenturbezirke in den Jahren 2003 und 2005 wurde darüber hinaus noch *ad hoc* der Tertiärisierungsgrad berücksichtigt und gewichtet.

Auf Basis der hierarchisch-agglomerativen Clusteranalysen fiel bei der Arbeitslosenversicherung die Entscheidung für 12 bzw. 13 Gruppen von Agenturbezirken (Vergleichstypen), die ab 2003 zu fünf Strategietypen zusammengefasst wurden. Bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende wurden 2005 zunächst 18 Vergleichstypen, die zu vier Grundtypen zusammengefasst wurden, festgelegt. 2006 erfolgte eine Reduktion auf zwölf Vergleichstypen und drei Grundtypen.

Hierarchisch-agglomerative Clusteranalyse können zu suboptimalen Ergebnissen führen, weil ein einmal gebildeter Cluster im weiteren Verlauf der sukzessiven Vereinigungen nicht wieder zugunsten einer besseren Zuordnung einzelner Regionen aufgelöst werden kann. Daher wurde teilweise im Anschluss an eine solche Clusteranalyse eine partitionierende Clusteranalyse durchgeführt.²⁹ Bei einer partitionierenden Clusteranalyse werden ausgehend von einer be-

²⁷ Für die Clusteranalyse wurden jeweils die mit der so genannten z-Transformation standardisierten Variablen verwendet. Bei der - nur für metrische Daten geeigneten - z-Transformation wird von jedem einzelnen Beobachtungswert der Mittelwert der Variablen abgezogen und anschließend durch die Standardabweichung der Variablen dividiert. Durch diese Standardisierung hat jede Variable einen Mittelwert von null und eine Standardabweichung von eins. Damit sind die Variablen unabhängig von der gewählten Skalierung.

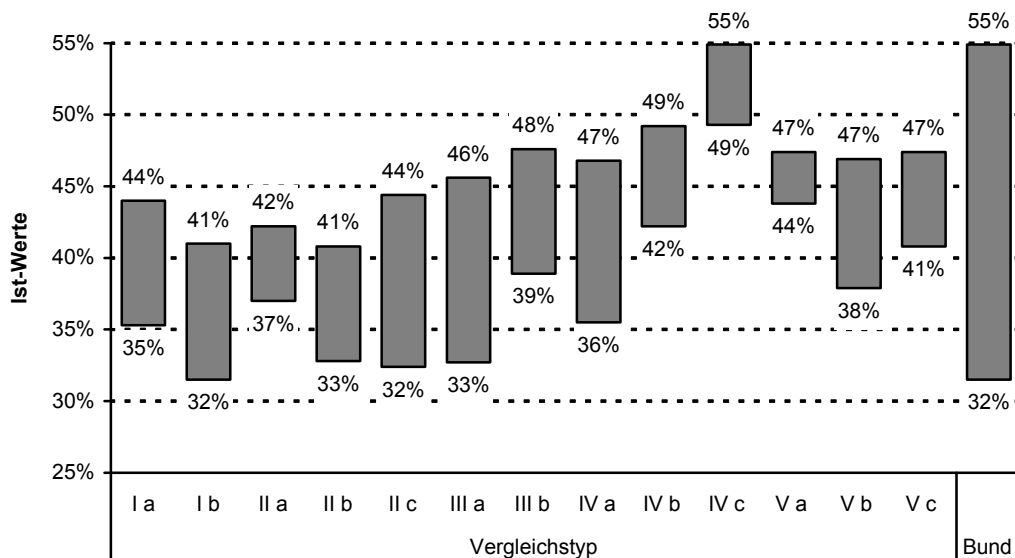
²⁸ Sowohl der WARD- als auch der 1999 verwendete *Average-Linkage*-Algorithmus sind streng genommen nur für metrische Daten geeignet, da Mittelwertbildungen erforderlich sind (BACHER [1996, S. 145]).

²⁹ Ausgangspunkt der partitionierenden Clusteranalyse in der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2005 war die Clusterung des Jahres 2003.

stehenden vorläufigen Clusterung einzelne Regionen sukzessive umverteilt, solange dies zu einem besseren Ergebnis führt. Als Ausgangspunkt wurde jeweils die durch eine hierarchisch-agglomerative Clusteranalyse entstandene Clusterung verwendet. Allerdings führen partionierende Clusteranalysen zwar zu einem mindestens so guten Ergebnis wie hierarchisch-agglomerative Verfahren, nicht jedoch unbedingt auch zu einem optimalen Ergebnis. Einen Überblick über verschiedene Aspekte der durchgeführten Clusterungen gibt Tabelle 6.

Einen Überblick für die Arbeitslosenversicherung über die Homogenität innerhalb der Vergleichstypen und die Heterogenität zwischen ihnen gibt Abbildung 7. Dort ist für die 13 Vergleichstypen und den Bund insgesamt jeweils die Bandbreite des Integrationsgrades im Jahr 2009 dargestellt. Es wird deutlich, dass die Homogenität der Vergleichstypen gemessen am Integrationsgrad sehr unterschiedlich ist: Die Bandbreite reicht von vier Prozentpunkten beim Vergleichstyp Va bis zu 13 Prozentpunkten beim Vergleichstyp IIIa. Die Heterogenität zwischen den Vergleichstypen ist - gemessen am Integrationsgrad - nicht sehr ausgeprägt. Neun der 13 Vergleichstypen schließen einen Integrationsgrad von 44% ein, lediglich bei drei Vergleichstypen ist der maximale Integrationsgrad mit 41% bzw. 42% etwas kleiner und bei einem mit etwa 49% größer.

Abbildung 7: Bandbreite des Integrationsgrades nach Vergleichstypen bei der deutschen Arbeitslosenversicherung im Jahr 2009



Anmerkung: 13 Vergleichstypen (Ia bis Vc) auf Basis der 2008 erfolgten Clusterung (vgl. hierzu DAUTH, HIRSCHENAUER und RÜB [2008a]).

Quelle: SCHUBERTH [2010, S. 9].

Ergänzend zu den ab 2003 durchgeführten Clusteranalysen wurden jeweils auch die nächsten statistischen Nachbarn ermittelt, um sie ergänzend für Vergleiche heranziehen zu können. Bei den nächsten Nachbarn handelt es sich vielfach um Mitglieder des gleichen Vergleichstyps. Bei einer Randlage im Vergleichstyp können nächste Nachbarn jedoch auch aus einem anderen Vergleichstyp stammen.

Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wird derzeit unter Einbeziehung der zugelassenen kommunalen Träger vom IAB eine neue Clusterung erstellt. Für die Zielindikatoren zu den Rehabilitandinnen und Rehabilitanden bei der Arbeitslosenversicherung soll durch das IAB eine eigenständige Clusterung erstellt werden (Bundesagentur für Arbeit [2010g, S. 6]).

4.2.5 Zielwerte

Grundsätzlich werden für alle Zielindikatoren sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende für alle Organisationseinheiten jährlich Zielwerte festgelegt.³⁰ Die Festlegung der Zielwerte bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende und für die arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele bei der Arbeitslosenversicherung erfolgt grundsätzlich in einem Aushandlungsprozess. Im Übrigen macht die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit teilweise (bundesweit einheitliche) Zielvorgaben für die einzelnen Agenturen für Arbeit. Der Aushandlungsprozess für die Zielwerte verläuft in beiden Systemen ähnlich. Seit 2009 erfolgt in der Arbeitslosenversicherung nach Aussagen aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit die Planung der Zielwerte zusammen mit der Budgetplanung (Bundesagentur für Arbeit [2008d, S. 3]). Daneben könne der Einkauf bei veränderten Anforderungen auch kurzfristig und flexibel agieren. Nach Angaben aus einer Agentur für Arbeit muss allerdings über Art und Umfang der einzukaufenden arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen bereits vorher entschieden werden. Ab 2011 sollen die Planungs- und die Einkaufsprozesse stärker synchronisiert werden (Bundesagentur für Arbeit [2010g, S. 5]). Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende hingegen steht während der Planung der Zielwerte das Budget für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit noch nicht endgültig fest .

Zunächst formuliert die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit für die einzelnen lokalen Organisationseinheiten (Agenturen für Arbeit, Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung) für die Zielindikatoren der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele Zielwertvorstellungen (bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende: so genannte Orientierungswerte). Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende geht dem eine Abstimmung zwischen der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales voraus. Beim Zielindikator „Summe passiver Leistungen“ muss zudem der vorliegende Entwurf für den Bundeshaushalt berücksichtigt werden.

Die Entwicklung der Zielwertvorstellungen durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit für die einzelnen lokalen Organisationseinheiten erfolgt u.a. auf Basis der Cluster-Zugehörigkeit (vgl. Unterabschnitt 4.2.4). Bei generellen Verbesserungspotenzialen wird teilweise davon ausgegangen, dass diese sich clusterspezifisch unterscheiden. Zudem erwartet die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit - in der Arbeitslosenversicherung seit 2008 (Bundesagentur für Arbeit [2008d, S. 8]) und bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende bereits seit 2007 (Bundesagentur für Arbeit [2006e]) - bei bestimmten Zielindikatoren von jenen lokalen Organisationseinheiten besondere Anstrengungen, die innerhalb ihres Clusters vergleichsweise schlecht abschneiden. Dementsprechend sind die Verbesserungserwartungen an jene lokalen

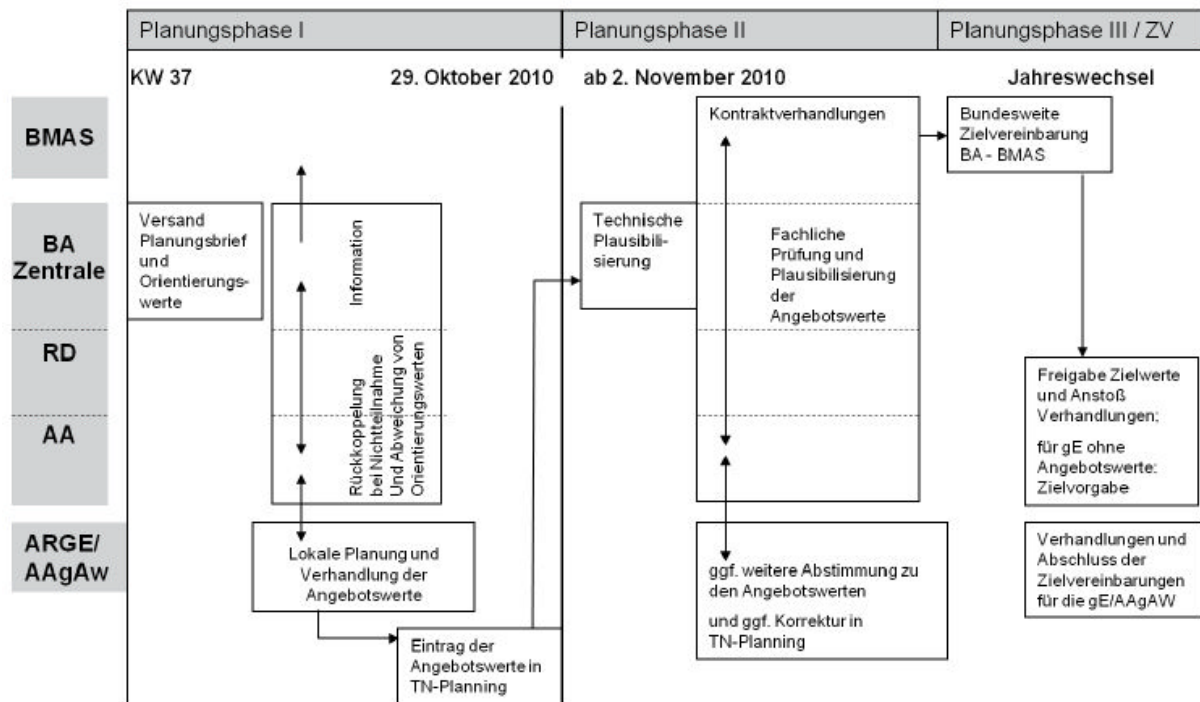
³⁰ Ob und in welchem Turnus es für die Ziele in der bislang noch nicht abgeschlossenen Rahmenvereinbarung für die Arbeitslosenversicherung Zielwerte geben wird, ist nicht bekannt. Darüber hinaus gibt es bei der Arbeitslosenversicherung keinen Zielwert für den „Anteil nachhaltiger Integrationen“, für die Grundsicherung für Arbeitsuchende gab es für das Jahr 2008 keinen Zielwert für die Kosten je Integration.

Organisationseinheiten, die in ihrem Cluster bei einzelnen Zielindikatoren vergleichsweise schlecht abschneiden, höher. Perspektivisch sollen die schlechteren zu den besseren innerhalb des Clusters aufschließen.

Die Zielwertvorstellungen werden vermittelt über die Regionaldirektionen an die Agenturen für Arbeit und - bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende - von diesen an die Arbeitsgemeinschaften weitergeleitet. Bei der Arbeitslosenversicherung gibt es einen entsprechenden Planungsbrief der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit üblicherweise im Juli des Vorjahres, bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende im September des Vorjahres. Anschließend setzen sich die lokalen Organisationseinheiten mit den Zielwertvorstellungen der Zentrale auseinander und teilen ihre „Angebotswerte“ auf dem umgekehrten Weg der Zentrale mit. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben die Grundsicherungsstellen mit nur einzelnen Ausnahmen in den vergangenen Jahren Angebotswerte erstellt (Bundesagentur für Arbeit [2008b, S. 40; 2009c, S. 7; 2010c, S. 7]). Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit prüft und aggregiert sie. Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende tritt sie auf dieser Grundlage erneut in Gespräche mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und schließt mit diesem eine Zielvereinbarung. Schließlich werden die endgültigen Zielwerte für die einzelnen lokalen Organisationseinheiten sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende von der Zentrale so festgesetzt, dass sie über alle Ebenen insgesamt konsistent sind, und kommuniziert. Dabei werden ggf. ambitioniertere Zielwerte als die Angebotswerte einseitig von der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit festgelegt. Soweit diese von untergeordneten Organisationsheiten nicht akzeptiert werden, werden entsprechende Zielvorgaben gemacht. Den geplanten Zielvereinbarungsprozess für die Grundsicherung für Arbeitsuchende für das Jahr 2011 zeigt - soweit die Bundesagentur für Arbeit beteiligt ist - Abbildung 8.

Die Planung der Zielwerte für die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung für Arbeitsuchende während der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise war mit besonderen Unsicherheiten verbunden. Daher wurden bereits in der Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit die Bildung von so genannten Erwartungswerten während der Steuerungsperiode im Mai 2009 in Aussicht gestellt. Sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden für ausgewählte Zielindikatoren von der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit Erwartungswerte für die einzelnen lokalen Organisationseinheiten gebildet, die weniger ambitioniert als die Zielwerte waren. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfolgte dies ab dem Monatsbericht Juni 2009 für die beiden Zielindikatoren „Summe passiver Leistungen“ und „Integrationsquote“ ergänzend zu den Zielwerten. Für die Arbeitslosenversicherung erfolgte dies ab dem Monatsbericht Februar 2009 für die drei Zielindikatoren „Integrationsgrad gesamt“, „Integrationsgrad Job-to-Job“ und die durchschnittliche abgeschlossene erweiterte Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit (eDfA) anstelle der Zielwerte. Ab dem Monatsbericht April 2009 erfolgte in der Arbeitslosenversicherung eine Korrektur der Erwartungswerte für die beiden Zielindikatoren „Integrationsgrad gesamt“ und „Integrationsgrad Job-to-Job“, weil die Entwicklung im Februar zu pessimistisch eingeschätzt worden war. Außerdem wurden ab dem Monatsbericht April 2009 Erwartungswerte für den Zielindikator „Anzahl erfolgreich besetzter Stellen“ festgesetzt, die weniger anspruchsvoll als die ursprünglichen Zielwerte waren.

Abbildung 8: Zielvereinbarungsprozess für die deutsche Grundsicherung für Arbeitsuchende für das Jahr 2011



Anmerkung: Dargestellt ist nur der Teil des Planungsprozesses, an dem die Bundesagentur für Arbeit beteiligt ist; BMAS: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; BA: Bundesagentur für Arbeit; RD: Regionaldirektion; AA: Agentur für Arbeit; ARGE: Arbeitsgemeinschaft (bis 2010; ab 2011: gemeinsame Einrichtung); AAgAw: Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung; gE: gemeinsame Einrichtung; TN-Planning: verwendete Planungssoftware der Firma Thinking Networks AG; ZV: Zielvereinbarung.

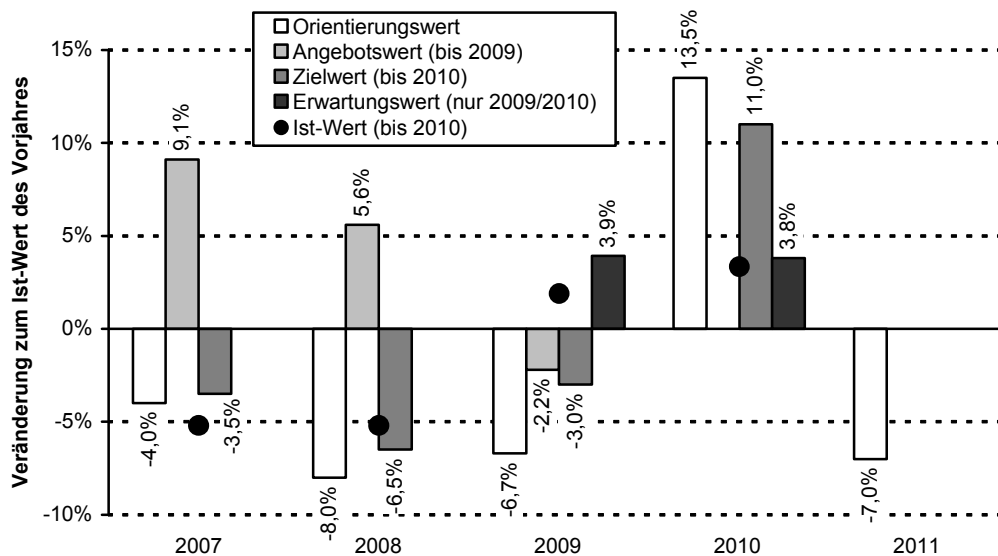
Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2010h, S. 18].

Für das Jahr 2010 wurde die Wirtschaftsentwicklung hingegen zu pessimistisch eingeschätzt. Daher wurden für die Grundsicherung für Arbeitsuchende ab Mai 2010 wiederum zuvor bereits in der Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit in Aussicht gestellte Erwartungswerte gebildet, die diesmal allerdings ambitionierter als die Zielwerte waren. Für die Arbeitslosenversicherung gab es hingegen für 2010 keine gesonderten Erwartungswerte. Die Zielwerte für das Jahr 2010 zeigt für die Arbeitslosenversicherung Tabelle 3 in Unterabschnitt 4.2.1.1.

Für einzelne Zielindikatoren, nämlich „Integrationsgrad Job-to-Job“, „Integrationsgrad gesamt“, die „Anzahl erfolgreich besetzter Stellen“, die „Anzahl erfolgreich besetzter Ausbildungsstellen“ in Relation zu den abgeschlossenen Verträgen sowie den „Rehaspezifischer Integrationsgrad nach Hauptmaßnahme“ hat die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit [2010g, S. 5] ab dem Jahr 2010 eine mittelfristige Perspektive für die Entwicklung der Zielwerte auf nationaler Ebene formuliert. So soll beispielsweise der Zielwert für den „Integrationsgrad Job-to-Job“ von 2010 bis 2012 auf etwa 20% steigen und damit fast verdoppelt werden (Bundesagentur für Arbeit [2010g, S. 5]).

Die Abbildungen 9 und 10 sowie die Abbildungen 32 und 33 in Anhang A veranschaulichen den Zielaushandlungsprozess und die Zielerreichung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Bundesebene für die vier Zielindikatoren „Summe passiver Leistungen“, „Integrationsquote“, „Langzeitbezieher/innen“ und „Integrationsquote U25“. So führten beispielsweise die Orientierungswerte der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit [2008d, S. 11f] für die Summe passiver Leistungen für das Jahr 2009 im Aggregat zu angestrebten Einsparungen von 6,7% gegenüber dem Vorjahr. Dies entsprach dem zuvor vom Bundeskabinett beschlossenen Entwurf für den Bundeshaushalt. 367 der seinerzeit 370 Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung haben für diesen Zielindikator Angebotswerte vorgelegt, die im Aggregat nur zu angestrebten Einsparungen von 2,2% führten (Bundesagentur für Arbeit [2010c, S. 5]). Die tatsächlichen Zielvereinbarungen (und -vorgaben) führten im Aggregat zu angestrebten Einsparungen von 3,0% (Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2009]). Tatsächlich wurden für das Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr keine Einsparungen erzielt, sondern es ergaben sich Mehrausgaben von 1,9%. Im Jahr 2009 waren also die Erwartungen auf zentraler und lokaler Ebene überambitioniert, weniger deutlich jedoch auf der lokalen Ebene. Allerdings ergibt sich diesbezüglich bei Betrachtung unterschiedlicher Zielindikatoren und unterschiedlicher Jahre kein einheitliches Bild.

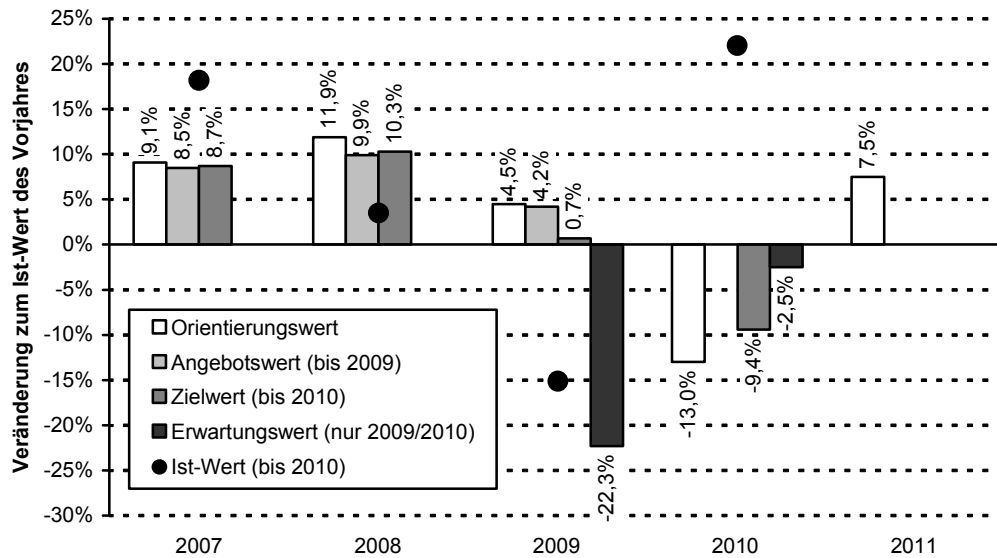
Abbildung 9: Aushandlungsprozess und Zielerreichung für die Summe passiver Leistungen bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Bundesebene ab 2007



Anmerkung: Bis 2008 Angaben zum Kalenderjahr, ab 2009 Angaben für Mitte Dezember des Vorjahres bis Mitte Dezember des betreffenden Jahres (Bundesagentur für Arbeit [2008e, S. 8]); Ist-Wert 2010: Prognose der Bundesagentur für Arbeit vom 12. November 2010; 2009 und 2010 teilweise Rundungsdifferenzen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2008b; 2009c; 2009d; 2010c; 2010h; 2010i], Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2007b; 2008; 2009; 2010a; 2010b], eigene Berechnungen.

Abbildung 10: Aushandlungsprozess und Zielerreichung für die Integrationsquote bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Bundesebene ab 2007



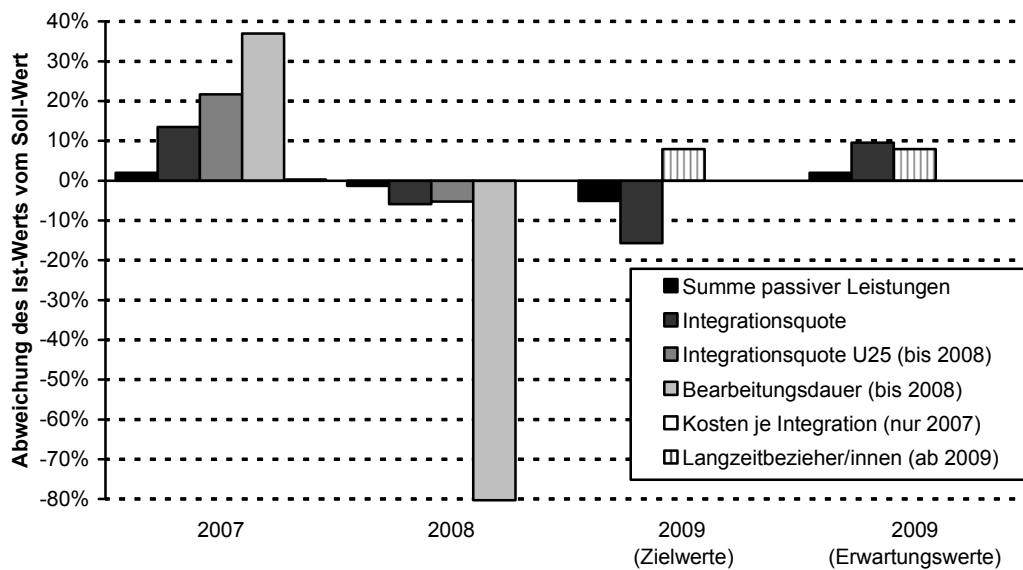
Anmerkung: Bis 2008 Angaben zum Kalenderjahr, ab 2009 für Mitte Dezember des Vorjahres bis Mitte Dezember des betreffenden Jahres (Bundesagentur für Arbeit [2008e, S. 8]); Ist-Wert 2010: Prognose der Bundesagentur für Arbeit vom 12. November 2010; 2009 und 2010 teilweise Rundungsdifferenzen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2008b; 2009c; 2009d; 2010c; 2010h; 2010i], Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2007b; 2008; 2009; 2010a; 2010b], eigene Berechnungen.

Abbildung 11 zeigt die Zielerreichung für die Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Jahren 2007 bis 2009. Dargestellt ist jeweils die relative Abweichung der tatsächlich erreichten Werte von den Zielwerten und für das Jahr 2009 ergänzend auch von den Erwartungswerten (Zielübererfüllung ist stets als positive Abweichung dargestellt). Im Jahr 2007 wurden alle Zielwerte erreicht, teilweise waren die Ergebnisse sogar deutlich besser. Nach Einschätzung der Bundesagentur für Arbeit [2008b, S. 5] hatte die gute Arbeitsmarktsituation einen wesentlichen Einfluss auf dieses positive Ergebnis.

Im Jahr 2008 wurden alle Zielwerte verfehlt, in besonderem Maße gilt dies für die Bearbeitungsdauer (vgl. Abbildung 11). Nach Einschätzung der Bundesagentur für Arbeit [2009c, S. 3] war die Zielsetzung in 2008 sehr ehrgeizig, daher sei die moderate Zielverfehlung insgesamt positiv zu bewerten. Verantwortlich für den „Erfolg“ seien neben der guten konjunkturellen Entwicklung die gute Arbeit und die Entwicklung der Organisationsprozesse in den Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung vor Ort (Bundesagentur für Arbeit [2009c, S. 3]).

Abbildung 11: Zielerreichung bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Bundesebene in den Jahren 2007 bis 2009



Anmerkung: Zielübererfüllung ist als positive Abweichung, Zielverfehlung als negative Abweichung dargestellt: bis 2008 Angaben zum Kalenderjahr, ab 2009 für Mitte Dezember des Vorjahres bis Mitte Dezember des betreffenden Jahres (Bundesagentur für Arbeit [2008e, S. 8]); im Jahr 2008 gab es verschiedene definitorische Änderungen für die Integrationsquoten (vgl. hierzu Bundesagentur für Arbeit [2008b, S. 15f, 61f, 64f]); Integrationsquote ab dem Jahr 2009 einschließlich Antragsteller/innen, deren Antrag abgelehnt wurde (Bundesagentur für Arbeit [2008e, S. 14]); Bearbeitungsdauer im Jahr 2007 bezogen auf alle Leistungsanträge (Erst- und Wiederbewilligung), im Jahr 2008 nur auf Erstanträge; für die Langzeitbezieher/innen gab es für das Jahr 2009 keinen vom Zielwert abweichenden Erwartungswert.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2008b; 2009c; 2010c].

Im Jahr 2009 wurden die Erwartungswerte erreicht oder übertroffen, die Zielwerte für die Summe passiver Leistungen und die Integrationsquote hingegen verfehlt (vgl. Abbildung 11). Nach Einschätzung der Bundesagentur für Arbeit [2010c, S. 9] lässt sich der eher moderate Anstieg der Summe passive Leistungen primär auf ein Ausbleiben des zunächst prognostizierten Neukundenzustroms in 2009 zurückführen. Die rückläufige Integrationsquote spiegele am stärksten die Auswirkungen der Wirtschaftskrise wider, wobei diese sich bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende in erster Linie in einem Abgangs- statt in einem Zugangsproblem manifestiere (Bundesagentur für Arbeit [2010c, S. 9]).

Ergänzend zeigt Abbildung 34 in Anhang A für die Grundsicherung für Arbeitsuchende für das Jahr 2007 die Zielerreichung für die wichtigen Zielindikatoren „Summe passiver Leistungen“ und „Integrationsquote“ differenziert nach den zwölf Vergleichstypen. Es wird deutlich, dass es bei der Zielerreichung große Unterschiede zwischen den Vergleichstypen gibt. Inwieweit diese Unterschiede auf unterschiedliche *Performance* der Grundsicherungsstellen der einzelnen Vergleichstypen und inwieweit auf Fehleinschätzungen bei der Festlegung der Zielwerte zurückzuführen ist, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Zur unterjährigen Zielnachhaltung sind unterjährige Prognosen zur voraussichtlichen Zielerreichung erforderlich. Für die Zielnachhaltung durch die Bundesagentur für Arbeit wird sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende von der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit auf Ebene der Vergleichstypen für die einzelnen Zielindikatoren eine Soll-Verlaufskurve mit Monatswerten berechnet. Dabei werden nach Möglichkeit die saisonalen Muster der letzten fünf Jahre berücksichtigt. Jeweils am Ende der ersten drei Quartale wird auf Ebene der Agenturen für Arbeit bzw. der Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung von der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit eine Hochrechnung der Entwicklung der einzelnen Zielindikatoren bis Jahresende vorgenommen. Eingesetzt werden unterschiedliche Prognosemodelle (ökonomische und qualitative Modelle). Bei den Prognosen werden unterjährige unerwartete Sondereffekte vor Ort nicht berücksichtigt.

Für die unterjährige Zielnachhaltung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Bundesebene zieht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eher den saisonalen Verlauf des Vorjahres heran.

Die Abbildungen 35, 36 und 37 in Anhang A zeigen die unterjährigen Prognosen zur Zielerreichung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende für die Zielindikatoren „Summe passiver Leistungen“, „Integrationsquote“ und „Integrationsquote U25“ auf Bundesebene. Bei den beiden Integrationsquoten gab es auf Bundesebene zwischen unmittelbar aufeinanderfolgenden Monaten Schwankungen von bis zu zehn Prozentpunkten; auf Ebene einzelner Grundsicherungsstellen dürften die Änderungen noch größer gewesen sein. Inzwischen gebe es nach Auskunft aus der Zentrale derartige Schwankungen jedoch nicht mehr. Bei der Summe passiver Leistungen hingegen schwanken die unterjährigen Prognosen zur Zielerreichung im Zeitablauf ohnehin nur wenig.

4.2.6 Kennzahlen mit ergänzenden Informationen

Sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt es verschiedene Kennzahlen, die ergänzend zu den Zielindikatoren Informationen liefern sollen. Dabei sind sie darauf ausgelegt, auch Hinweise auf mögliche Gründe für Zielverfehlung bzw. -erreicherung und auf Verbesserungsmöglichkeiten zu geben.

Bei der Arbeitslosenversicherung gibt es seit 2008 auf allen Ebenen so genannte „Hebelbäume“, in denen zu jedem Zielindikator weitere Kennzahlen dargestellt werden, die den jeweiligen Zielindikator beeinflussen bzw. diesen ausdifferenzieren.

Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind seit dem Jahr 2007 in den Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zu den einzelnen Zielindikatoren teilweise explizit so genannte „Richtgrößen“ vorgesehen, die ergänzende Informationen liefern sollen. Die Richtgrößen für das Jahr 2010 zeigt Tabelle 7. Ergänzend setzt die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit weitere bundeseinheitliche Kennzahlen für die Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung fest. Aufgrund von Anregungen aus der Fläche gibt es seit dem Jahr 2010 auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende so genannte „Hebelbäume“ bis auf Ebene der Grundsicherungsstellen.

Tabelle 7: Richtgrößen in der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende für das Jahr 2010

Zielindikator	Richtgrößen
Summe passiver Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> - Anteil von Abgängen aus Hilfebedürftigkeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen - Anteil an Zugängen in Hilfebedürftigkeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen - Forderungseingang - Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit - durchschnittliche Ausgaben für passive Leistungen je Einwohner/in im Alter von 0 bis 64 Jahren
Integrationsquote	<ul style="list-style-type: none"> - Anteil geförderter Integrationen - Anteil ungeförderter Integrationen - Nachhaltigkeit der Integrationen - Zahl der Arbeitslosen - Anteil unversorgter Bewerber/innen - Anteil der Altbewerber/innen
Anzahl der Langzeitbezieher/innen	<ul style="list-style-type: none"> - Aktivierung von Kundinnen und Kunden nach spätestens 24 Monaten im SGB II - Abgangsquote aus dem Bestand von Langzeitbezieher/innen - Zugangsquote zum Bestand von Langzeitbezieher/innen
Kundenzufriedenheitsindex	-

Anmerkung: Zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit vereinbarte Richtgrößen.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2010a].

4.2.7 Zielnachhaltung, *Ranking* und Kommunikation der Zielerreichung

Sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende werden durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit für alle Organisationseinheiten monatlich Ergebnisse zur Zielerreichung bereitgestellt. Datenbasis sind prozessproduzierte Daten sowie die vierteljährlichen Kundenbefragungen (vgl. Unterabschnitt 4.2.2). Die prozessproduzierten Daten bilden in der Regel zunächst einen vorläufigen Stand ab, der in den Folgemonaten sukzessive korrigiert wird. Für die Arbeitslosenversicherung erstellt das Controlling aller an der Zielsteuerung beteiligten Organisationseinheiten (Agenturen für Arbeit, Regionaldirektionen und Zentrale der Bundesagentur für Arbeit) einen so genannten Monatlichen Bericht zur Zielerreichung nach einem einheitlichen Muster in der Regel mit Handlungsempfehlungen. Die Terminplanung sieht vor, dass die Regionaldirektionen nach Eingang der Berichte der Agenturen für Arbeit jeweils noch einen Tag zur Fertigstellung ihres Berichts haben. Analog stellt die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit ihren Bericht erst nach Eingang der Berichte der Regionaldirektionen fertig. Bestandteil der Berichte sind auch Vergleiche

innerhalb der Vergleichstypen (vgl. Unterabschnitt 4.2.4). Außerdem sind Kennzahlen enthalten, die ergänzende Informationen liefern sollen (vgl. Unterabschnitt 4.2.6). Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende erfolgt die Erstellung Monatlicher Berichte zur Zielerreichung weitgehend analog. Allerdings wird wegen der großen Anzahl der Grundsicherungsstellen nur in der Hälfte der Fälle ein ausführlicher Bericht mit Text verlangt; bei Grundsicherungsstellen mit drohender Zielverfehlung erfolgt dies etwas häufiger. Jede Grundsicherungsstelle soll mindestens zwei Mal jährlich einen ausführlichen Bericht liefern. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind inzwischen in den Berichten auch ausgewählte Indikatoren enthalten, die die Mindeststandards abbilden (vgl. Unterabschnitt 4.2.3.2). Zusätzlich gibt es auf zentraler Ebene Quartalsberichte, und zwar für die Arbeitslosenversicherung an den Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit und für die Grundsicherung für Arbeitsuchende an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, in denen auch auf die Zielerreichung auf Ebene der Regionaldirektionen eingegangen wird. Nach der jährlichen Zielvereinbarung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales muss die Bundesagentur für Arbeit für die Grundsicherung für Arbeitsuchende bereits seit der Steuerungsperiode 2006 jeweils bis Ende März des Folgejahres einen Bericht zu Zielerreichung liefern.

Bei der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende gab es ursprünglich zwischen den verschiedenen Organisationsebenen der Bundesagentur für Arbeit und mit den Arbeitsgemeinschaften teilweise monatliche Zielnachhaltedialoge. Durch die anfangs häufigen Zielnachhaltedialoge sollte das neue System der Organisation nahe gebracht und durchgesetzt werden. Im Frühjahr 2009 wurde der Rhythmus der Zielnachhaltedialoge sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende reduziert. Seither gibt es nur noch fünf regelmäßige unterjährige Zielnachhalteprozesse jeweils mit Zielnachhaltedialogen auf allen Ebenen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit und mit den Arbeitsgemeinschaften, nämlich im März, April, Mai, Juli und September. Ab 2011 soll es nur noch drei Zielnachhalteprozesse jährlich jeweils mit Zielnachhaltedialogen geben. Dabei werden bei Bedarf auch zusätzliche Zielnachhaltedialoge angesetzt. Zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit gibt es entsprechend der Zielvereinbarung quartalsweise Zielnachhaltedialoge jeweils auf Basis eines Berichts zur Zielerreichung der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit.

Bei Zielverfehlungen sollen den lokalen Organisationseinheiten konkrete Verbesserungsmaßnahmen nahe gelegt werden, letztlich sollen diese jedoch eigenverantwortlich entscheiden.

Sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfolgt ein *Ranking* innerhalb der Cluster, bis 2009 bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende darüber hinaus auch innerhalb der Regionaldirektionen. Die *Rankings* beziehen sich auf einzelne Zielindikatoren (Ist-Werte) bzw. die Zielerreichung (Abweichung der Ist-Werte von den Soll-Werten), bei der Arbeitslosenversicherung auch auf den Gesamtindex (zur Gewichtung vgl. Unterabschnitt 4.2.1.1).

Die Ergebnisse zur Zielerreichung aller Organisationseinheiten werden sowohl innerhalb der Arbeitslosenversicherung als auch innerhalb der Grundsicherung für Arbeitsuchende allen Organisationseinheiten zur Verfügung gestellt. Anders als für die Arbeitslosenversicherung wird für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zumindest der oben erwähnte jährliche Be-

richt der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit [2008b; 2009c; 2010c] an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales von letzterem seit der Steuerungsperiode 2007 veröffentlicht. Der Bericht für das Jahr 2007 enthielt noch detaillierte Ergebnisse für einzelne Grundsicherungsstellen, seither enthält er nur noch zusammengefasste Ergebnisse. Außerdem wurden bislang einmalig von der Bundesagentur für Arbeit [2007c] für jeden Vergleichstyp sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende die jeweils beste und schlechteste lokale Einheit in einer Pressemitteilung veröffentlicht.

4.2.8 Anreize und Sanktionen

Für bestimmte Führungskräfte innerhalb der Bundesagentur für Arbeit sind Leistungsprämien u.a. in Abhängigkeit von der Zielerreichung in ihrem Verantwortungsbereich bei der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorgesehen. Dabei handelt es sich um insgesamt etwa 250 außertariflich beschäftigte Angestellte der Tätigkeitsebene I (insb. Mitglieder der Geschäftsführungen der Agenturen für Arbeit und Geschäftsführer/innen von Arbeitsgemeinschaften) und der Tätigkeitsebene „Obere Führungskräfte“ (insb. Mitglieder der Geschäftsführungen der Regionaldirektionen sowie höhere Führungspositionen in der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit). Außerdem fließt die Zielerreichung bei der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende in persönliche Beurteilungen ein, die ggf. wichtig für Beförderungen sind.

4.3 Erfahrungen und Einschätzungen zur Zielsteuerung³¹

Im Grundsatz wurde eine Zielsteuerung in den Experteninterviews für beide Systeme - Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitsuchende - als sinnvoll angesehen. Nach ebenfalls weitgehend übereinstimmender Auffassung würden durch die Zielsteuerung klare Prioritäten auf bestimmte Ziele gesetzt. Übereinstimmend haben die Befragten aus beiden Systemen auch geäußert, dass die lokalen Organisationseinheiten (Agenturen für Arbeit, Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung) ihre Aktivitäten darauf fokussierten, die gesetzten Ziele zu erreichen. Verschiedene Befragte aus beiden Systemen gaben als Vorteil an, dass die Zielsteuerung auch eine gute Grundlage für die interne Steuerung lokaler Organisationseinheiten biete und sich die Mitarbeiter/innen auf klare Ziele konzentrieren könnten. Allerdings wurde aus beiden Systemen verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Wirkungszusammenhänge - insbesondere vor Ort - nicht immer hinreichend klar seien.

Häufiger bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende als bei der Arbeitslosenversicherung wurde als Vorteil benannt, dass mit der Zielsteuerung auch eine Vergleichsmöglichkeit der lokalen Organisationseinheiten und auch einzelner Teams untereinander geschaffen worden

³¹ Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden auf lokaler Ebene Experteninterviews mit Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung, nicht jedoch mit zugelassenen kommunalen Trägern geführt. Daher sind im Folgenden mit „lokaler Ebene“ o.ä. bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende letztere nicht mit einbezogen. Experteninterviews wurden für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht nur mit Expertinnen und Experten aus Organisationseinheiten durchgeführt, die an der Zielsteuerung beteiligt sind, sondern im Rahmen der Vorerhebung ergänzend auch beim Deutschen Landkreistag. Angaben aus diesem Experteninterview sind im Folgenden nur eingeschlossen, wenn dies ausdrücklich erwähnt wird. Ansonsten sind mit „alle Befragten“ o.ä. nur die übrigen Befragten gemeint.

sei. In beiden Systemen haben die Befragten aus den Regionaldirektionen darüber hinaus als vorteilhaft betont, dass durch die Zielsteuerung auch Trends erkennbar und Zeitvergleiche ermöglicht würden.

Allerdings sei der jährliche Steuerungsturnus zu kurz, Steuerungseingriffe seien *de facto* nur von Mai bis November möglich, so eine Einschätzung aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die Kontinuität des Zielsystems wurde vor allem bei der Arbeitslosenversicherung in den Experteninterviews als positiv benannt, da dadurch langfristig erfolgreiche Strukturen geschaffen werden könnten und langfristig angelegte Strategien möglich seien. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Auffassungen der Befragten deutlich heterogener. Teilweise wurde dem Zielsystem Kontinuität bescheinigt, teilweise wurde das Zielsystem als dynamisch beschrieben; beides wurde je nach Interviewpartner/in sowohl positiv als auch negativ bewertet. Dabei hängen die skizzierten Unterschiede in den Aussagen offenbar nicht systematisch mit der Organisationsebene der Befragten zusammen. Aus einer Agentur für Arbeit wurde für die Arbeitslosenversicherung als problematisch angesehen, dass die Zuordnung von Kundinnen und Kunden zur Arbeitslosenversicherung bzw. zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht immer befriedigend erfolge; dies gelte insbesondere für Bewerber/innen um eine Ausbildungsstelle und Rehabilitandinnen und Rehabilitanden.

Vereinzelt wurde in den Experteninterviews auf lokaler Ebene aus beiden Systemen geäußert, dass Verbesserungen bei der Zielsteuerung vielfach auf Restriktionen der EDV stoßen würden und dadurch deren Umsetzung zu langsam sei. Deutlicher für die Grundsicherung für Arbeitsuchende als für die Arbeitslosenversicherung wurde von verschiedenen Befragten unterschiedlicher Ebenen eine gewisse Fixierung auf Zahlen bei der Zielnachhaltung als problematisch angesehen, Gründe für Zielverfehlung bzw. -erreicherung würden zu wenig beachtet. Speziell bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde in Experteninterviews auf lokaler Ebene darauf hingewiesen, dass es zu viel Druck auf Führungskräfte und Mitarbeiter/innen gebe.

Die Gründe für die Beteiligung der Arbeitsgemeinschaften an der Zielsteuerung sind offenbar vielfältig. Einerseits werden Vorteile der Zielsteuerung benannt und andererseits wurde darauf hingewiesen, dass es von Seiten der Bundesagentur für Arbeit entsprechenden Druck gebe. Neben den oben bereits genannten Vorteilen wurde beispielsweise geäußert, dass Steuerungseingriffe - auch der Kommunen - mit einer Zielvereinbarung eher abzuwehren seien und die Bundesagentur für Arbeit bessere Unterstützung gewähre. Aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde als möglicher Grund für die Arbeitsgemeinschaften gegen den Abschluss einer Zielvereinbarung benannt, dass dann vor Ort eine geringere Verantwortung für die Erreichung konkreter Zielwerte gesehen werde.

Nach Einschätzung verschiedener Befragter aus der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende hätte es anfangs insbesondere bei langjährigen Führungskräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Widerstand gegen die Zielsteuerung gegeben; dies habe inzwischen jedoch nachgelassen. Hierfür sei die Kontinuität der Ziele hilfreich, so die Einschätzung aus einer Agentur für Arbeit für die Arbeitslosenversicherung.

Die Umsetzung der Zielsteuerung ist jedoch offenbar bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende deutlich schwieriger als bei der Arbeitslosenversicherung. Zu den Unterschieden gibt es aus einer Regionaldirektion eine detaillierte Einschätzung. So gebe es bei der Arbeitslosenversicherung ein einheitliches Interesse und Wirken im Interesse der Zielerreichung der verschiedenen Führungsebenen und der Mitarbeiter/innen innerhalb einer Agentur für Arbeit. Hingegen müssten bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende unterschiedliche Interessen von Bund, Ländern, Kommunen, Bundesagentur für Arbeit und kommunalen Spitzenverbänden berücksichtigt werden. Zudem hätten innerhalb der Arbeitsgemeinschaften die kommunalen Mitarbeiter/innen und Führungskräfte ein anderes Tätigkeits- und Verwaltungsverständnis als jene von der Bundesagentur für Arbeit. Insgesamt sei dadurch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Organisationsstruktur und die Führungs- und Verwaltungskultur wegen ihrer Heterogenität anders als bei der Arbeitslosenversicherung eher hinderlich für die Zielsteuerung. Verschiedene dieser Aussagen werden auch durch andere Befragte bestätigt.

Aus einer Regionaldirektion wurde für die Grundsicherung für Arbeitsuchende angeregt, die Steuerung der Arbeitsgemeinschaften direkt durch die Regionaldirektionen vornehmen zu lassen (ggf. gemeinsam mit der Agentur für Arbeit). Dadurch würden die Agenturen für Arbeit entlastet und die Steuerungskaskade um eine Ebene reduziert.

Im Folgenden wird genauer auf unterschiedliche Einschätzungen und Erfahrungen hinsichtlich der Zielsteuerung in der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende eingegangen. In Unterabschnitt 4.3.1 wird zunächst auf Erfahrungen und Einschätzungen zu Zielen und Zielindikatoren eingegangen. Erfahrungen und Einschätzungen hinsichtlich der Kundenzufriedenheit, die ebenfalls Bestandteil der Zielsysteme für die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist, werden in Unterabschnitt 4.3.2 thematisiert. Unterabschnitt 4.3.3 befasst sich mit den Einschätzungen zur Clusterung, die u.a. für die Bestimmung von Zielwerten (vgl. Unterabschnitt 4.3.4) in beiden Zielsystemen relevant ist. Erfahrungen und Einschätzungen zur Zielnachhaltung sowie Anreizen und Sanktionen sind Gegenstand von Unterabschnitt 4.3.5. Auf Erfahrungen und Einschätzungen im Zusammenhang mit der internen und externen Kommunikation wird in Unterabschnitt 4.3.6 eingegangen. Die Beurteilung der Handlungsspielräume zur Zielerreichung wird in Unterabschnitt 4.3.7 skizziert. Schließlich befasst sich Unterabschnitt 4.3.8 mit Einschätzungen zu den Wirkungen der Zielsteuerung.

4.3.1 Ziele und Zielindikatoren

Sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden die Zielindikatoren von den Befragten überwiegend als sinnvolle Messgrößen angesehen. Zu beiden Systemen wurde - insbesondere aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit - jedoch kritisiert, dass zwar arbeitsmarktpolitische Wirkungen, nicht jedoch der Mitteleinsatz in den beiden Zielsystemen berücksichtigt seien. Dementsprechend sei zwar die Effektivität, nicht jedoch die Effizienz abgebildet. Nach Einschätzung aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit sei die Fokussierung der lokalen Akteurinnen und Akteure auf arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele bei der Arbeitslosenversicherung stärker als bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgeprägt.

Im Übrigen unterscheiden sich Ziele und Zielindikatoren deutlich zwischen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Dementsprechend sind auch die Einschätzungen und Erfahrungen hierzu unterschiedlich. Daher wird in den beiden folgenden Unterabschnitten getrennt auf die Arbeitslosenversicherung (Unterabschnitt 4.3.1.1) und die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Unterabschnitt 4.3.1.2) eingegangen. Die Erfahrungen und Einschätzungen zur Kundenzufriedenheit werden gemeinsam für beide Systeme anschließend in Unterabschnitt 4.3.2 thematisiert.

4.3.1.1 Arbeitslosenversicherung

Aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit wurden als wichtigste Zielindikatoren der „Integrationsgrad Job-to-Job“ und die Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit angesehen. Gleichwohl wurde von gleicher Stelle als vorteilhaft angesehen, dass das Zielsystem der Arbeitslosenversicherung einen ganzheitlichen Überblick über die geleistete Arbeit gebe. Allerdings müsse das Zielsystem dahingehend weiterentwickelt werden, dass die derzeitigen operativen Ziele um strategische Ziele ergänzt werden müssten. Hierzu gehörten beispielsweise die Unterstützung lebenslangen Lernens und die Gestaltung des demographischen Wandels durch Nutzung des Bildungspotenzials und Integration von Migrantinnen und Migranten.

Interviewpartner/innen aus einer Agentur für Arbeit haben darauf hingewiesen, dass sie vor Ort Ziele und Zielindikatoren kaum kritisch hinterfragen würden. Aus einer anderen Agentur für Arbeit wurden die arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele problematisiert, weil die Wirkungszusammenhänge nicht immer klar seien. Beispielsweise sei der Wirkungszusammenhang beim Zielindikator „Integrationsgrad Job-to-Job“ nur schwer durchschaubar. Auch über Zielindikatoren, die die Qualität der Arbeit abbilden, wie beispielsweise die Kundenzufriedenheit, sei nur schwer eine Steuerung möglich.

Weitgehend übereinstimmend sehen die Befragten alle zentralen Aufgaben der Arbeitslosenversicherung im Zielsystem abgebildet. Allerdings wurden aus einer Agentur für Arbeit als zentrale Aufgaben der Abbau der Arbeitslosigkeit und die Sicherung des Fachkräftebedarfs angesehen, die nur teilweise im derzeitigen Zielsystem berücksichtigt seien. Aus einer anderen Agentur für Arbeit wurden die Aufgaben bei Jugendlichen und Rehabilitandinnen und Rehabilitanden als nicht umfassend im Zielsystem abgebildet angesehen.

Aus einer befragten Regionaldirektion wurde darauf hingewiesen, dass es bei Rehabilitandinnen und Rehabilitanden nur wenig Einflussmöglichkeiten auf die Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit gebe, da bei Jugendlichen vor Abschluss einer Maßnahme nur wenig Möglichkeiten für eine Integration bestünden; Erst- und Wiedereingliederungen sollten getrennt abgebildet werden. Aus einer Agentur für Arbeit wurde ergänzend problematisiert, dass es sich bei den Rehabilitandinnen und Rehabilitanden um eine sehr kleine Gruppe handele, die mit einem unverhältnismäßig großen Gewicht in den Gesamtindex einginge. Dies würde zu einer nicht angemessenen Ressourcenverteilung zugunsten dieser kleinen Gruppe führen. Aus einer anderen Agentur für Arbeit wurde generell die konkrete Gewichtung einzelner Zielindikatoren kritisiert.

Eine befragte Agentur für Arbeit verwendet ergänzend zu den bundesweiten Zielen und Zielindikator zusätzlich die Zahl der akquirierten regulären Stellen als zusätzlichen lokalen Ziel-

indikator. Die Zahl der Stellen wird als wichtig zur Erreichung verschiedener bundesweiter Ziele angesehen.

Die Einschätzungen der Befragten, inwieweit die Zielindikatoren mehr Integrationsarbeit für Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen nahe legen, sind sehr heterogen. So führe die Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit im Zielsystem dazu, dass auch Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen mehr unterstützt würden. Aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit wurde geäußert, dass durch die Verknüpfung mit den bisherigen Handlungsprogrammen ein Fokus auf den Beratungskundinnen und -kunden Fördern und den Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren nahe liege. Auch auf Sonderprogramme jenseits der Zielsteuerung wurde in diesem Kontext von Befragten hingewiesen.

Weitgehend übereinstimmend haben die Befragten die Einschätzung geäußert, dass die Zielindikatoren keine langfristig angelegten Integrationsstrategien nahe legen würden.

Nach übereinstimmender Ansicht der Befragten legen die Zielindikatoren zwar keinen Fokus auf langfristige Erwerbsintegrationen, jedoch wurde verschiedentlich auf andere Kennzahlen neben den Zielindikatoren hingewiesen, die in diese Richtung wirkten.

Fehlanreize werden von den Befragten kaum gesehen. In einem Experteninterview in einer Agentur für Arbeit wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit die Vernachlässigung von Langzeitarbeitslosen nahe lege. Aus einer Regionaldirektion wurde geäußert, dass wegen der beiden Zielindikatoren zur Besetzung von Arbeits- und Ausbildungsstellen in Marktsegmente eingegriffen würde, die auch ohne Mitwirkung der Agenturen für Arbeit funktionsfähig wären. Aus einer Agentur für Arbeit wurde darauf hingewiesen, dass auch durch Probebeschäftigungen von mehr als einer Woche die Zielerreichung verbessert werde; dies könne vor allem bei den Rehabilitandinnen und Rehabilitanden wegen der üblicherweise geringen Fallzahlen gezielt genutzt werden.

Weitgehend übereinstimmend waren die Befragten der Auffassung, dass die Zielerreichung sowohl von externen Faktoren als auch von der Arbeit der Agenturen für Arbeit abhängen. In dem in der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit geführten Experteninterview wurde die Auffassung vertreten, dass die externen Faktoren durch die Clusterung ausreichend berücksichtigt würden und daher die Unterschiede in der Zielerreichung innerhalb der Vergleichstypen von den Agenturen für Arbeit abhingen. Aus einer Regionaldirektion wurden speziell bei den Zielindikatoren zur abgeschlossenen Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit (Leistungsempfänger/innen) sowie dem „Integrationsgrad gesamt“ und dem „Integrationsgrad Job-to-Job“ konjunkturelle Einflüsse gesehen. Aus einer Agentur für Arbeit wurde darauf hingewiesen, dass speziell die Ziele für Rehabilitandinnen und Rehabilitanden wegen des begrenzten Budgets und für Jugendliche bei begrenztem Ausbildungsplatzangebot nur bedingt beeinflussbar seien.

Die Befragten waren überwiegend der Auffassung, dass die praktizierte Messung der Zielindikatoren die tatsächlich erreichten Werte eher zutreffend abbilden würde. Vereinzelt gab es jedoch auch kritischere Äußerungen. So gebe es nach Ansicht aus einer Agentur für Arbeit sowohl Messfehler als auch Manipulationsmöglichkeiten. Hingegen wurde aus einer anderen

Agentur für Arbeit geäußert, die Berechnung der Zielerreichung sei nicht nachvollziehbar und dadurch auch vor Manipulationen geschützt. In Einzelfällen gebe es nach Einschätzung aus einer Regionaldirektion Aktivitäten ohne Handlungsnotwendigkeit, um die Zielerreichung zu verbessern; so habe beim Zielindikator „Einmündungsquote“ 2009 die Zielerreichung verbessert werden können, indem die Zahl der Bewerber/innen um eine Ausbildungsstelle reduziert wurde. Eine Agentur für Arbeit wies daraufhin, dass die durchschnittliche abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit bei Arbeitslosen ohne Leistungsbezug verkürzt werden könne, indem Leistungsempfänger/innen nach erschöpftem Leistungsanspruch noch einige Tage als arbeitslos registriert blieben.

Die ergänzenden Kennzahlen, die Erklärungsansätze für Zielerreichung und -verfehlung liefern sollen, werden von den Befragten überwiegend als geeignet angesehen. Aus einer Regionaldirektion und einer Agentur für Arbeit wurde das Gesamtsystem an Kennzahlen jedoch als zu komplex angesehen.

4.3.1.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende

Von den Befragten wurde das Zielsystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende übereinstimmend als überschaubar bezeichnet, es konzentriere sich auf das Wesentliche. Nach übereinstimmender Aussage der Befragten haben alle Zielindikatoren grundsätzlich die gleiche Bedeutung, jedoch würde den beiden Zielindikatoren „Summe passiver Leistungen“ und „Integrationsquote“ mit wechselnder Betonung in der Praxis die größte Bedeutung zugemessen. Aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde geäußert, dass die drei arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren die gleiche Bedeutung hätten; die - auf Wunsch der Bundesagentur für Arbeit aufgenommene - Kundenzufriedenheit sei für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales von geringerer Relevanz. Demgegenüber wurde aus einer Agentur für Arbeit geäußert, der Schwerpunkt liege auf jenen Zielindikatoren, bei denen eine Zielverfehlung drohe.

Aus einer befragten Regionaldirektion wurde positiv hervorgehoben, dass durch die Zielsteuerung scheinbare Lösungen durch Zuweisungen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Maßnahmen vermieden würden. Nach Einschätzung aus einer Arbeitsgemeinschaft ist die Steuerung des Bundes sehr stringent, bei der Kommune sei dies nicht erkennbar.

Das Zielsystem bilde alle zentralen Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende ab, dadurch würde eine einseitige Ausrichtung vermieden, so die Ansicht aus einer befragten Regionaldirektion. Die übrigen Befragten waren hier jedoch kritischer. Aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde geäußert, das Ziel der adäquaten Erbringung der Leistungen zum Lebensunterhalt sei nicht im Zielsystem enthalten. In den Experteninterviews mit der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, den Arbeitsgemeinschaften, den Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung sowie dem Deutschen Landkreistag wurde weitgehend übereinstimmend darauf hingewiesen, dass die kommunale Seite - insbesondere die sozial-integrativen Leistungen - bei der Zielsteuerung nicht berücksichtigt sei. Dementsprechend stünden auch die Kommunen dem Zielsystem kritisch gegenüber, so eine Einschätzung aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung. Allerdings wurde im Experteninterview bei der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit Skepsis gegenüber einem Zielindikator zu sozial-integrativen Leistungen deutlich, weil Fehlanreize drohten. Ein weiterer Kri-

tikpunkt wurde aus einer Arbeitsgemeinschaft und dem Deutschen Landkreistag geäußert: Es fehle eine Schwerpunktsetzung auf Jugendliche.

Die Parallelität der beiden Zielindikatoren „Summe passiver Leistungen“ und „Integrationsquote“, die miteinander korreliert sein dürften, sei nach Aussage aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf das besondere Interesse der Bundesagentur für Arbeit am erstgenannten Zielindikator zurückzuführen. Darüber hinaus erfolge dadurch eine Orientierung an den gesetzlichen Zielen, der Blick sei umfassender.

Vorteilhaft wäre - so eine Ansicht aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit - die Bildung eines Gesamtindex zur Zielerreichung analog zur Arbeitslosenversicherung, da dies die Zielerreichung eindeutig messbar machen und dadurch die Zielnachhaltung erleichtern würde. Für die Gewichtung wurden für die Summe passiver Leistungen ein Drittel bis 40%, für die anderen beiden Wirkungsziele jeweils 20% und für die Kundenzufriedenheit der Rest vorge schlagen. Demgegenüber wurde im Experteninterview mit dem Deutschen Landkreistag befürchtet, dass ein Gesamtindex den komplexen Aufgaben der Grundsicherungsstellen nicht gerecht werde.

Ganz überwiegend werden die Zielindikatoren von den Befragten als sinnvolle Messgrößen angesehen. Nach Aussage aus einer Regionaldirektion und einer Arbeitsgemeinschaft gelte dies besonders für die Kombination der Zielindikatoren. Kritisch wurden die Zielindikatoren im Experteninterview im Bundesministerium für Arbeit und Soziales beurteilt. So sei die Summe passiver Leistungen vergleichsweise stark exogen beeinflusst; die Kundenzufriedenheit sei zwar eine relevante Information, jedoch generell kein sinnvoller Zielindikator. Besser geeignet seien die beiden anderen Zielindikatoren, allerdings sei der Bestand an zu aktivierenden Hilfebedürftigen als Nenner des Zielindikators „Integrationsquote“ problematisch, da die Auswahl der zu aktivierenden Hilfebedürftigen beeinflusst werden könne.³² Aus einer Arbeitsgemeinschaft wurde die Integrationsquote kritisch gesehen, weil sie Regionen mit hohem Saisonanteil bevorzuge.

Die Einschätzungen der Befragten sind sehr unterschiedlich, inwieweit die Zielindikatoren einen Fokus auf erwerbsfähige Hilfebedürftige mit besonderen Vermittlungshemmnissen nahe legen. Dementsprechend würde der Zielindikator zum Langzeitbezug wirken, dessen praktische Relevanz jedoch von den Befragten unterschiedlich eingeschätzt wird. Bei der Grundsicherung sehen im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung die Befragten die Bedeutung von *Creaming*, also die Bevorzugung der Arbeitsuchenden mit weniger Vermittlungshemmnissen, als relevanter und problematischer an.

Die Befragten waren überwiegend skeptisch, ob die Zielindikatoren nachhaltige bzw. langfristige Erwerbsintegrationen nahe legen würden. Am ehesten wirke der Zielindikator „Summe passiver Leistungen“ dahingehend, dem entgegen wirke jedoch die Integrationsquote.

³² Ab 2011 erfolgen Leistungsvergleiche zwischen den Grundsicherungsstellen nach der Kennzahlenverordnung nach § 48a SGB II. Als Maßstab dient u.a. die Integrationsquote unter Berücksichtigung aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Diese Kennzahl soll ab 2012 nach Auskunft aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales auch als Zielindikator in den Zielvereinbarungen mit der Bundesagentur für Arbeit verwendet werden.

Insgesamt haben die Befragten - jenseits des bereits erwähnten *Creamings* und der Vernachlässigung der Nachhaltigkeit von Integrationen - nur begrenzt Fehlanreize gesehen, die durch die Zielindikatoren verursacht würden. In den Experteninterviews beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales und beim Deutschen Landkreistag wurde kritisch gesehen, dass bei der Integrationsquote nur die zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen berücksichtigt würden, nicht jedoch die übrigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (z.B. Alleinerziehende³³). Nach Ansicht aus dem Deutschen Landkreistag gebe es einen Anreiz, möglichst viele erwerbsfähige Hilfebedürftige als nicht aktivierbar einzustufen, um so bei ihnen auf Integrationsbemühungen verzichten zu können. Besser wäre es daher, alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Zielindikator einzubeziehen. Zudem würden durch die Integrationsquote Sofortvermittlungen noch vor Beginn des Leistungsbezugs nicht honoriert. Demgegenüber wurde aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales kritisch gesehen, dass die Summe passiver Leistungen auch durch eine sehr restriktive Zugangssteuerung reduziert werden könne. In eine ähnliche Richtung geht eine Äußerung aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung: Wegen des Zielindikators zum Langzeitbezug könnten Kundinnen und Kunden ggf. aus dem Leistungsbezug herausgedrängt werden. Aus Arbeitsgemeinschaften wurde darauf hingewiesen, dass die Summe passiver Leistungen auch gezielt durch Sanktionen und Zuweisungen in bestimmte Maßnahmen auch ohne erwartete Verbesserung der Integrationschancen reduziert werden könne. Dabei würden solche - eigentlich nicht intendierte - Strategien und auch *Creaming* durch den hohen Erwartungsdruck hinsichtlich der Zielerreichung begünstigt. In einem Experteninterview wurde darauf hingewiesen, dass wegen des hohen Erwartungsdrucks vor Ort systematisch zu geringe Einkommensfreibeträge angesetzt würden, um die Summe passiver Leistungen zu reduzieren.

Weitgehend übereinstimmend waren die Befragten der Auffassung, dass die Zielerreichung sowohl von externen Faktoren als auch von der Arbeit der Grundsicherungsstellen abhängen. Von den lokalen Akteurinnen und Akteuren wurde die Relevanz externer Faktoren insbesondere bei den beiden Zielindikatoren „Summe passiver Leistungen“ und „Integrationsquote“ betont. Aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wurde als externer Faktor mit Einfluss auf die Zielerreichung auch die zunehmende Komplexität und Unzulänglichkeit der EDV-Systeme der Bundesagentur für Arbeit angesehen, wodurch Ressourcen gebunden würden. Sowohl aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit und - mit Einschränkungen - aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde auf die Clusterung verwiesen, wodurch bei Vergleichen innerhalb der Vergleichstypen die externen Faktoren weniger relevant seien und mithin die Unterschiede zwischen den Grundsicherungsstellen eines Vergleichstyps weitgehend auf deren Arbeit zurückzuführen seien.

Aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde betont, dass mit dem relativ neuen Zielindikator zum Langzeitbezug und den relevanten Einflussgrößen hierauf noch Erfah-

³³ Dementsprechend hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Frühjahr 2010 angekündigt, dass die Integration speziell von Alleinerziehenden in die Zielvereinbarungen aufgenommen werden sollen (vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales [2010, S. 1f]). Dies wird für 2011 zwar nicht Bestandteil der Zielvereinbarungen (vgl. Bundesagentur für Arbeit [2010h]), jedoch wird es voraussichtlich für 2011 ein Ziel des Vorstands der Bundesagentur für Arbeit geben, der Integrationsquote von Alleinerziehenden eine besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

rungen gesammelt werden müssten. So gebe es unterschiedliche Ansichten darüber, ob der Zielindikator eher durch Prävention vor Langzeitbezug oder durch eine Aktivierung der Langzeitbezieher/innen beeinflusst werden könne.

Nach weitgehend übereinstimmender Auffassung der Befragten bildet die praktizierte Messung der Zielindikatoren die tatsächlich erreichten Werte weitgehend zutreffend ab. Skeptische Äußerungen gab es insbesondere aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Integrationsquote. So sei die Abgrenzung der Integrationen diskussionswürdig und manipulationsanfällig, beim Nenner gebe es Gestaltungsmöglichkeiten und er werde durch Änderungen in der Zumutbarkeit (§ 10 SGB II) beeinflusst.³⁴ Aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit wird zwar die Belastbarkeit der Ergebnisse zur Integrationsquote als geringer angesehen als bei der Summe passiver Leistungen, Manipulationsmöglichkeiten gebe es jedoch nicht. Aus einer Arbeitsgemeinschaft und einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wurde angemahnt, dass Anpassungen in der EDV der Bundesagentur für Arbeit schneller erfolgen müssten, um Änderungen in den Zielindikatoren rechtzeitig abzubilden.

Die Richtgrößen und Kennzahlen, die Erklärungsansätze für Zielerreichung und -verfehlung liefern sollen, werden von den Befragten überwiegend als geeignet angesehen. Die Mindeststandards wurden hingegen von zwei Befragten aus Arbeitsgemeinschaften wesentlich kritischer beurteilt; es gebe keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Erfüllung der Mindeststandards und der Zielerreichung. Als Beispiel wurde benannt, dass in einer Arbeitsgemeinschaft das Team mit dem geringsten Anteil an Eingliederungsvereinbarungen die höchste Integrationsquote gehabt habe. Zudem wurden die Mindeststandards aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung für überzogen gehalten; so erfülle seit Jahren keine Grundsicherungsstelle die Mindeststandards vollständig, gleichwohl würden trotz unrealistischer Erwartungen ständig aufwändige Anpassungen des operativen Geschäfts verlangt.

Aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde kritisch gesehen, dass die Richtgrößen zu global seien, viele von ihnen lieferten nicht die gewünschten Informationen. Beispielsweise werde die „Zahl der SGB II-Arbeitslosen“ als Richtgröße verwendet. Fehlen würden Kennzahlen zu Aktivitäten der Grundsicherungsstellen, beispielsweise zur Struktur der Förderungen. Aus zwei Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wurde auf die Notwendigkeit der Interpretation der Richtgrößen und Kennzahlen hingewiesen. Dabei sei die Interpretation vor Ort deutlich besser möglich als auf übergeordneter Ebene, so die Auffassung aus einer der beiden Agenturen. Aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurden zusätzliche Kennzahlen zum Zielindikator „Langzeitbezieher/innen“ vorgeschlagen, um Ursache-Wirkungs-Beziehungen und damit Steuerungsansätze zu identifizieren.

³⁴ Ab 2011 müssen Leistungsvergleiche zwischen den Grundsicherungsstellen u.a. auf Basis einer neu definierten Integrationsquote erfolgen, die die Kritik aufgreift. So bezieht sich die Integrationsquote auf alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, es wird je Person nur noch eine Integration je Monat gezählt und Förderungen mit dem Beschäftigungszuschuss (§ 16e SGB II) werden nicht mehr als Integrationen berücksichtigt (§ 48a Abs. 1 SGB II i.V.m. § 5 Kennzahlenverordnung nach § 48a SGB II). Voraussichtlich wird die modifizierte Definition für die Integrationsquote auch für die Zielvereinbarungen nach § 48b SGB II ab dem Jahr 2012 verwendet.

4.3.2 Kundenzufriedenheit

Die Kundenzufriedenheit spielt bei der Arbeitslosenversicherung insgesamt eine größere Rolle als (bislang) bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in der sie allerdings erst 2010 als Zielindikator eingeführt wurde. Gleichwohl wurde aus einer Arbeitsgemeinschaft die hohe Gewichtung der Kundenzufriedenheit bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende kritisiert.

Sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende fällt die Bewertung der Kundenzufriedenheit als Bestandteil der Zielsteuerung sehr heterogen aus. Positiv wurde von verschiedenen Befragten hervorgehoben, dass die Kundenzufriedenheit relevant und daher aus guten Gründen ein Zielindikator sei. Aus unterschiedlichen Ebenen haben Befragte betont, dass Trends hinsichtlich der Kundenzufriedenheit erkennbar seien. Zudem haben Befragte aus unterschiedlichen Ebenen darauf verwiesen, dass aus den Befragungen zur Kundenzufriedenheit teilweise Konsequenzen gezogen worden seien, beispielsweise sei die Verständlichkeit der Antragsformulare verbessert worden, Arbeitgeber/innen erhielten raschere Rückmeldungen, Absprachen mit Arbeitgeberinnen und -gebern würden besser eingehalten, die Freundlichkeit der Mitarbeiter/innen sei verbessert worden, die Sitzgelegenheiten in Wartezonen seien ausgebaut worden und eine spezielle Fachkraft erkläre Leistungsbescheide der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Gelobt wurden von verschiedenen lokalen Akteurinnen und Akteuren die konkreten Fragen und die Größe der Stichproben.

Die Kritik richtet sich - stärker bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende als bei der Arbeitslosenversicherung - auf die Verwendung der Kundenzufriedenheit als Zielindikator generell und auf die konkrete Messung. So sei nach Aussagen von lokalen Akteurinnen und Akteuren das Kundenreaktionsmanagement wichtiger als die Kundenzufriedenheit. Die Kundenzufriedenheit sei teilweise gegenläufig zu den übrigen Zielen, es sei das am wenigsten greifbare Ziel. Außerdem gebe es wenig regionale Unterschiede bei der Kundenzufriedenheit, wodurch bereits kleine Abweichungen Zielverfehlungen zur Folge hätten. Aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde kritisiert, bei der Kundenzufriedenheit sei unklar, was mit den eingesetzten Erhebungsinstrumenten tatsächlich gemessen werde und es gebe Messprobleme. So fließe in die Messung der Kundenzufriedenheit sicherlich auch das allgemeine *Image* der Bundesagentur für Arbeit ein. Aus einer Regionaldirektion und einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wurde problematisiert, dass nur Neukundinnen und -kunden befragt würden, die das System noch nicht hinreichend gut beurteilen könnten. Überdies würden Grundsicherungsstellen - nach Einschätzung aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung - ihre Steuerung auf Neukundinnen und -kunden ausrichten. Aus einer anderen Regionaldirektion wurde die regionale Vergleichbarkeit der Ergebnisse bezweifelt, weil auch unterschiedliche Mentalitäten die Antworten beeinflussen würden. Von lokalen Akteurinnen und Akteuren wurde kritisiert, dass die Stichproben auf lokaler Ebene zu klein seien, Sanktionen und das Ansehen der Bundesagentur für Arbeit allgemein hätten Einfluss auf die Antworten zur Kundenzufriedenheit, bei der Konstruktion des Kundenzufriedenheitsindex würden wesentliche Aspekte der Kundenzufriedenheit nicht berücksichtigt und die Konstruktion des Kundenzufriedenheitsindex sei intransparent. Aus einer Agentur für Arbeit wurde hinsichtlich der Kundenzufriedenheit der Arbeitgeber/innen bei der Arbeitslosenversicherung problematisiert, dass die Arbeitgeber/innen bei ihren Antworten nicht immer zwischen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Ar-

beitsuchende sowie zwischen Aktivitäten der Agentur für Arbeit und der Arbeitsuchenden unterscheiden würden.

In einem Experteninterview wurde darauf hingewiesen, dass aus der Zusammenarbeit mit Arbeitsloseninitiativen, die ihre Stände vor den Grundsicherungsstellen aufbauen würden, wichtigere Hinweise zum Verbesserungsbedarf kämen als aus den Befragungen zur Kundenzufriedenheit. Hinsichtlich der Befragungen von Arbeitgeberinnen und -gebern wurde aus einer Agentur für Arbeit vorgeschlagen, diese seltener und mit einer größeren Stichprobe durchzuführen. Dies würde die Akzeptanz der Befragungsergebnisse bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vor Ort erhöhen.

4.3.3 Clusterung

Bei der Arbeitslosenversicherung wird die Clusterung von den Befragten überwiegend positiv bewertet, bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende fällt die Bewertung heterogener aus. Aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit wurde kein relevanter Unterschied zwischen den beiden Clusterungen gesehen. Der Hauptunterschied sei ihre Erstellung. Während die Clusterung bei der Arbeitslosenversicherung die Bundesagentur für Arbeit autark erstelle, seien bei der Clusterung für die Grundsicherung für Arbeitsuchende auch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingebunden und die kommunalen Spitzenverbände beteiligt. Die Clusterungen würden externe strukturelle Faktoren gut berücksichtigen. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sei allerdings die Clusterung in beabsichtigter Weise stärker an der Integrationsquote als an der Summe passiver Leistungen ausgerichtet. Zudem sei die Heterogenität innerhalb der Vergleichstypen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende größer als bei der Arbeitslosenversicherung. Auch aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wurde auf die Heterogenität innerhalb der Vergleichstypen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende hingewiesen. Aus einer anderen Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wurde dennoch die Einschätzung geäußert, dass die Clusterung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende gelungener als bei der Arbeitslosenversicherung sei. Aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde darauf hingewiesen, dass für die Zielnachhaltung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Vergleichstypen auf zentraler Ebene nur eine geringe Bedeutung hätten.

Speziell die konjunkturelle Entwicklung könne sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende unterschiedliche Konsequenzen auch innerhalb eines Vergleichstyps haben, so eine Einschätzung aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit. Daher seien ergänzend zu den Zielwerten Erwartungswerte auf der Ebene lokaler Organisationseinheiten im Jahr 2009 generell und im Jahr 2010 für die Grundsicherung für Arbeitsuchende erstellt worden.

Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung, die Mitglied eines sehr großen Vergleichstyps ist, als Problem benannt, dass ihre Randlage innerhalb des Vergleichstyps bei der Zielnachhaltung nicht berücksichtigt werde.

Aus verschiedenen befragten Agenturen für Arbeit und aus einer befragten Regionaldirektion wurden hinsichtlich der Clusterung bei der Arbeitslosenversicherung gewisse Einschränkun-

gen deutlich gemacht. So seien die Zuordnungen zu Vergleichstypen nicht immer (Randlagen) bzw. inzwischen im Einzelfall nicht mehr passend. Aus einer Agentur für Arbeit gab es die Anregung, die Clusterung nicht auf die gesamten Agenturbezirke zu beziehen, sondern getrennt für die Schnittmengen aus Agenturbezirken und Gebietskörperschaften zu bilden. Aus einer Agentur für Arbeit wurden die teilweise sehr kleinen Vergleichstypen mit weniger als zehn Agenturen für Arbeit kritisiert.

Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde aus einer Arbeitsgemeinschaft die Ansicht vertreten, dass innerhalb eines Vergleichstyps Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen zu ähnlich sei, um voneinander lernen zu können. Hilfreich sei es vielmehr, aus Unterschieden zu anderen Arbeitsgemeinschaften zu lernen. Aus zwei weiteren befragten Grundsicherungsstellen und einer Agentur für Arbeit wurde weitgehend übereinstimmend geäußert, dass Vergleiche zwischen regionalen Nachbarn sinnvoller seien als innerhalb des Vergleichstyps bzw. ergänzend hierzu zweckmäßig seien.

4.3.4 Zielwerte

Die in Experteninterviews Befragten sehen bei der Arbeitslosenversicherung weitgehend übereinstimmend und bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende vollständig übereinstimmend wenig Einfluss für die lokalen Akteurinnen und Akteure auf die Festlegung der Zielwerte. Für die Arbeitslosenversicherung wurde zudem aus einer befragten Regionaldirektion geäußert, auch sie selbst habe nur wenig Spielraum bei der Festlegung der Zielwerte. Lediglich aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit und aus einer Agentur für Arbeit wurde für die Arbeitslosenversicherung ein größerer Einfluss der Agenturen für Arbeit gesehen. So weichen nach Auskunft aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit die erstgenannten Bundeszielwerte für die Arbeitslosenversicherung regelmäßig von den endgültigen Zielvereinbarungen ab. In der Regel gebe es bei der Arbeitslosenversicherung eine Einigung zwischen Zentrale und Regionaldirektionen, ausnahmsweise habe es für 2010 eine Zielvorgabe für eine Regionaldirektion gegeben. Aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit wurde zudem darauf hingewiesen, dass der Aushandlungsprozess bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende weniger intensiv und weniger persönlich sei als bei der Arbeitslosenversicherung sowie dass er mehr Verbesserungspotenzial habe.

Für die Arbeitslosenversicherung und für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde überwiegend in den Experteninterviews auf lokaler Ebene und bei den Regionaldirektionen geäußert, dass es sich bei den Zielvereinbarungen eher um Zielvorgaben handele. Sofern es - wie derzeit - keinen echten Aushandlungsprozess gebe, sollten stattdessen explizit Zielvorgaben gemacht werden, so die Ansicht etlicher Befragter.

Nach Ansicht von mehreren Befragten würden bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende gut begründete Einwände von Grundsicherungsstellen beim *bottom-up*-Prozess (zunächst) berücksichtigt. Allerdings spiegele sich dies nicht in den endgültig im zweiten *top-down*-Prozess festgelegten Zielwerten wider, so die Ansicht aus zwei befragten Arbeitsgemeinschaften. Zudem seien die Gründe für die Abweichungen zwischen den zunächst im *bottom-up*-Prozess ausgehandelten Zielwerten und den endgültig im zweiten *top-down*-Prozess festgelegten Zielwerten nicht transparent. Ursächlich hierfür könnte u.a. sein, dass nach Ansicht von einzelnen Befragten auf lokaler Ebene die Argumente, die sich auf lokale Spezifika beziehen,

beim *bottom-up*-Prozess durch Aggregation verloren gingen. Zudem sei die in der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit durchgeführte Plausibilisierung der Angebotswerte der Grundsicherungsstellen mit multiplen Regressionsanalysen vor Ort nicht nachvollziehbar, so die Ansicht aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung.

Offenbar gibt es auch ein Misstrauen auf übergeordneten Ebenen gegenüber lokal-spezifischen Argumenten. So gebe es nach Ansicht aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen Anreiz für lokale Akteurinnen und Akteure, keine ambitionierten Ziele anzubieten und anstelle von realistischen strategische Informationen weiterzugeben. Daher sei die stringente Plausibilisierung und Prüfung der Angebotswerte durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit zweckmäßig. Zur Verbesserung des Aushandlungsprozesses könnte ggf. perspektivisch das Budget mit dem lokalen Anspruchsniveau für die Zielwerte steigen, so eine Ansicht aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

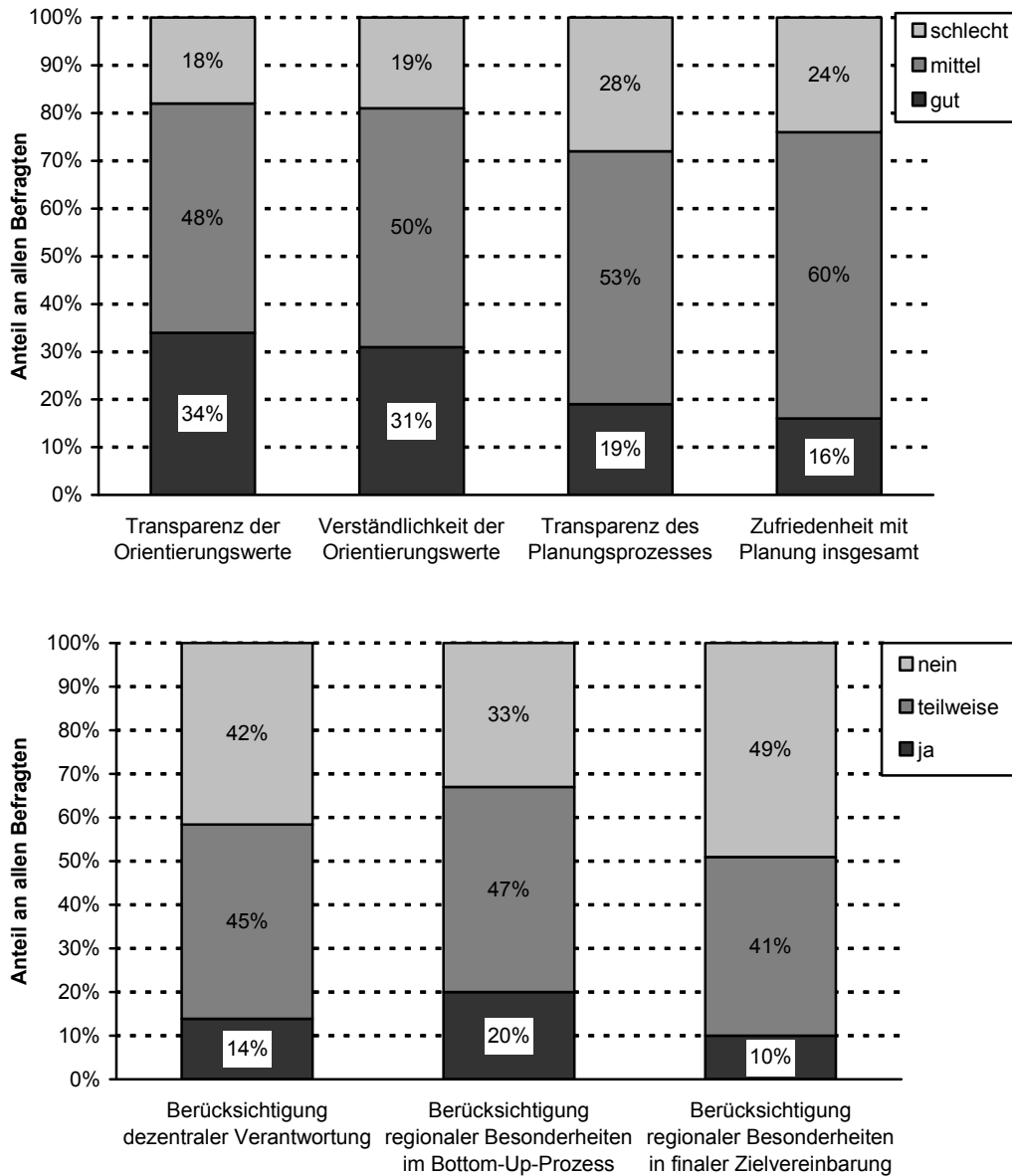
Von mehreren Befragten unterschiedlicher Ebenen wurde die Zielwertfestlegung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende als mechanistischer und zahlengetriebener dargestellt als bei der Arbeitslosenversicherung. Nach Einschätzung aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit liege dies an der deutlich größeren Zahl lokaler Organisationseinheiten bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende als bei der Arbeitslosenversicherung. Außerdem seien die Ernsthaftigkeit des Dialogs und der Druck bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende geringer als bei der Arbeitslosenversicherung, so eine - anderen widersprechende - Einschätzung aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit.

Wesentliche Ergebnisse aus den qualitativen Experteninterviews werden auch durch eine quantitative Online-Befragung vom März 2010 der Bundesagentur für Arbeit [2010f] zum Zielvereinbarungsprozess bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende für das Jahr 2010 bestätigt. Von 787 eingeladenen oberen Führungskräften aus Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit, Arbeitsgemeinschaften sowie Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung haben sich 375 an der Erhebung beteiligt. Ausgewählte Ergebnisse zeigt Abbildung 12. Danach beurteilt - je nach Frage - zwischen einem Sechstel und einem Drittel der Befragten die Transparenz und Verständlichkeit bzw. Zufriedenheit hinsichtlich der Orientierungswerte und des Planungsprozesses insgesamt als gut, zwischen 18% und 28% jedoch als schlecht (oberer Teil von Abbildung 12). Die Hälfte der Befragten ist der Ansicht, dass regionale Besonderheiten in den finalen Zielvereinbarungen nicht berücksichtigt worden seien (unterer Teil von Abbildung 12). Etwas besser sind die Ergebnisse zur Berücksichtigung regionaler Besonderheiten beim *bottom-up*-Prozess (unterer Teil von Abbildung 12). Die dezentrale Verantwortung sehen jeweils drei Siebtel der Befragten nicht bzw. teilweise berücksichtigt, lediglich ein Siebtel der Befragten gibt an, die dezentrale Verantwortung sei berücksichtigt worden.

Sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde in Experteninterviews mit Agenturen für Arbeit (mit getrennter Aufgabenwahrnehmung) die Einschätzung geäußert, dass die Regionaldirektionen beim Aushandlungsprozess mit der lokalen Ebene unter einen großen Druck der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit stünden. Falls eine Regionaldirektion gegenüber der lokalen Ebene beim Aushandlungsprozess nachgebe, müsste sie das Anspruchsniveau für andere lokale Organisationseinheiten

nachträglich entsprechend erhöhen. Um dies zu vermeiden, seien die Regionaldirektionen kaum zum Nachgeben bereit.

**Abbildung 12: Bewertung des Zielvereinbarungsprozesses bei der deutschen Grund-
sicherung für Arbeitsuchende für das Jahr 2010 durch obere Führungskräfte**



Anmerkung: Online-Befragung von 375 oberen Führungskräften aus Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit, Arbeitsgemeinschaften sowie Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung im März 2010. Den hier dargestellten Ergebnissen liegen - je nach Frage - Antworten von 360 bis 374 Personen zugrunde. Im oberen Teil der Abbildung sind die Anteile derjenigen dargestellt, die auf einer sechsstufigen Ordinalskala von negativ bis positiv eine der beiden „besten“, eine der beiden „mittleren“ bzw. eine der beiden „schlechtesten“ Kategorien angegeben haben.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2010f].

Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde aus einer Arbeitsgemeinschaft und aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung kritisch gesehen, dass das Eingliederungsbudget bei der Aushandlung der Zielwerte noch nicht bekannt sei. Zudem müsse über den Einkauf arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bereits vor der Aushandlung der Zielwerte entschieden werden, so die Ansicht aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung. Überdies sei die Zielwertfestlegung zukunftsbezogen, die regionale Verteilung des Eingliederungsbudgets erfolge jedoch ausschließlich anhand historischer Daten. Schließlich würden die Budgetverwendung und die Zielerreichung bei langfristigen Fördermaßnahmen in unterschiedliche Kalenderjahre und damit Steuerungsperioden fallen; hierfür gebe es bislang noch keinen Ausgleichsmechanismus.

Nach Einschätzung aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales sei die frühzeitig erforderliche Bestimmung von Orientierungswerten nachteilig, weil dann die wirtschaftliche Entwicklung noch sehr unsicher sei. Damit korrespondiert eine Problembeschreibung aus einer Regionaldirektion: So würden in den Verhandlungsprozess von zentraler Seite immer wieder neue Prognosen über die Entwicklung der arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen eingespeist, die im Zielfindungsprozess berücksichtigt werden sollen. Dies sei für die lokalen Akteurinnen und Akteure kaum nachvollziehbar und beeinträchtige dadurch deren Akzeptanz. Zudem mangle es an geeigneten regional differenzierten Prognosen.

Generell als nachteilig wurde bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales gesehen, dass sich der Zielwert an der Summe passiver Leistungen am Bundeshaushalt orientieren müsse. In eine ähnliche Richtung weist die Aussage aus einer Agentur für Arbeit für die Arbeitslosenversicherung: Problematisch sei, dass die Grundlage für die Zielwerte die - teilweise interessengeleiteten - Wirtschaftsprognosen der Bundesregierung seien.

Übereinstimmend sehen die Befragten sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Zielwerte in der Regel als ambitioniert an. Von den Befragten auf zentraler und regionaler Ebene werden die Zielwerte auch als realistisch eingeschätzt. Hingegen sehen insgesamt die Befragten auf lokaler Ebene die Zielwerte nur teilweise als realistisch an. Für die Arbeitslosenversicherung wurde aus einer Agentur für Arbeit insbesondere als problematisch angesehen, dass auch von den besten Agenturen für Arbeit innerhalb eines Vergleichstyps systematisch Verbesserungen erwartet würden.

Eine Belastung für die Zielsteuerung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind nach Einschätzung aus einer Arbeitsgemeinschaft Haushaltssperren wie Anfang 2010. Das gleiche gelte nach einer Einschätzung aus dem Deutschen Landkreistag - trotz der ergänzend zu den Zielwerten festgelegten Erwartungswerte (vgl. Unterabschnitt 4.2.5) - für die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise, weil dadurch Zielwerte unerreichbar wurden. Aus einer Arbeitsgemeinschaft wird zudem kritisiert, dass die Festlegung der Erwartungswerte ohne Aushandlungsprozess einseitig durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit erfolgt sei.

4.3.5 Zielnachhaltung sowie Anreize und Sanktionen

Bei der Arbeitslosenversicherung sind die Ansichten der Befragten über die Einflussmöglichkeiten der Agenturen für Arbeit auf die unterjährigen Prognosen zur Zielerreichung extrem

unterschiedlich. Während aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit und aus zwei Agenturen für Arbeit ein Einfluss der lokalen Ebene weitgehend verneint wurde, sahen andere Befragte aus einer Regionaldirektion und aus zwei anderen Agenturen für Arbeit einen erheblichen Einfluss der lokalen Ebene. Nach Angaben aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit hatten die Agenturen für Arbeit für das Jahr 2008 die Möglichkeit, die unterjährige Verteilung der Zielwerte zu beeinflussen. Dies habe dazu geführt, dass Schwierigkeiten aufgeschoben wurden und es am Ende des Jahres böse Überraschungen gab. Ein zusätzlicher Nutzen sei nicht zu beobachten gewesen. Nach diesen Erfahrungen sei ein Einfluss der Agenturen für Arbeit auf die unterjährigen Prognosen zur Zielerreichung nicht zweckmäßig. Aus einer Agentur für Arbeit wurde betont, dass die unterjährigen Prognosen zur Zielerreichung ein großes Konfliktfeld seien.

Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Befragten überwiegend der Ansicht, dass die Grundsicherungsstellen die unterjährigen Prognosen zur Zielerreichung kaum beeinflussen könnten. Aus einer Regionaldirektion und einer Agentur für Arbeit wurde jedoch die Ansicht vertreten, dass die Grundsicherungsstellen lokale Besonderheiten einbringen könnten. Aus der Agentur für Arbeit wurde betont, dass (inzwischen) die Planung der unterjährigen Verteilung des Einsatzes des arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentariums bei der unterjährigen Verteilung der Zielwerte berücksichtigt werde.

Aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit wurde darauf hingewiesen, dass die saisonalen Schwankungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende größer als bei der Arbeitslosenversicherung seien, da ein höherer Anteil der Integrationen Saisontätigkeiten betreffe. Trotz der offenbar größeren saisonalen Schwankungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sehen die Befragten dort die Qualität der unterjährigen Prognosen zur Zielerreichung insgesamt weniger kritisch als bei der Arbeitslosenversicherung. Nach Einschätzung aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales hätten sich die unterjährigen Prognosen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Zeitverlauf verbessert. In den beiden Experteninterviews auf zentraler Ebene für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden übereinstimmend die Prognosen für die Summe passiver Leistungen als einfacher und realistischer angesehen als jene für die Integrationsquote. Für den erst 2009 eingeführten Zielindikator „Anzahl der Langzeitbezieher/innen“ seien die unterjährigen Prognosen aufgrund der mangelnden Erfahrung noch nicht so ausgereift, so eine Ansicht aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die Befragten sind - soweit sie sich hierzu geäußert haben - mit nur geringen Einschränkungen übereinstimmend sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende der Ansicht, dass die Zielnachhaltung sich auf die Zielindikatoren fokussiere. Gleichwohl sind einige Befragte aus Agenturen für Arbeit der Ansicht, dass bei der Zielnachhaltung zu viel Wert auf weitere Kennzahlen gelegt werde. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind nach Ansicht der Befragten auch die Mindeststandards Gegenstand der Zielnachhaltedialoge; dies gelte allerdings nur bei drohender Zielverfehlung, so einige der Befragten. Aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wurde kritisch geäußert, dass auch Auffälligkeiten bei willkürlich ausgewählten Kennzahlen Gegenstand der Zielnachhaltedialoge seien. Sehr kritische Äußerungen hierzu gibt es auch aus

dem Deutschen Landkreistag: Die Ziele würden hinter zu vielen und für die Kommunen intransparenten Kennzahlen zurücktreten.

Aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wurde als kritisch angesehen, dass bei der Zielsteuerung nur die internen Prozesse im Fokus stünden und die Arbeit externer Maßnahmeträger nicht berücksichtigt würde, obgleich sie relevant für die Zielerreichung sei.

Kritisch wird von verschiedenen Befragten die Fixierung der Zielnachhaltung und der Zielnachhaltedialoge auf die dichotome Frage der Zielerreichung bzw. -verfehlung gesehen („grüne“ oder „rote“ Ampel). So hätten - nach Einschätzung aus einer Regionaldirektion für die Arbeitslosenversicherung - diejenigen mit voraussichtlicher Zielerreichung keine Motivation mehr für weitere Leistungssteigerungen. Ähnlich äußert sich auch die Bundesagentur für Arbeit [2009c, S. 3]: Eine hohe Zielübererfüllung lege den Schluss nahe, dass nicht ambitioniert genug geplant worden sei. Seien die Ziele wenig ehrgeizig und würden sie übererfüllt, so sinke die Motivation, denn ab der Zielerfüllung nehme der Ansporn zu weiteren Verbesserungen ab.

Aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wird für die Grundsicherung für Arbeitsuchende kritisch gesehen, dass die erreichten Werte nur hinsichtlich der Zielerreichung, nicht jedoch inhaltlich bewertet würden. Aus einer Agentur für Arbeit wurde für die Arbeitslosenversicherung darauf hingewiesen, dass die Zielnachhaltung teilweise schwachstellenorientiert erfolge und teilweise alle Zielindikatoren einbeziehe; letzteres sei besser für die Motivation der Mitarbeiter/innen.

In den Experteninterviews auf zentraler und regionaler Ebene waren die Befragten sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende einig, dass bei der Zielnachhaltung der Arbeitsmarktlage und den konkreten arbeitsmarktpolitischen Strategien Rechnung getragen würde. In Experteninterviews auf lokaler Ebene sahen die Befragten dies in der Regel nur teilweise gegeben. So wurde aus einer Agentur für Arbeit für die Arbeitslosenversicherung darauf hingewiesen, dass aufgrund politischen Drucks es trotz verschlechterter Marktlage eine unveränderte Erwartungshaltung gebe.

Die Befragten waren sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende weitgehend einig, dass die Zielnachhaltedialoge als offener Dialog erfolgen würden, vor allem dem Zweck einer engen Kommunikation dienten und eine Kultur des Lernens vorherrsche. Jeweils etwas kritischer wurde dies auf der lokalen Ebene gesehen. Für die Arbeitslosenversicherung wurde aus einer Agentur für Arbeit der offene Dialog nur bei Zielerreichung, nicht jedoch bei Zielverfehlung gesehen. Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wird dies von einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung sehr kritisch gesehen; so sei die Regionalberatung durch die Regionaldirektion eher eine „Regionalbefragung“. Nach Ansicht aus zwei Agenturen für Arbeit behindere bei der Arbeitslosenversicherung die Konkurrenz durch das *Ranking* das Lernen voneinander.

Die Befragten sehen sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei der Zielnachhaltung zumindest ein gewisses Maß an Kontrolle

und enger Führung. Im Detail sind die Auffassungen der Befragten über das Ausmaß jeweils etwas unterschiedlich. Allerdings werden bei der Zielnachhaltung Kontrolle und enge Führung von den Befragten unterschiedlicher Ebenen, die sich hierzu äußern, auch als erforderlich angesehen.

Weitgehend übereinstimmend sind die Befragten sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende der Ansicht, dass es in der Regel Einvernehmen darüber gebe, inwieweit die Ziele erreicht wurden. Etwas kritischer sehen die Befragten dies bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende als bei der Arbeitslosenversicherung. Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde aus einer Arbeitsgemeinschaft darauf hingewiesen, dass die Zielnachhaltung anhand vorläufiger Daten zu wenig aussagekräftig sei. Demgegenüber wurde aus einer Agentur für Arbeit ebenfalls für die Grundsicherung für Arbeitsuchende der lange Nachlauf bis zur Datenverfügbarkeit als kritisch angesehen. Aus einer Agentur für Arbeit wurde für die Arbeitslosenversicherung als problematisch eingeschätzt, dass es (unterjährig) eine Relativierung der Zielwerte durch das *Ranking* gebe. Aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wurde für die Grundsicherung für Arbeitsuchende kritisiert, dass bei der Zielnachhaltung seitens der Regionaldirektion teilweise innerhalb des Vergleichstyps und teilweise innerhalb der Regionaldirektion verglichen werde. Aus einer Arbeitsgemeinschaft wurde für die Grundsicherung für Arbeitsuchende das *Ranking* auf Basis der Zielerreichung (Abweichung der Ist-Werte von den Zielwerten) als problematisch angesehen, da eine Grundsicherungsstelle trotz vergleichsweise guter Ist-Werte innerhalb eines Vergleichstyps ggf. nur eine schlechte Platzierung erreiche.

Der Turnus der Zielnachhaltung wird von allen Befragten bei der Arbeitslosenversicherung übereinstimmend als zweckmäßig angesehen. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende teilen die meisten Befragten diese Einschätzung. In den Experteninterviews mit einer Regionaldirektion und einer Arbeitsgemeinschaft wurde der Turnus inzwischen als zu selten angesehen. Es gebe das Bedürfnis zu einem monatlichen Austausch, ggf. mit einem bestimmten Fokus. Bei zu seltenen Zielnachhaltedialogen gebe es die Gefahr zu starker Kontrolle, so die Ansicht aus der Regionaldirektion. Hingegen wurde aus dem Deutschen Landkreistag die Auffassung vertreten, die Zielnachhaltung erfolge zu häufig.

Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende gab es - trotz grundsätzlicher Zustimmung zum Turnus - verschiedentlich Kritik an den Zeitpunkten für die Zielnachhaltedialoge. So sei nach Ansicht aus einer Arbeitsgemeinschaft und einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung der März zu früh, da es kaum Resultate gebe, der Juni hingegen sei nach Ansicht aus der Arbeitsgemeinschaft zu spät für Konsequenzen. Befragte aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales sahen kritisch, dass eine Steuerung *de facto* nur von Mai bis November möglich sei, da vorher keine ausreichenden Ergebnisse vorlägen und nachher keine Steuerungseingriffe mehr sinnvoll seien.

Sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende scheint die Ursachenanalyse für Zielerreichung und -verfehlungen nach Angaben der Befragten sehr unterschiedlich zu verlaufen. Teilweise erfolgt eine Ursachenanalyse nur bei Zielverfehlungen, teilweise erfolgt sie vorrangig durch die gesteuerte und teilweise vorrangig durch die steuernde Organisationseinheit. Verschiedene Äußerungen der Befragten deuten darauf

hin, dass eine systematische Ursachenanalyse durch Unklarheiten hinsichtlich der Ursache-Wirkungs-Beziehungen behindert wird. So erfolge nach Einschätzung aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Ursachenanalyse bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende eher *ad hoc* und unter einer Vielzahl von Gesichtspunkten, nicht jedoch systematisch. Durch Unklarheiten hinsichtlich der Ursache-Wirkungs-Beziehungen werde auch ein Lernen von den Besten erschwert. Aus einer Arbeitsgemeinschaft wurde kritisiert, dass seitens der Agentur für Arbeit bei der Ursachenanalyse zu mechanistisch die Mindeststandards herangezogen würden. Aus dem Deutschen Landkreistag wurde die Ansicht vertreten, Grundsicherungsstellen mit schlechten Ergebnissen würden eher angeprangert als bei der Ursachenanalyse unterstützt.

Nach Einschätzung aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit sind die Konsequenzen bei Zielverfehlungen bei der Arbeitslosenversicherung stärker ausgeprägt als bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Dieser Eindruck ergibt sich aus dem Vergleich der Einschätzungen weiterer Befragter zur Arbeitslosenversicherung und zur Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Befragten sind sich weitgehend sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende einig, dass Konsequenzen bei Zielverfehlungen vorrangig von den lokalen Organisationseinheiten gezogen werden. Unterschiedlich sind die Aussagen dazu, welche Rolle die Regionaldirektionen dabei spielen. Teilweise wurde geäußert, dass diese Steuerungsimpulse geben würden.

Aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit wurde über die dortige Diskussion berichtet, bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende ggf. das Controlling künftig eher wie in einem Konzern auszugestalten, d.h. die Intensität und die Eingriffe in das operative Geschäft zu reduzieren. Ursache für diese Diskussion seien auch personelle Engpässe.

Von verschiedenen Befragten aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden unterschiedliche Befürchtungen hinsichtlich individueller Prämienzahlungen in Abhängigkeit von der Zielerreichung geäußert. Hierzu gehören Fehlanreize, Zufälligkeit der Prämienverteilung, mangelnde Akzeptanz und Demotivation infolge von Enttäuschungen beim Ausbleiben einer erwarteten Prämienzahlung. Für die Arbeitslosenversicherung, bei der die Zielerreichung in die Prämienbemessung zumindest bei bestimmten Führungskräften einfließt, wurden dergleichen Probleme allerdings nicht geäußert.

Jenseits der Prämienzahlungen sind sich nach Einschätzung von Befragten sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Führungskräfte darüber bewusst, dass nachhaltige Zielverfehlungen auch personelle Konsequenzen haben könnten.

4.3.6 Kommunikation

Weitgehend übereinstimmend wurde für die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung für Arbeitsuchende von allen Befragten aus der Bundesagentur für Arbeit und den Grundsicherungsstellen angegeben, dass sowohl die Führungs- als auch die Fachkräfte jeweils über den aktuellen Stand der Zielerreichung informiert seien. Aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde die Einschätzung geäußert, dass nur die mit der Zielsteuerung unmittelbar befassten Fach- und Führungskräfte, nicht jedoch die übrigen im Bereich der Ar-

beitsmarktpolitik tätigen Fach- und Führungskräfte stets über den aktuellen Stand der Zielerreichung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende informiert seien.

Sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde in den Experteninterviews aus einer Regionaldirektion bzw. aus einer lokalen Organisationseinheit darauf hingewiesen, dass die Information der politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern über die Zielerreichung wichtig sei.

Hinsichtlich einer Veröffentlichung der Ergebnisse der Zielerreichung haben die Befragten sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende verschiedene Bedenken geäußert. So seien die Zielindikatoren gegenüber Kundinnen und Kunden sowie der Öffentlichkeit nur schwer zu vermitteln. Eine vollständige Trennung zwischen exogenen und endogenen Einflussfaktoren sei nicht möglich. Zudem drohe die Gefahr plakativer oder populistischer Darstellungen.

Aus einer Regionaldirektion wurde für die Grundsicherung für Arbeitsuchende die Möglichkeit einer gezielten Veröffentlichung einzelner Ergebnisse bzw. deren Androhung als Druckmittel gegenüber der politischen Führung von Kommunen genannt. Umgekehrt hat eine Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung darauf hingewiesen, dass eine Veröffentlichung der Ergebnisse zur Zielerreichung auch Schutz vor ungerechtfertigten öffentlichen Vorwürfen bieten könne. Aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde die Einschätzung geäußert, dass die erfolgte Veröffentlichung zentraler Ergebnisse zur Zielerreichung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende kaum öffentliche Resonanz gehabt habe.

4.3.7 Handlungsspielräume

Bei der Arbeitslosenversicherung sehen die Befragten auf lokaler und regionaler Ebene übereinstimmend die Handlungsspielräume als (eher) ausreichend an. Lediglich aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit wurde deutliche Kritik an der zu hohen Regelungsdichte des SGB III geäußert; zudem enthalte es zu viele „Verrichtungs- und Prozessregelungen“.

Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Einschätzungen zu den Handlungsspielräumen deutlich heterogener. So sei nach Einschätzung aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit das SGB II deutlich schlanker als das SGB III und die Regelungsdichte sei geringer. Allerdings habe zwar nach Einschätzung aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Zielsteuerung Handlungsspielräume vor Ort vergrößert, jedoch nicht in dem erwünschten Ausmaß. Aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird die gesetzliche Regelungsdichte bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende ebenfalls als eher gering eingeschätzt, allerdings gebe es unterschiedliche Interpretationen. So werde das 4-Phasen-Modell von zentraler Seite als Instrument zur Hilfe gesehen, lokal werde es als stark reglementierend empfunden. Kritischer sieht dies - dementsprechend - insbesondere ein Teil der lokalen Akteurinnen und Akteure. Als problematisch wird weniger die gesetzliche Regelungsdichte angesehen, als vielmehr deren einschränkende Interpretationen durch die unterschiedlichen Ebenen der Bundesagentur für Arbeit und die Rechtsprechung. Aus einer Arbeitsgemeinschaft wurde geäußert, dass die Zielsteuerung nicht konsequent durchgeführt werde, vielmehr gebe es eine Überreglementierung und damit eine Parallelsteuerung durch

Ge- und Verbote. So sei inzwischen stets eine ausdrückliche Rechtsgrundlage erforderlich, während früher eher erlaubt gewesen sei, was nicht ausdrücklich verboten war.

Bei der Arbeitslosenversicherung sehen die Befragten ganz überwiegend keine oder kaum Spielräume hinsichtlich des Organisationsaufbaus und keine bei den EDV-Verfahren. Manche Befragte sehen etwas mehr Spielräume bei den sonstigen Verfahrensabläufen und Prozessen. Zu den Vorgaben gehörten beispielsweise das Kundenzentrum sowie früher die Handlungsprogramme und nunmehr das 4-Phasen-Modell (vgl. auch Abschnitt 4.1).

Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sehen die Befragten auf zentraler und regionaler Ebene größere Spielräume beim Organisationsaufbau als die meisten lokalen Akteurinnen und Akteure. Als einschränkend werden etwa die Mindeststandards angesehen. Darüber hinaus seien beispielsweise das Kundenzentrum und das 4-Phasen-Modell von der Bundesagentur für Arbeit mehr oder weniger bindend vorgegeben (vgl. auch Abschnitt 4.1). Allerdings ist nach Aussage aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales umstritten, ob die Bundesagentur für Arbeit das 4-Phasen-Modell den Arbeitsgemeinschaften verbindlich vorgeben könne. Insgesamt dränge nach Einschätzung aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit auf Vereinheitlichungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Nach weitgehend übereinstimmender Einschätzung der Befragten gebe es kaum Spielräume bei den EDV-Verfahren. Bei den sonstigen Verfahrensabläufen und Prozessen sehen die Befragten größere Spielräume, weniger deutlich allerdings die Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung. Nach Einschätzung aus einer befragten Regionaldirektion wäre mehr Einheitlichkeit bei den Verfahrensabläufen und Prozessen besser, diese hätten ohnehin kaum Einfluss auf die Zielerreichung.

Sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sehen die Befragten überwiegend größere Freiräume bei der Ausgestaltung von Fördern und Fordern. Aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (selbst-) kritisch angemerkt, dass die Handlungsspielräume durch zentrale Vorgaben begrenzt würden.³⁵ Dies betreffe etwa die Umsetzung der Ermessensleistungen zum Fördern. Hinsichtlich des Forderns gebe es klare Regelungen oder Mindeststandards, die die Spielräume einschränkten. Nach Einschätzung aus einer befragten Regionaldirektion sei der Spielraum beim Fördern und Fordern besonders wichtig. Aus einer anderen befragten Regionaldirektion wurde hingegen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende der Wunsch nach mehr Einheitlichkeit geäußert. Eine Arbeitsgemeinschaft hat darauf hingewiesen, dass die beiden Träger (Agentur für Arbeit und Kommune) jeweils die Umsetzung spezifischer Instrumente verlangen würden, dies würde die Spielräume begrenzen. Aus einer Agentur für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wurde kritisch gesehen, dass Trainingsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten wegen der geforderten Aktivierungsquoten in größerem Umfang eingesetzt werden müssten.

³⁵ Als Konsequenz werden ab Anfang 2011 den dezentralen Trägerversammlungen der neuen gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b SGB II n.F. mehr Kompetenzen als bislang zugewiesen (vgl. § 44c SGB II n.F.).

Sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Einschätzungen zu den Möglichkeiten, innovative Ansätze im Bereich von Fördern und Fordern zu entwickeln und umzusetzen, sehr heterogen.

Sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt es aus unterschiedlichen Ebenen den Wunsch nach zusätzlichen Handlungsspielräumen. Nach Ansicht aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales sollten die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit für die Grundsicherung für Arbeitsuchende reduziert werden.³⁶ Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und für die Arbeitslosenversicherung aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit die Umwandlung von Pflicht- in Ermessensleistungen als wünschenswert angesehen, um die Handlungsspielräume vor Ort zu erhöhen. Aus dem Deutschen Landkreistag wurde für die Grundsicherung für Arbeitsuchende generell eine Erhöhung der Flexibilität der Förderinstrumente angemahnt. Sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden jeweils in einem Experteninterview auf lokaler Ebene und bei einer Regionaldirektion größere Spielräume für innovative Förderansätze angemahnt. Im Experteninterview mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde für die Grundsicherung für Arbeitsuchende die Vermutung geäußert, die Abwicklung des Einkaufs arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen über die Regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur für Arbeit sei hinderlich für innovative Förderansätze. In mehreren Experteninterviews auf lokaler Ebene wurde für die Arbeitslosenversicherung bzw. die Grundsicherung für Arbeitsuchende mehr Flexibilität beim Einkauf arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen angemahnt. Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde aus zwei Arbeitsgemeinschaften bemängelt, dass ein Ausschluss von Anbieterinnen und Anbietern, mit denen in der Vergangenheit bereits schlechte Erfahrungen gemacht worden sind, nicht möglich sei.

In mehreren Experteninterviews auf lokaler Ebene wurden sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende mehr Spielräume hinsichtlich des Personals angemahnt. Dies betrifft bei der Arbeitslosenversicherung offenbar eher den Einsatz des vorhandenen Personals und bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende eher Umfang und Auswahl des Personals. Auch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit hat für die Arbeitslosenversicherung mehr Flexibilität beim Personal angemahnt, etwa durch flexiblere Einsatzmöglichkeiten des Personalbudgets (z.B. Verhältnis von Fach- zu Führungskräften) und ein gemeinsames Budget für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und für die Verwaltung. Letzteres wurde auch aus einer Agentur für Arbeit gewünscht, wobei die Ressourcenverantwortung dann auch vor Ort liegen sollte. Aus einer anderen Agentur für Arbeit wurde für die Arbeitslosenversicherung der Wunsch geäußert, den Organisationsaufbau dauerhaft verändern zu können.

Aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit wurde für die Grundsicherung für Arbeitsuchende explizit geäußert, dass zusätzliche Handlungsspielräume nicht erforderlich seien. Nach Einschätzung aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales gebe es bei der Grundsicherung

³⁶ Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird dementsprechend beobachten, wie die ausgeweiteten Kompetenzen (§ 44c SGB II n.F.) für die Trägerversammlung der neuen gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b SGB II n.F. ab Anfang 2011 umgesetzt werden.

cherung für Arbeitsuchende teilweise von lokalen Akteurinnen und Akteuren sogar den Wunsch nach mehr handlungsleitenden Vorgaben. Explizit weniger Handlungsspielräume wurden aus einer befragten Regionaldirektion und aus einer befragten Agentur für Arbeit für zweckmäßig erachtet.

4.3.8 Wirkungen

Die gute Entwicklung am Arbeitsmarkt sei nach Einschätzung aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit wesentlich durch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der bis 2008 guten Konjunktur beeinflusst gewesen, aber auch die Zielsteuerung bei der Arbeitslosenversicherung habe einen Beitrag geleistet. Die durchschnittliche abgeschlossene erweiterbare Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit sei von 2006 bis 2009 erheblich reduziert worden. Die inzwischen verbesserte Kundenzufriedenheit sei eindeutig auf die Zielsteuerung zurückzuführen. Die Arbeitsmarktpolitik habe sich im Zeitablauf einerseits durch gesetzliche Änderungen, andererseits aber auch durch deren inzwischen zielgerichtetere Umsetzung verändert. Auch offiziell hat die Bundesagentur für Arbeit [2008c] in einer Pressemitteilung Erfolge bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende hinsichtlich der Integration in Beschäftigung auf die Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit zurückgeführt.

Skeptischer hingegen werden die bisher eingetretenen Wirkungen der Zielsteuerung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Experteninterview in der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit eingeschätzt. So habe es seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 zwar einen starken Rückgang der Zahl der Hilfebedürftigen gegeben, allerdings sei dieser Erfolg weniger als bei der Arbeitslosenversicherung auf die Zielsteuerung zurückzuführen, denn die Zielsteuerung sei später als bei der Arbeitslosenversicherung eingeführt worden, sie sei leichter zu umgehen, die Beeinflussbarkeit der Hilfebedürftigkeit sei geringer und die Kundinnen und Kunden seien „träger“ als in der Arbeitslosenversicherung.

4.4 Zusammenfassung

In Deutschland gibt es im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik zwei relevante Leistungssysteme, die jeweils sowohl Leistungen zum Lebensunterhalt als auch Leistungen zur Eingliederung in Arbeit vorsehen. Für die Empfänger/innen der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld und Arbeitsuchende ohne Leistungsbezug ist die Arbeitslosenversicherung zuständig, für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen die Anfang 2005 eingeführte Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden im Wesentlichen aus Beiträgen der Arbeitgeber/innen und der Beschäftigten in gleicher Höhe finanziert. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende teilen sich Bund und Kommunen die Finanzierung. Die Arbeitslosenversicherung wird durch die Bundesagentur für Arbeit umgesetzt. Diese gliedert sich in eine Zentrale, 10 Regionaldirektionen und 176 Agenturen für Arbeit. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende hingegen wird im Regelfall durch eine der etwa 345 Arbeitsgemeinschaften aus jeweils einer kreisfreien Stadt bzw. einem (Land-) Kreis und der oder den jeweils zuständigen Agenturen für Arbeit umgesetzt. In etwa 20 Kommunen erfolgt die Um-

setzung getrennt durch die Kommunen und die Agenturen für Arbeit („Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung“).³⁷

Die Bundesagentur für Arbeit hat 2004 begonnen, intern über wirkungsorientierte Ziele zu steuern.³⁸ Es gibt jährliche Zielvereinbarungen zwischen der Zentrale und den Regionaldirektionen sowie zwischen diesen und den Agenturen für Arbeit. Ziele und Zielindikatoren wurden in den letzten Jahren verändert, bestimmte Kernindikatoren blieben jedoch erhalten. Für das Jahr 2010 bzw. 2011 gibt es 13 bzw. 14 Zielindikatoren überwiegend für arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele, aus denen mit unterschiedlicher Gewichtung ein Gesamtindex gebildet wird. Für arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele gibt es insbesondere

- Zielindikatoren zur durchschnittlichen abgeschlossenen Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit (einschließlich Maßnahmeteilnahmen) der Abgänger/innen für unterschiedliche Personengruppen (Leistungsempfänger/innen, faktisch Arbeitslose ohne Leistungsbezug, Rehabilitandinnen und Rehabilitanden),
- Zielindikatoren zum Anteil bzw. zur Zahl von Integrationen bzw. Einmündungen in Ausbildung für unterschiedliche Personengruppen (gekündigte oder befristete Beschäftigte vor Eintritt der Arbeitslosigkeit, faktisch Arbeitslose, Schulabgänger/innen),
- Zielindikatoren zur Zahl der erfolgreich besetzten Arbeits- bzw. Ausbildungsstellen.

Darüber hinaus ist die Kundenzufriedenheit - ermittelt anhand von Kundenbefragungen - der Arbeitnehmer/innen, der Arbeitgeber/innen sowie der Ausbildungsuchenden Bestandteil der Zielsteuerung. Im Jahr 2010 hat die Kundenzufriedenheit ein Gewicht von 15% im Gesamtindex.

Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt es seit dem Jahr 2006 eine Zielsteuerung, die von zentraler Ebene ausgeht. Sie erfolgt über arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele für die vom Bund finanzierten Leistungen, für deren Umsetzung die Bundesagentur für Arbeit verantwortlich ist, nicht jedoch für die kommunalen Leistungen. Das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales schließt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen jährlich eine Zielvereinbarung mit der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit. Zielvereinbarungen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit werden analog zur Arbeitslosenversicherung geschlossen. Zudem schließen die Trägerversammlungen aus Agentur für Arbeit und Kommune mit den Geschäftsführungen der Arbeitsgemeinschaften Zielvereinbarungen. Seit 2006 ist die „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“ ein arbeitsmarktpolitisches Wirkungsziel, das durch die Summe passiver Leistungen des Bundes gemessen wird. Außerdem wird seither die „Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit“ angestrebt und durch die „Integrationsquote“, die sich auf die zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bezieht, gemessen. Zudem entfielen ab 2009 mehrere frühere Ziele. Zugleich wurde das Ziel „Langzeitbezug vermeiden“ neu eingeführt, das seither durch den Zielindikator „Anzahl der Langzeitbezie-

³⁷ Darüber hinaus hatten bereits vor Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende 69 Kommunen dafür optiert, allein diese Leistungen umzusetzen. Da es für diese bislang keine zentrale Zielsteuerung gibt, bleiben sie hier unberücksichtigt.

³⁸ Darüber hinaus sind mehrjährige Vereinbarungen über Rahmenziele zwischen der Bundesregierung und der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit gesetzlich vorgesehen, bislang jedoch nicht abgeschlossen.

her/innen“ (über 24 Monate) gemessen wird. Erstmals für das Jahr 2010 kam auf Wunsch der Bundesagentur für Arbeit das Ziel Kundenzufriedenheit hinzu, das durch einen Kundenzufriedenheitsindex anhand von Befragungen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gemessen wird. Anders als bei der Arbeitslosenversicherung sind die Zielindikatoren bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht gewichtet. In der Praxis haben aber wohl die beiden Zielindikatoren „Summe passiver Leistungen“ und die „Integrationsquote“ - mit variierender Betonung - die größte Bedeutung.

Bei den für die Arbeitslosenversicherung als Zielindikator verwendeten durchschnittlichen abgeschlossenen Dauern führt ein - inhaltlich positiv zu bewertender - zusätzlicher Abgang nach langer Dauer dazu, dass die durchschnittliche Dauer erhöht und damit die Zielerreichung verschlechtert wird. Dies erscheint kontraproduktiv, wurde jedoch von den befragten Expertinnen und Experten nicht thematisiert.

Sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden Integrationsquoten als Zielindikator verwendet. Bei - ggf. unerwarteter - ungünstiger Arbeitsmarktentwicklung erhöht sich infolge zusätzlicher Zugänge der Nenner, wodurch die absolute Zahl der anzustrebenden Integrationen - trotz verschlechterter Arbeitsmarktlage - zunimmt. Dies erscheint problematisch, wurde jedoch in den Experteninterviews ebenfalls nicht thematisiert.

Der Zielindikator „Summe passiver Leistungen“ wird wesentlich vom Bestand der Leistungsempfänger/innen und dieser wiederum von den Zu- und Abgängen bestimmt. Die Abgänge aus dem Leistungssystem dürften eher als die Zugänge beeinflussbar sein. Damit dürfte die „Summe passiver Leistungen“ stärker exogen bestimmt sein als arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren, die sich auf die Abgänge beziehen. Zudem werde - so vereinzelte Hinweisen in Experteninterviews - eine restriktive Zugangssteuerung nahe gelegt, die nicht beabsichtigt sei.

Insgesamt sind die für die Jahre 2010 und 2011 festgelegten vier Ziele und vier Zielindikatoren bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende deutlich besser überschaubar als die 13 bzw. 14 Zielindikatoren bei der Arbeitslosenversicherung.

Die Ausgestaltung der Zielsteuerung ist offenbar nicht nur bei der Arbeitslosenversicherung, sondern auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende stark durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit geprägt. Insofern erscheint fraglich, inwieweit die übergeordnete Zielsteuerung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die Politik bzw. das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erfolgt.

Als Ausgangspunkt für die Festlegung von Zielwerten dient bei beiden Zielsteuerungssystemen eine Clusterung der lokalen Organisationseinheiten. Auf zentraler Ebene werden zunächst Zielwertvorstellungen für jede lokale Organisationseinheit entwickelt. Zum einen werden ggf. generelle Verbesserungspotenziale unterstellt, zum anderen wird von den schlechteren Organisationseinheiten innerhalb jedes Clusters eine gewisse Reduktion des Unterschieds zu den besseren erwartet. Die Zielwertvorstellungen werden in einem *top-down*-Prozess den lokalen Organisationseinheiten mitgeteilt. Diese formulieren anschließend ihre Einschätzung

hierzu und geben die Information in einem *bottom-up*-Prozess nach oben. Schließlich werden auf zentraler Ebene die Zielwerte festgelegt und in einem erneuten *top-down*-Prozess den lokalen Organisationseinheiten mitgeteilt. Soweit diese die Zielwerte nicht akzeptieren, werden Zielvorgaben gemacht.

Auf allen Ebenen gibt es für die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung für Arbeitssuchende monatlich Berichte über die Zielerreichung. Datenbasis sind prozessproduzierte Daten und die vierteljährlichen Kundenbefragungen, die zentral aufbereitet werden. Nach einer zwischenzeitlichen Verlängerung des Turnus gibt es regelmäßige Zielnachhaltedialoge zwischen allen Ebenen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit und mit den Arbeitsgemeinschaften nur noch fünf Mal jährlich; Anpassungen erfolgen bei Bedarf. Zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit gibt es quartalsweise Zielnachhaltedialoge.

Ergänzend zu den in den Zielvereinbarungen vereinbarten arbeitsmarktpolitischen Wirkungszielen gibt es einerseits Kennzahlen mit ergänzenden Informationen zu den Zielindikatoren und andererseits verschiedene Vorgaben etwa zu Förderquoten bei der Arbeitslosenversicherung und Prozessvorgaben in beiden Systemen. Dadurch kommt es zumindest partiell zu einer Doppelsteuerung: Einerseits erhalten die lokalen Organisationseinheiten Förder- und Prozessvorgaben und andererseits sollen sie arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele konsequent verfolgen. Dies dürfte für die Arbeitslosenversicherung stärker als für die Grundsicherung für Arbeitssuchende gelten.

Jenseits der Problematik der skizzierten Doppelsteuerung scheint insgesamt die Zielsteuerung bei der Arbeitslosenversicherung stringenter als bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende umgesetzt zu werden. Die Ursachen hierfür dürften vielfältig sein. So sind die Mitarbeiter/innen der Arbeitsgemeinschaften heterogener als die der Agenturen für Arbeit. An der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende wirken neben der Bundesagentur für Arbeit auch die Kommunen, die Länder, der Bund und die kommunalen Spitzenverbände mit.

4.5 Literatur zu Kapitel 4

Arbeitsgruppe zur Neukonzeption der SGB II-Zielvereinbarung ab 2009 [2008]: *Abschlussbericht*, unveröffentlicht, Berlin.

BACHER, JOHANN [1996]: *Clusteranalyse*, 2. Aufl. 1996 (Nachdruck 2002), München.

BLIEN, UWE, und FRANZISKA HIRSCHENAUER [2005a]: *Vergleichstypen 2005*, Neufassung der Regionaltypisierung für Vergleiche zwischen Agenturbezirken, IAB Forschungsbericht, Nr. 24/2005, Nürnberg.

BLIEN, UWE, und FRANZISKA HIRSCHENAUER [2005b]: *Welche Arbeitsagenturen sind vergleichbar?*, IAB Kurzbericht, Nr. 18/2005, 14. Oktober 2005, Nürnberg.

BLIEN, UWE, FRANZISKA HIRSCHENAUER, MANFRED ARENDT, HANS JÜRGEN BRAUN, DIETER-MICHAEL GUNST, SIBEL KILCIOGLU, HELMUT KLEINSCHMIDT, MARTINA MUSATI, HERMANN ROß, DIETER VOLLKOMMER und JOCHEN WEIN [2004]: „Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit“, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, Jg. 1, H. 2, S. 146-175.

- BLIEN, UWE, FRANZISKA HIRSCHENAUER und PHAN THI HONG VAN [2006]: *Model-based classification of regional labour markets for purposes of labour market policy*, IAB Discussion Paper, Nr. 29/2006, Nürnberg.
- BLIEN, UWE, KLARA KAUFMANN, FELIX RÜB, DANIEL WERNER und KATJA WOLF [2005]: *Regionale Typisierung im SGB II-Bereich*, Fachliche Dokumentation, Nürnberg.
- BLOS, KERSTIN, und BARBARA SCHWENGLER [2007]: *Regionale Einkommenseffekte der Arbeitsmarktreformen*. IAB Kurzbericht, Nr. 4/2007, 19. Februar 2007, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2006a]: *Bericht über das vierte Quartal und das Geschäftsjahr 2005*, Januar 2006, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2006b]: *SGB II-Planungsbrief 2006*, 24. März 2006, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2006c]: *Geschäftspolitische Ziele 2007*, unveröffentlichter Vorstandsbrief zur Planung SGB III 2007, Juli 2006, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2006d]: „Erste Runde der Kundenbefragung abgeschlossen: Ergebnisse zeigen Positives, aber auch Veränderungsbedarf“, *Presseinfo*, Nr. 56, 10. August 2006, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2006e]: *SGB II-Planungsbrief 2007*, 29. September 2006, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2007a]: *Geschäftspolitische Ziele 2008*, unveröffentlichter Vorstandsbrief zur Planung SGB III 2008, 20. Juli 2007, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2007b]: *SGB II-Planungsbrief 2008*, 17. September 2007, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2007c]: „BA: Lernende Organisation - BA vergleicht Leistungsfähigkeit operativer Einheiten“, *Pressemitteilung*, 27. September 2007, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2008a]: *Zielvereinbarung 2008 zwischen dem Vorstand der Bundesagentur für Arbeit und dem Vorsitzenden der Regionaldirektion Bayern*, unveröffentlicht, 11. Januar 2008, o.O.
- Bundesagentur für Arbeit [2008b]: *Bericht zu den Leistungszielen SGB II 2007*, 5. Mai 2008, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2008c]: „Systemvergleich in der Grundsicherung: Arbeitsgemeinschaften und Arbeitsagenturen schneiden gut ab“, *Pressemitteilung*, 18. Juni 2008, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2008d]: *Geschäftspolitische Ziele 2009*, unveröffentlichter Vorstandsbrief zur Planung SGB III 2009, Juli 2008, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2008e]: *Planungsbrief 2009*, Planungsprozess SGB II, 19. September 2008, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2009a]: *Geschäftspolitische Ziele 2010 im Bereich der Arbeitslosenversicherung*, unveröffentlichter Vorstandsbrief zur Planung 2010, SGB III, Juli 2009, Nürnberg.

- Bundesagentur für Arbeit [2009b]: *Geschäftspolitische Ziele 2010 im Bereich der Arbeitslosenversicherung*, unveröffentlichte Gegenüberstellung der Zielsysteme 2010 und 2009, Juli 2009, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2009c]: *Zielerreichung SGB II 2008*, Juli 2009, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2009d]: *Planungsbrief 2010*, Planungsprozess SGB II, 18. September 2009, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2010a]: *Glossar*³⁹, unveröffentlicht, Stand 25. Januar 2010, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2010b]: *Mathematik auf einen Blick*, Berechnung des Gesamtindex 2010 im Detail⁴⁰, unveröffentlicht, April 2010, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2010c]: *Zielerreichung SGB II 2009*, April 2010, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2010d]: *Geschäftspolitische Ziele 2010 im Bereich Arbeitslosenversicherung - Erläuterung zu geänderten Zielindikatoren*, unveröffentlichte Beratungsunterlage 49/2010 des Verwaltungsrats, 12. April 2010, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2010e]: *Quartalsbericht I 2010 zur Zielerreichung im Bereich Grundsicherung, ZED 2 (Staatssekretäresebene)*, unveröffentlicht, 26. April 2010, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2010f]: *Planung 2010 - Ergebnis der Befragung*, SGB II, unveröffentlicht, Juli 2010, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2010g]: *Geschäftspolitische Ziele 2011 im Bereich der Arbeitslosenversicherung*, unveröffentlicher Vorstandsbrief zur Planung 2011, SGB III, September 2010, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2010h]: *Planungsbrief 2011*, Planungsprozess SGB II, 17. September 2010, Nürnberg.
Internet (5. Oktober 2010):
http://www.harald-thome.de/media/files/BA_Planungsbrief_SGB_II_2011_170910.pdf
- Bundesagentur für Arbeit [2010i]: *Zielerreichung im Bereich Grundsicherung*, Quartalsbericht III 2010, Monatsmonat September 2010, ZED 2 (Staatssekretäresebene), unveröffentlicht, 12. November 2010, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [o.J.a]: *Zielvereinbarung 2009 zwischen dem Vorstand der Bundesagentur für Arbeit und dem Vorsitzenden der Regionaldirektion Baden-Württemberg*, unveröffentlicht, o.O.
- Bundesagentur für Arbeit [o.J.b]: *Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland*, Monatsbericht, Dezember und das Jahr 2010, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2006]: *Zielvereinbarung 2006*, Entwurf, Berlin.

³⁹ Zu den Zielvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung.

⁴⁰ Angaben beziehen sich auf die Arbeitslosenversicherung.

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2007a]: *Die Arbeitsgemeinschaften und ihre Träger im SGB II*, 12. Januar 2007, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2007b]: *Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2007*, 7. Februar 2007, Berlin u.a.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2008]: *Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2008*, 12. / 15. Februar 2008, Berlin u.a.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2009]: *Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2009*, 3. / 5. Februar 2009, Berlin u.a.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2010a]: *Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2010*, 22. Dezember 2009 / 4. Januar 2010, Berlin u.a.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2010b]: *Ergebnisprotokoll zum Zielerreichungsdialog auf Leitungsebene (ZED II) über den Stand der Zielerreichung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende im ersten Quartal 2010 am 17. Mai 2010*, unveröffentlicht, 8. Juni 2010, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit [2005]: *Zielvereinbarung*, 8. / 21. Juni 2005, Berlin.
- DAUTH, WOLFGANG, FRANZISKA HIRSCHENAUER und FELIX RÜB [2008a]: *Vergleichstypen 2008*, Neufassung der SGB-III-Typisierung, IAB Forschungsbericht, Nr. 8/2008, Nürnberg.
- DAUTH, WOLFGANG, FRANZISKA HIRSCHENAUER und FELIX RÜB [2008b]: *Damit Äpfel nicht mit Birnen verglichen werden...*, Neue Typisierung regionaler Arbeitsmärkte, IAB Kurzbericht, Nr. 15/2008, Nürnberg.
- Deutscher Bundestag [2010]: „Personalsituation und zur Verfügung stehende Mittel für die Unterstützung Arbeitsuchender in den Jobcentern“, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage verschiedener Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, *Bundestagsdrucksache*, 17/3294, 13. Oktober 2010, Berlin.
- Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales [2010]: „Anlage zum Entsperrungsantrag zur Qualifizierten Haushaltssperre im Einzelplan 11, Kapitel 1112 des Bundeshaushalts; Titel 636 13 (Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende); Titel 685 11 (Leistungen zur Eingliederung in Arbeit)“, Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Ausschussdrucksache*, 17/123, 2. April 2010, Berlin.

- Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss [2006]: „Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales nach § 88 Abs. 2 BHO“, Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, *Ausschussdrucksache*, 16/1253, 19. Mai 2006, Berlin.
- HIRSCHENAUER, FRANZISKA [1999]: „Clusteranalytische Typisierung der west- und ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke zur vergleichenden Betrachtung regionaler Eingliederungsbilanzen“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Jg. 32, H. 2, S. 169-184.
- MUSATI, MARTINA [2007]: *2,5 Jahre SGB II - Systemleistung SGB II*, Was wurde erreicht, o.O.
Internet (25. Oktober 2010):
http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Fachtagung2007_Rede_Musati_1007.pdf
- REIS, CLAUS, MONIKA LUDWIG, CHRISTIAN KOLBE, WINFRIED KÖPPLER, TINA HOBUSCH, LUTZ WENDE, ANDREA VIETH, RON REINMÜLLER, LAURA REIS, GERHARD CHRISTE, HELMUT SCHRÖDER, JACOB STEINWEDE, BETTINA BERTRAM, THORSTEN BRAND, ANJA BLUM, RALPH CRAMER, SUSANN DRYA, PETRA KNERR, KAREN MARWINSKI, STEFAN SCHIEL, SYLVIA SCHULTE, ELMAR SIMMA, GUIDO HILLEBRAND, HUGH MOSLEY, PETRA KAPS, FRANK OSCHMIANSKY, STEFAN GRÜNDER und MAREIKE E-BACH [2008]: *Implementations- und Governanceanalyse*, Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Untersuchungsfeld 2, Abschlussbericht, Mai 2008, Frankfurt am Main u.a.
- RÜB, FELIX, und DANIEL WERNER [2007]: *Typisierung von SGB II-Trägern*, IAB Forschungsbericht, Nr. 1/2007, Nürnberg.
- SCHUBERTH, KLAUS [2010]: *Zielsteuerung mit dem Controllingsystem der Bundesagentur für Arbeit*, Präsentation auf der dbb Akademie am 10. Juni 2010 in Dresden, Nürnberg.
Internet (27. Oktober 2010):
http://www.dbbakademie.de/fileadmin/dokumente/Tagungen/2010/Forum_8_Schuberth.pdf
- Städteverband Schleswig-Holstein [2008]: „Umsetzung des SGB II in den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II“, *Hartz IV - Info*, Nr. 09/2008, 19. August 2008, Kiel.
Internet (19. Oktober 2010):
http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/HartzIV_SGB%20II/Hartz-Info%202008/09_Umsetzung-des-SGBII-in-den-ARGEn.pdf
- STEIL, ROLF [2010]: *Erfahrungen und Anforderungen bei Zielen, Zielvereinbarung, Controlling und Steuerung im SGB II*, Präsentation auf der Fachtagung „ARGE oder Option? Vorbereitung auf die Neuorganisation des SGB II“ der con_sens GmbH am 17. Mai 2010, Hamburg.
Internet (19. Oktober 2010):
http://www.consens-info.de/upload/files/2010_05_17_Praesentation_Steil.pdf

- WARD, JOE H. [1963]: „Hierarchical Grouping to Optimize an Objective Function“, *Journal of the American Statistical Association*, Bd. 58, Nr. 301, März 1963, S. 236-244.
- Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen der Bundesagentur für Arbeit [2006a]: *Projektskizze*, Befragungsprojekt: Kundenbefragung zu den geschäftspolitischen Zielen der BA, unveröffentlicht, 23. Mai 2006, Nürnberg.
- Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen der Bundesagentur für Arbeit [2006b]: *Umsetzungskonzept*, Befragungsprojekt: Kundenbefragung zu den geschäftspolitischen Zielen der BA, unveröffentlicht, Juli 2006, Nürnberg.
- Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen der Bundesagentur für Arbeit [2008a]: *Umsetzungskonzept*, Befragungsprojekt: Evaluation der Kundenzufriedenheit in den ARGEn/AAGAw, März 2008, Nürnberg.
- Internet (19. Oktober 2010):
http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/HartzIV_SGB%20II/Hartz-Info%202008/09_Anlage_2.pdf
- Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen der Bundesagentur für Arbeit [2008b]: *Evaluation der Kundenzufriedenheit in den ARGEn/AAGAw*, Auswertung: Gesamt, Zeitraum: Q1 (März-Mai 2008), Zielgruppe: Arbeitnehmer, Nürnberg.
- Internet (19. Oktober 2010):
http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/HartzIV_SGB%20II/Hartz-Info%202008/09_Anlage_1.pdf
- Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen der Bundesagentur für Arbeit [2008c]: *Häufig gestellte Fragen bei der Ergebnisinterpretation*, Kundenbefragung ARGEn/AAGAw, unveröffentlicht, August 2008, Nürnberg.
- Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen der Bundesagentur für Arbeit [2009a]: *Projektskizze*, Befragungsprojekt: Kundenbefragung zu den geschäftspolitischen Zielen der BA, unveröffentlicht, 24. Februar 2009, Nürnberg.
- Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen der Bundesagentur für Arbeit [2009b]: *Projektskizze*, Befragungsprojekt: Evaluation der Kundenzufriedenheit in den ARGEn/AAGAw, unveröffentlicht, 6. März 2009, Nürnberg.
- Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen der Bundesagentur für Arbeit [2009c]: *Häufig gestellte Fragen bei der Ergebnisinterpretation*, Kundenbefragung zu den geschäftspolitischen Zielen der BA, unveröffentlicht, Nürnberg.

5 Frankreich

Frankreich ist ein demokratischer, laizistischer und zentralistisch geprägter Einheitsstaat mit knapp 65 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern, wovon ca. vier Millionen, vorwiegend nordafrikanische Einwandererinnen und Einwanderer nicht die französische Staatsbürgerschaft innehaben. Etwa ein Fünftel der Bevölkerung verfügt über Migrationshintergrund, darunter sind viele Nachfahren von Einwanderinnen und Einwanderern aus Portugal und anderen europäischen Nachbarländern. Die Mehrheit der Franzosen bekennt sich zur christlichen Religionsgemeinschaft, ein knappes Drittel bezeichnet sich als nicht religiös und knapp jeder Zehnte ist Muslim.

Die Region *Île-de-France* mit der Hauptstadt Paris ist mit insgesamt zwölf Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern das größte Ballungszentrum. Insgesamt existieren 22 Metropol- und vier Übersee-Regionen, die mit den Überseedepartements deckungsleich sind⁴¹. Der administrative Staatsaufbau in Frankreich bezeichnet alle dem Zentralstaat untergeordneten territorialen politischen Einheiten als *collectivités territoriales* (Gebietskörperschaften), zu denen folgende verwaltungsrechtlich relevante Kategorien zählen: Region (*région*), Département (*département*) und Gemeinde (*commune*). Den insgesamt 22 kontinentalfranzösischen Regionen steht die bzw. der so genannte Gebietspräfekt/in (*préfet de région*) vor, die bzw. der über verschiedene regionale Dienststellen (*directions régionales*) verfügt und deren parlamentarische Körper der so genannte *Conseil régional* (Regionalrat), vergleichbar mit den Länderparlamenten, darstellt. Analog steht den insgesamt 100 Départements ein/e Präfekt/in (*préfet de département*) vor, die bzw. der über verschiedene Dienststellen verfügt (*directions départementales*). Die parlamentarischen Vertretungen werden als *Conseil général* (Generalrat) bezeichnet. Die bzw. der Gemeindevorsitzende ist die bzw. der Bürgermeister/in (*maire*) und die parlamentarische Versammlung der *Conseil municipal* (Gemeinde- bzw. Stadtrat).

Die Französische Republik, so die offizielle Bezeichnung, ist eine parlamentarische Demokratie mit semi-präsidentiellem Charakter. Die bzw. der direkt vom Volk gewählte, über fünf Jahre amtierende Präsident/in hat den Oberbefehl über die Streitkräfte inne, ist dem Parlament nicht verantwortlich, ernennt die Mitglieder der Regierung und bestimmt die Richtlinien vor allem der Außen- und Sicherheitspolitik. Die bzw. der Präsident/in, gleichzeitig Staatsoberhaupt, und die Regierung, bestehend aus Premierminister/in und den Ministerinnen und Ministern, bilden die ausführende Gewalt. Die Gesetzesinitiative kann von der bzw. vom Premierminister/in oder dem Parlament ausgehen. Innerhalb des Parlaments, das aus zwei Kammern besteht, kann die Nationalversammlung den Senat überstimmen, wenn über einen vorgelegten Gesetzesentwurf keine Einigkeit erzielt wird. Die 317 Mitglieder des Senats werden auf sechs Jahre von einem Wahlkollegium auf der Ebene der Départements gewählt, das sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Regional-, General- und Gemeinde- bzw. Stadträte zusammensetzt. Die 577 Abgeordneten der Nationalversammlung werden für fünf Jahre direkt vom Volk gewählt, dass auch Vertreter/innen in die Räte entsendet. Oberstes juristisches Kontrollorgan ist der Verfassungsrat, der aus neun Abgeordneten besteht, die zu gleichen Tei-

⁴¹ Guade-loupe, Martinique, Ile de la Réunion und Guyane, ohne die Gebiete in Australien und der Antarktis, Französisch-Polynesien, Mayotte, Neukaledonien, St. Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna.

len von Präsident/in, Premierminister/in und Parlament ernannt werden, Gesetze auf Verfassungskonformität überprüfen und die Wahlen überwachen.

Die derzeit gültige Verfassung wurde 1958 mit der Gründung der Fünften Republik verabschiedet. Die Wirtschaft ist von staatlicher Lenkung gekennzeichnet, das französische Bruttoinlandsprodukt stellt die weltweit sechstgrößte Volkswirtschaft dar. Frankreichs wichtigster Handelspartner ist Deutschland.

Vor dem Hintergrund tiefgreifend institutioneller bzw. organisatorischer Veränderungen in den letzten Jahren wird im Folgenden zuerst auf diese eingegangen (Abschnitt 5.1), bevor der derzeitige zentralstaatliche (Abschnitt 5.2) und regionale Organisationsaufbau (Abschnitt 5.3) der öffentlichen Arbeitsverwaltung und die ihr zugrunde liegenden Steuerungsmechanismen skizziert werden. Nachfolgend werden die gegenwärtigen Kontextbedingungen der Zielsteuerung erläutert (Abschnitt 5.4). In Abschnitt 5.5 schließlich wird auf die Zielsteuerung der Arbeitslosenverwaltung und ihre Ausgestaltung auf zentralstaatlicher (Unterabschnitt 5.5.1) sowie auf regionaler Ebene (Unterabschnitt 5.5.2) eingegangen.

5.1 Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung⁴²

Neben den staatlichen Akteurinnen und Akteuren der Arbeitsvermittlungsverwaltung, den Dienststellen des Ministeriums für Wirtschaft, Industrie und Beschäftigung, die auf zentralstaatlicher Ebene die Generalkommission für Beschäftigung und berufliche Ausbildung (*DGEFP*⁴³), auf regionaler Ebene die Regionaldirektionen für Arbeit, Beschäftigung und berufliche Ausbildung (*DRTEFP*⁴⁴) und auf lokaler Ebene die Direktionen für Arbeit, Beschäftigung und berufliche Ausbildung der Departements (*DDTEFP*⁴⁵) umfassen⁴⁶, lag die Arbeits-

⁴² In Frankreich besteht eine semantische und inhaltliche Differenzierung zwischen Arbeit (*travail*) und Beschäftigung (*emploi*). Bei Arbeit handelt es sich nicht primär um entgeltlich entlohnte Beschäftigung. Diese wird als *emploi* bezeichnet. Analog ist für die Arbeitsverwaltung im Sinne der vorliegenden Studie das Ministerium für Wirtschaft, Industrie und Beschäftigung (*Ministère de l'Économie, l'Industrie et l'Emploi*) und nicht das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie, Solidarität und Städte (*Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville*) zuständig. Im nachfolgenden werden aufgrund der Vergleichbarkeit die Ausdrücke synonym verwendet. Zudem handelt es sich bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung um den so genannten *service publique de l'emploi*, bei dem es sich um die leistungserbringende Verwaltung im Bereich der Beschäftigung handelt. *Service publique* wird in manchen Zusammenhängen im Gegensatz zur Verwaltung (*administration*) auch mit Daseinsvorsorge übersetzt. Im Rahmen der vorliegenden Betrachtungen handelt es sich hierbei jedoch um die Gesamtheit der öffentlichen Arbeitsverwaltung bzw. Arbeitsvermittlungsverwaltung.

⁴³ *La Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle* ist eine Abteilung der öffentlichen Arbeitsverwaltung des Französischen Ministeriums für Wirtschaft, Industrie und Beschäftigung, vgl. <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/le-ministere,149/presentation-et-organigramme,294/le-ministre-du-travail-de-la,747/delegation-generale-a-l-emploi-et,5619.html>.

⁴⁴ *Les Directions Régionales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*.

⁴⁵ *Les Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*.

vermittlungsverwaltung bis zum 19. Dezember 2008 in den Händen der öffentlichen nationalen Agentur für Arbeit (*ANPE*⁴⁷), deren Hauptaufgabe in der Wiedereingliederung der Arbeitssuchenden ins Erwerbsleben bestand, während der Verbund für Beschäftigung in Industrie und Handel, die so genannten *Assédic*⁴⁸, für die Auszahlungen der Arbeitslosenunterstützungen zuständig waren.

Die Arbeitslosenversicherung lag und liegt weiterhin in den Händen des privatwirtschaftlich organisierten interprofessionellen Dachverbands für Beschäftigung in Industrie und Handel (*Unédic*⁴⁹), der trotz der Reorganisation zeitweise noch selbstständig bleibt und deren Aufsichtsrat sich auf zentralstaatlicher Ebene aus Mitgliedern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zusammensetzt. Die *Unédic* leitete das operative Netzwerk der Arbeitslosenversicherungsinstitutionen, bei denen es sich vorrangig⁵⁰ um die *Assédic*, die *GARP*⁵¹ und die *CSIA*⁵² handelte. Die Arbeitslosenversicherung bestand somit primär aus dem zentralstaatlich zuständigen *Unédic* und den lokal verankerten Arbeitslosenkassen der *Assédic*.

Vor allem die Vielzahl an beteiligten Akteurinnen und Akteuren führte zu komplexen Koordinations- und Abstimmungsprozessen, die sowohl zu Lasten der Transparenz als auch der Effizienz des Systems gingen.⁵³ Schrittweise Bemühungen mehrerer Regierungen, die Arbeitsverwaltung und Arbeitslosenversicherung zu einer der Bundesagentur für Arbeit ver-

⁴⁶ Mit der Rechtsverordnung Nr. 2009-1377 vom 10. November 2010 wurde beschlossen die regionalen und departementalen Direktionen für Beschäftigung, Arbeit und berufliche Ausbildung (*DRTEFP* und *DDTEFP*) auf regionaler Ebene in den Regionaldirektionen für Unternehmen, Wettbewerb, Konsum, Arbeit und Beschäftigung (*Directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi / DIRECCTE*) zusammenzuführen, vgl. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=?cidTexte=JORFTEXT000021259245>. Seit 2009 bestehen solche in Aquitaine, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon und Provence-Alpes-Côte d'Azur. In den verbleibenden Regionen sollen die *DIRECCTE* im Laufe des Jahres 2011 eingerichtet werden.

⁴⁷ Bei der *Agence Nationale pour l'Emploi* handelte es sich um eine öffentliche nationale Einrichtung, die direkt dem Ministerium für Beschäftigung unterstand.

⁴⁸ Die Arbeitslosenkasse umfasste insgesamt dreißig *Associations pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce*, kurz *Assédic*, die jeweils einen paritätisch besetzten Aufsichtsrat hatten und für die Ein- und Auszahlung der Beiträge, die Leistungen sowie die Aufnahme und Registrierung der Arbeitslosen zuständig waren.

⁴⁹ *L'union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce*, vgl. <http://www.unedic.org>.

⁵⁰ Neben den öffentlichen Betreibern sind auf lokaler Ebene weitere, privatwirtschaftliche und öffentlich-rechtliche Institutionen an der Arbeitsverwaltung beteiligt. Hier gilt es vor allem die Häuser für Beschäftigung (*les maisons de l'emploi*), den Bund für berufliche Erwachsenenbildung (*Association pour la Formation Professionnelle des Adultes / AFPA*) und den Beschäftigungsbund der Führungskräfte (*Association pour l'Emploi des Cadres / APEC*) zu erwähnen.

⁵¹ *Le groupement des Assédic de la région parisienne* bezeichnet die Gesamtheit aller *Assédic* in der Region Paris.

⁵² *Centres de services informatique aux Assédic* bezeichnet die Informatikzentren der *Assédic*.

⁵³ Vgl. vor allem *Conseil de l'Emploi, des Revenues et de la Cohésion Sociale (CERC) [2005] La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économique*, Paris: *La Documentation Française*, aber auch MARIMBERT [2004].

gleichbaren Gesamtinstitution zusammenzufassen⁵⁴, scheiterten und führten schlussendlich am 13. Februar 2008 zum Erlass des Gesetzes zur Reformierung der öffentlichen Arbeitsverwaltungsorganisation (Gesetz Nr. 2008-126⁵⁵). Mit der gesetzlich beschlossenen Zusammenführung bzw. Fusion der *ANPE* mit dem operativen Netzwerk der Arbeitslosenversicherung wurde ein zentraler Akteur errichtet, der sowohl die Aufnahme, die Begleitung und die Vermittlung Arbeitsuchender als auch die Auszahlung der Arbeitslosenunterstützungen verbindet. Die schon Ende 2007 in die Wege geleitete Fusion der Institutionen von Arbeitsverwaltung (*ANPE*) und Arbeitslosenversicherung (*Unédic / Assédic*) mündet in der seit 2008 operationell tätigen Institution *Pôle emploi*⁵⁶, die seitdem - ähnlich wie die Bundesagentur für Arbeit - sowohl für die Betreuung als auch für die Vermittlung der Arbeitsuchenden und für die Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit zuständig ist.⁵⁷

Die *Pôle emploi* steht somit vor der Aufgabe, die komplexe Fusion möglichst schnell umzusetzen und vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders hohen Ansprüchen an eine effiziente Arbeitsverwaltung gerecht zu werden.⁵⁸ Ungeachtet des anhaltenden Widerstands der Gewerkschaften sind diese als Sozialpartner und Teilhaber von der Arbeitslosenversicherung (*Unédic / Assédic*) maßgeblich an dem Projekt beteiligt. Zusammen mit dem Zentralstaat führen sie Aufsicht und nehmen eine fortlaufende Evaluierung vor.

Die neue Organisationsform der öffentlichen Arbeitsverwaltung sieht somit die Kompetenzbeibehaltung der Sozialpartner im Bereich der Arbeitslosenversicherung vor. Auch bleibt die Arbeitslosenversicherung in Zukunft im Verantwortungsbereich der *Unédic*. Die operationelle Steuerung der Arbeitslosenversicherung im Auftrag der *Unédic* liegt fortan im Zuständigkeitsbereich der *Pôle emploi*, die seit ihrer Errichtung am 19. Dezember 2008⁵⁹ auch die Beitragserhebung gewährleistet. In einem letzten Schritt der Umstrukturierung wird diese ab dem 1. Januar 2011 von den Verbänden für die Erhebung der Sozialversicherungsbeiträge, den *URSSAF*⁶⁰ übernommen.

Die Organisation der öffentlichen Arbeitsverwaltung ebenso wie das System der Zielsteuerung weisen einen stark dezentralen Charakter auf, der in Frankreich neben der zentralstaatlichen Ebene, die oben skizzierten Gebietskörperschaften (*collectivités territoriales*) umfasst.

⁵⁴ Hier gilt es vor allem das Entwicklungsplangesetz für sozialen Zusammenhalt (*la loi de programmation pour la cohésion sociale*) vom 18. Januar 2005 sowie die Arbeitslosenversicherungsvereinbarung vom 18. Januar 2006 zu erwähnen, vgl. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000806166> sowie <http://info.assedic.fr/unijuridis/index.php?chemin=/ach06/cnvach06.xml>.

⁵⁵ Vgl. <http://admi.net/jo/20080214/ECEX0770283L.html>.

⁵⁶ Der Begriff entzieht sich einer sinnvollen deutschen Übersetzung. Arbeitspol stellt die wörtliche Übersetzung dar.

⁵⁷ Vgl. <http://www.pole-emploi.fr/accueil>.

⁵⁸ Waldemar [2010].

⁵⁹ Am 19. Dezember 2008 tagte der Aufsichtsrat der *Pôle emploi* erstmalig.

⁶⁰ *Les Unions pour le Recouvrement des Cotisations Sociales de la Sécurité Sociale*, vgl. <http://www.urssaf.fr>, die somit ab dem 1. Januar 2011 die Gesamtheit der Sozialabgaben erhebt und verwaltet.

Zudem ist das gesamte System der öffentlichen Arbeitsverwaltung und Arbeitslosenversicherung vertraglich festgelegt und paritätisch verwaltet⁶¹.

5.2 Zentralstaatlicher Organisationsaufbau der öffentlichen Arbeitsvermittlungsverwaltung

Bei der *Pôle emploi* handelt es sich um eine juristische Person öffentlichen Rechts⁶², dessen institutionelle Steuerung auf zentralstaatlicher Ebene zwei Organe umfasst: den Aufsichtsrat (*conseil d'administration*) einerseits und die bzw. den Generaldirektor/in (*directeur général*) andererseits. Der Aufsichtsrat der *Pôle emploi* setzt sich aus insgesamt 18 Teilnehmerinnen und Teilnehmern zusammen, die seine/n Präsident/in wählen und mindestens sechs Mal im Jahr zusammenkommen. Der französische Zentralstaat ist im Aufsichtsrat durch insgesamt fünf Ministerien repräsentiert:

- Das Ministerium für Beschäftigung (*le ministère en charge de l'emploi*),
- das Ministerium für Finanzen (*le ministère en charge du budget*),
- das Ministerium für Bildung (*le ministère de l'éducation nationale*),
- das Ministerium für Inneres (*le ministère de l'intérieur*) und
- das Ministerium für Immigration (*le ministère de l'immigration*).

Zudem sind insgesamt zehn Vertreter/innen der Sozialpartner Mitglieder im Aufsichtsrat: fünf Repräsentantinnen und Repräsentanten von Arbeitnehmerorganisationen⁶³ und fünf Repräsentantinnen und Repräsentanten von Arbeitgeberorganisationen⁶⁴. Daneben sind die bzw. der Präsident/in der *Pôle emploi* und die bzw. der Kommissar/in der staatlichen Planungskommission⁶⁵ sowie ein/e Vertreter/in der Gebietskörperschaften (*collectivités territoriales*) Mitglieder im Aufsichtsrat. Die bzw. der Vertreter/in der Gebietskörperschaften wird durch gemein-

⁶¹ Der paritätische Grundsatz besagt, dass sowohl die Bestimmung als auch die Auslegung sowie die Verwaltung des Arbeitslosenversicherungssystems zu gleichen Teilen von Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen entschieden werden. Dieser Grundsatz gilt sowohl für die zentralstaatliche als auch regionale Verwaltung des Systems und findet sich somit in allen beteiligten Organen wieder.

⁶² Es handelt sich um ein so genanntes *établissement à caractère administrative (EPA)*.

⁶³ Die Vertreter/innen der Arbeitnehmervverbände umfassen folgende Organisationen: den Allgemeinen Gewerkschaftsbund (*la Confédération Générale du Travail / CGT*), den Französischen Demokratischen Gewerkschaftsbund (*la Confédération Française Démocratique du Travail / CFDT*), den Allgemeinen Gewerkschaftsbund – Arbeitermacht (*la Confédération Générale du Travail - Force Ouvrière / CGT-FO*), den Französischen Bund christlicher Arbeiter/innen (*la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens / CFTC*) und den Französischen Managementverbund - Gewerkschaftsbund der Führungskräfte (*la Confédération Française de l'Encadrement - Confédération Générale des Cadres / CFE-CGC*).

⁶⁴ Von den Repräsentantinnen und Repräsentanten der Arbeitgeberverbänden sind drei Mitglieder der Bewegung französischer Unternehmen (*le Mouvement des Entreprises de France / MEDEF*) und jeweils ein/e Vertreter/in des Verbandes der Kleinen und Mittleren Unternehmen (*la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises / CGPME*) und der Gewerkschaft der Vollerwerbslandwirtschaft (*l'Union Professionnelle Artisanale / UPA*).

⁶⁵ *Le Commissariat Général du Plan (CGP)*, vgl. <http://www.plan.gouv.fr>.

samen Vorschlag des Bundes der französischen Regionen⁶⁶, der Versammlung der französischen Departements⁶⁷ und des Bundes der französischen Bürgermeister/innen⁶⁸ ernannt.

Der Aufsichtsrat berät und beschließt die finanzielle, inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung und Umsetzung der so genannten öffentlichen und privatwirtschaftlichen Betreiberorganisationen der Arbeitsvermittlungsverwaltung. Grundsätzlich erfordert die Beschlussfassung eine Mehrheit seiner anwesenden Mitglieder, außer die Mittelausstattung und -finanzierung, die eine Zweidrittelmehrheit voraussetzt. Der französische Zentralstaat verfügt nicht, wie oben geschildert, über eine Mehrheit im Aufsichtsrat der *Pôle emploi*, besitzt jedoch eine Sperrminorität. Zudem ernennt der Aufsichtsrat einen Prüfungs- und einen Evaluationsausschuss⁶⁹.

Die bzw. der Generaldirektor/in wird nach Beratung des Aufsichtsrats für eine Amtsdauer von drei Jahren von der Präsidentin bzw. vom Präsidenten der französischen Republik ernannt. Die Mitglieder des Aufsichtsrats können die Ernennung mit einer Zweidrittelmehrheit widerrufen. Die bzw. der Generaldirektor/in leitet die *Pôle emploi* nach dem vom Aufsichtsrat vorgegeben Richtlinien, bereitet dessen Sitzungen vor und fungiert als deren Vorsitzende/r. Sie bzw. er ernennt zudem die Regionaldirektorinnen und -direktoren der *Pôle emploi* und hält die Entscheidungs- und Weisungsbefugnis inne.⁷⁰

Zudem vereint der Nationale Beschäftigungsrat (*Conseil National de l'Emploi*) alle an der Beschäftigungspolitik beteiligten Akteurinnen und Akteure. Sein/e Vorsitzende/r ist die bzw. der für Beschäftigung zuständige Minister/in. Zudem gehören ihm Vertreter/innen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, der Gebietskörperschaften, der hauptsächlichlichen Betreiber/innen der Arbeitsvermittlungsverwaltung, des Bundes für berufliche Erwachsenenbildung (*AFPA*⁷¹), dem *Unédic* und der *Pôle emploi* an. Der Nationale Beschäftigungsrat nimmt vor allem eine beratende Funktion ein und verfügt somit über keine exekutiven Befugnisse. Gesetzlich sind ihm folgende Aufgaben zugeschrieben:

- Teilhabe an der strategischen Ausrichtung und Entwicklung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen,
- Vereinheitlichung bzw. Sicherung der Maßnahmenkohärenz der verschiedenen Akteurinnen und Akteure der Arbeitsverwaltung sowie
- die Evaluierung der durchgeführten Maßnahmen.

⁶⁶ *L'Association des Régions de France (ARF)*, vgl. <http://www.arf.asso.fr>.

⁶⁷ *L'Assemblée des Départements de France (ADF)*, vgl. <http://www.departement.org>.

⁶⁸ *L'Association des Maires de France (AMF)*, vgl. <http://www.amf.asso.fr>.

⁶⁹ Der Evaluationsausschuss untersucht zurzeit den Informationszugang Arbeitssuchender, den Zugang zu subventionierten Verträgen, zu den Leistungen der *Pôle emploi* und die Beziehungen zu anderen Betreiberorganisationen.

⁷⁰ Die bzw. den Generaldirektor/in unterstützen drei Direktionen, sechs Generaldirektionen, eine Statistikdirektion, eine Evaluationsdirektion und eine Forschungsdirektion.

⁷¹ *L'Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes*, vgl. <http://www.afpa.fr>.

Darüber hinaus leitet die *Pôle emploi* ein Netzwerk verschiedener öffentlich-rechtlicher und privatwirtschaftlicher Organisation, wie u.a. die Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Handelskammern und auf lokaler Ebene auch Betreiber/innen bzw. Anbieter/innen öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienstleistungen wie u.a. die so genannter Häuser für Beschäftigung⁷², die *mission locales*⁷³ und Zeit- und Leiharbeitsfirmen. Die *Pôle emploi* beschäftigt zurzeit ca. 44.500 Mitarbeiter/innen, die in den früheren Einrichtungen der *ANPE* (28.600) und der *Assédic* sowie *Unédic* (14.900) tätig waren. 329 gemeinsame Schalter von *ANPE* und *Assédic* sind bisher als *structure mixte* eingerichtet worden. Mehr als 900 waren insgesamt bis Ende 2009 vorgesehen.⁷⁴ Im Schnitt soll ein/e Berater/in für die Betreuung von ca. 90 Arbeitsuchenden zuständig sein.

5.3 Regionaler und lokaler Organisationsaufbau der öffentlichen Arbeitsvermittlungsverwaltung

Der regionale Organisationsaufbau der Arbeitsvermittlungsverwaltung gestaltet sich analog zu ihrer zentralstaatlichen Ausrichtung. So verfügt jede, zumindest jede kontinentalfranzösische Region über einen Regionalen Beschäftigungsrat (*Conseil Régional de l'Emploi*), der nach dem Prinzip des Nationalen Beschäftigungsrats konzipiert ist und deren Vorsitzende/r die bzw. der jeweilige Gebietspräfekt/in (*préfet de région*) ist. Die Regionalen Beschäftigungsräte setzten sich aus Vertreterinnen und Vertretern folgender Organisationen zusammen:

- Der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände der jeweiligen Regionalräte (*conseil régional*),
- der betroffenen Generalräte (*conseil généraux*),
- interessierter Rathäuser,
- Verwaltungen,
- Universitäten,
- von den an der lokalen Arbeitsvermittlungsverwaltungen beteiligten Organisationen⁷⁵ sowie
- der jeweiligen Regionaldirektionen der *Pôle emploi*.

Ihr Aufgabenbereich umfasst vor allem die regionale Organisation der öffentlichen Arbeitsvermittlungsverwaltung, die Beurteilung der regionalen Vereinbarungen sowie die Überwachung deren Umsetzung, während die Regionaldirektionen der *Pôle emploi* für die Einhaltung und Umsetzung der in den Vereinbarungen festgehaltenen Bestimmungen zuständig sind. Auf dieser Ebene sind ebenso die staatlichen Regionaldirektionen für Arbeit, Beschäftigung und berufliche Ausbildung, die so genannten *DRTEFP*, sowie die Gebietspräfektinnen und -präfekten (*préfet de région*) beteiligt. Zudem sind vor allem folgende Organisationen beratend tätig:

⁷² Die *maisons de l'emploi* sind Beschäftigungszentren in der Hand der französischen Gebietskörperschaften.

⁷³ Bei den lokalen Missionen handelt es sich um einen auf Jugendliche im Alter von 16 bis 25 Jahre spezialisierten Anbieter beruflicher Orientierungshilfen, vgl. <http://www.mission-locale.fr>.

⁷⁴ Zum aktuellen Umsetzungsstand liegen keine Informationen vor.

⁷⁵ Hier gilt es erneut vor allem auf die Häuser für Beschäftigung (*maisons d'emploi*) und die *missions locales* hinzuweisen.

- Das Koordinationskomitee für regionale Beschäftigung und berufliche Ausbildung (*CCREFP*⁷⁶) sowie
- die regionalen Observatorien für Beschäftigung und berufliche Ausbildung (*OREF*⁷⁷).

5.4 Kontextbedingungen der Zielsteuerung

Nach Einschätzung der Botschaft in Paris hat die Wirtschaftskrise ihre Spuren hinterlassen. Die *Pôle emploi* betreut derzeit mehr als vier Millionen Arbeitsuchende (Arbeitslose und Nicht-Vollzeitbeschäftigte unterschiedlicher Kategorien). Die im 2. Quartal 2009 bei 9,5% liegende Arbeitslosenquote soll laut Prognose der OECD bis Ende des Jahres auf mehr als 10% steigen. Seit Mitte der achtziger Jahre ist die Arbeitslosenquote in Frankreich nicht unter 8,5% gesunken.

Das System der Arbeitslosenunterstützung in Frankreich kann prinzipiell in vier verschiedene Typen (vgl. Tabelle 8) unterteilt werden.⁷⁸ Grundsätzlich unterscheiden das Prinzip der Versicherung und das Prinzip der Solidarität die verschiedenen Unterstützungsleistungen für einerseits offiziell als arbeitslos gemeldete Arbeitsuchende und andere erwerbslose bzw. als inaktiv bezeichnete Gruppen. Bei den nach dem Versicherungsprinzip finanzierten Leistungen handelt es sich um eine Beitragsfinanzierung, deren Entscheidungsträger die an der Beschäftigungspolitik institutionalisierten Sozialpartner sind, während die nach dem Solidaritätsprinzip finanzierten Leistungen teilweise aus Steuermitteln finanziert werden und deren Entscheidungsträger somit der französische Zentralstaat ist bzw. deren Grundlage paritätisch auf Vertragsbasis erarbeitete Bestimmungen darstellen. Die Bestimmungen werden, ähnlich wie bei Tarifverhandlungen, durch Vereinbarungen festgelegt, die vom französischen Zentralstaat genehmigt werden und für alle privatwirtschaftlichen Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen verpflichtend sind. Neben der Beitrags- und steuerfinanzierten Arbeitslosenversicherung⁷⁹ existiert zudem die so genannte solidarische Grundsicherung, bei der es sich um eine ausschließlich aus staatlichen Mitteln finanzierte Ergänzung zur Arbeitslosenversicherung handelt, deren Ausgestaltung und Umsetzung ebenfalls staatlich festgelegt ist. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden zu ungleichen Teilen aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen finanziert, deren Höhe die Sozialpartner festlegen und welche prinzipiell an die Kostenentwicklung angepasst werden. Zurzeit liegt der Arbeitnehmeranteil der Beitragssätze zur Arbeitslosigkeit bei 2,4%, der Arbeitgeberanteil beträgt 4% mit einer jeweiligen monatlichen Obergrenze von 11.540 EUR.

⁷⁶ *Le Comité de Coordination Régional de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*, vgl. <http://www.ccrefp-bn.info/public>.

⁷⁷ *Les Observatoires Régionaux de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*.

⁷⁸ Vgl. PALLIER [2008].

⁷⁹ Bei den aus Beiträgen finanzierten Leistungen handelt es sich um die *allocations d'assurance-chômage*; bei denen teilweise aus Steuermitteln, teilweise aus Beiträgen finanzierten Leistungen handelt es sich um die *allocations de solidarité*. Zusammen bilden diese Leistungen die Arbeitslosenversicherungsleistungen des *régime d'assurance-chômage* im Gegensatz zur solidarischen Grundsicherung, dem *régime de solidarité*, welches die Sozialleistungen bezeichnet.

Tabelle 8: Typen der Arbeitslosenunterstützung in Frankreich

Art des Leistungsanspruchs	versicherungsbasierte Leistungen	solidaritätsbasierte Leistungen
Arbeitslosenunterstützungen	Beihilfe zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben (<i>ARE</i> ⁸⁰)	Sondersolidaritätsbeihilfe (<i>ASS</i> ⁸¹) Befristete Übergangsbeihilfe (<i>ATA</i> ⁸²)
Erwerbslosenunterstützungen	Vorruhestandsbeihilfe bei Kündigung (<i>AS-FNE</i> ⁸³) Spezifische Wiederbeschäftigungsbeihilfen (<i>ASR</i> ⁸⁴)	Rentenersatzbeihilfe (<i>AER</i> ⁸⁵) Sozialhilfe (<i>RSA</i> ⁸⁶) Leistungen für Erwachsene mit Behinderung (<i>AAH</i> ⁸⁷)

Quelle: Basierend auf PALLIER [2008].

⁸⁰ Gesetzliche Grundlagen der *Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi* umfassen vorrangig das Arbeitsgesetzbuch, überarbeitet Fassung vom 17. Oktober 2010, Artikel R5141-1 bis R5141-3, R5425-2 bis R5425-8 und R5425-12, vgl. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20101102> sowie die Rechtsverordnung Nr. 98-1070 vom 27. November 1998 zu Kumulationsmodalitäten gewisser Sozialmindestleistungen mit Aktivitätseinkommen, vgl. <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000207800&fastPos=1&fastReqId=965785019&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte=vig>.

⁸¹ *Allocation de Solidarité Spécifique*.

⁸² Gesetzliche Grundlagen der *Allocation Temporaire d'Attente* umfassen vorrangig die interministerielle Ausführungsvorschrift vom 9. November 2009 zur befristeten Übergangsbeihilfe, Ministerium für Wirtschaft, Industrie und Beschäftigung und Ministerium für Immigration, Integration, Nationale Identität und solidarische Entwicklung, vgl. http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2009/11/cir_29821.pdf, die Anwendungsvorgabe Nr. 2010-87 der *Pôle emploi* vom 28. Mai 2010, vgl. <http://www.pole-emploi.org/communication/instruction-pen-2010-87-du-28-mai-2010-@/communication/cocommunique.jspz?id=4162>, das Arbeitsgesetzbuch, überarbeitet Fassung vom 17. Oktober 2010, Artikel L5423-8 bis L5423-14, R5423-18 bis R5423-37 und R5425-1 bis R5425-8, vgl. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20101102>, sowie die Rechtsverordnung Nr. 2009-1703 vom 30. Dezember 2009 zur befristeten Übergangshilfe (*ATA*), Sondersolidaritätsbeihilfe (*ASS*) und Rentenersatzbeihilfe (*AER*), vgl. <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021569821&fastPos=1&fastReqId=1935910283&categorieLien=id>.

⁸³ *Convention d'Allocation Spéciale licenciement du Fonds National pour l'Emploi*.

⁸⁴ Die *Allocation Spécifique de Reclassement* wird Erwerbslosen und Arbeitssuchenden im Rahmen der persönlichen Wiedereingliederungshilfe gewährleistet.

⁸⁵ Gesetzliche Grundlagen der *Allocation Équivalent Retraite* umfassen vor allem die oben genannte Rechtsverordnung Nr. 2009-1703 sowie die Rechtsverordnung Nr. 2010-458 vom 6. Mai 2010, welches die Rentenersatzbeihilfe auf bestimmte Arbeitssuchende beschränkt, vgl. <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022175972&fastPos=1&fastReqId=380756495&categorieLien=id>. Es ist vorgesehen diese Leistung ab dem 1. Januar 2011 abzuschaffen.

⁸⁶ Die neue Sozialhilfe *Revenu de Solidarité Active* (RSA) ersetzt ab Juni 2009 den *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) sowie die Unterstützung für Alleinerziehende, das *API (l'Allocation de Parent Isolé)*. Gesetzliche Grundlagen umfassen vorrangig das Sozial- und Familiengesetzbuch (*Code de l'action sociale et des familles*), überarbeitete Fassung vom 24. Oktober 2010, Artikel L262-2 bis L262-12, R262-1 bis R262-25, vgl. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&dateTexte=20101102>.

⁸⁷ Die *Allocation aux Adultes Handicapés* sichert erwerbslosen Erwachsenen mit Behinderung ein Mindesteinkommen.

Die Beihilfe zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben⁸⁸, auch Arbeitslosenhilfe⁸⁹ genannt, bezeichnet die ausschließlich aus den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen (*Unédic*) der Arbeitnehmer/innen und -geber/innen refinanzierte Arbeitslosenunterstützung, die sich an *unfreiwillig*⁹⁰ Arbeitslose richtet, die sich spätestens zwölf Monate nach Vertragsbeendigung bei der *Pôle emploi* als arbeitslos melden müssen⁹¹. Der Bruttobetrag der Beihilfe zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben beinhaltet einen täglichen Fixbetrag von 11,17 EUR sowie einen einkommensabhängigen Betrag in Höhe von 40,4% des täglichen Referenzarbeitsentgelts (*Salaire Journalier de Référence / SJR*).⁹² Die Summe beider Beträge darf 57,4% des Referenzgehalts nicht unter- und 75% des vorherigen Einkommens nicht überschreiten.⁹³ Das monatliche Lohnersatzeinkommen entspricht der Höhe des täglichen Fixbetrags multipliziert mit der Anzahl der Tage des entsprechenden Monats.⁹⁴ Grundsätzlich müssen Bezieher/innen der Arbeitslosenhilfe mindestens vier Monate (122 Tage) oder 610 Stunden in den letzten 28 Monaten bzw. im Falle der Bezieher/innen über 50 Jahren in den letzten 36 Monaten gearbeitet haben. Sowohl die Anspruchsdauer als auch die Höhe der Zahlungen⁹⁵ und die Höchstdauer (grundsätzlich bis zur Rente) hängen von der Art (Vollzeit, Teilzeit, Saisonarbeit) und der Dauer der vorherigen Beschäftigung⁹⁶ als auch dem vorherigen Bruttogehalt⁹⁷ sowie vom Alter der bzw. des Arbeitslosen ab. Die Beihilfedauer darf 122 Tage nicht unterschreiten und bei Arbeitslosen unter 50 Jahren, zum Zeitpunkt der Vertragsbeendigung, 730 Tage (2 Jahre)

⁸⁸ Die festgeschriebene Obergrenze ist zwei- bis dreimal so hoch wie in Deutschland. Die Obergrenze des beitragspflichtigen Gehaltsanteils beträgt das 8,5fache des in Frankreich gültigen Mindestgehalts.

⁸⁹ *Allocation chômage*.

⁹⁰ Als unfreiwillig arbeitslos geworden gelten solche Arbeitsuchenden, die personen- oder betriebsbedingt gekündigt worden sind, deren Vertrag aufgehoben wurde, deren befristeter Vertrag abgelaufen ist oder die aus anderen legitimen (tariflich festgelegten) Gründen gekündigt wurden.

⁹¹ Der Zeitraum kann unter bestimmten Umständen, wie etwa Schwangerschaftsurlaub, Elternzeit, vertraglich abgesicherter internationaler Freiwilligendienst etc. verlängert werden.

⁹² Es existieren leicht unterschiedliche spezifische Auszahlungsbedingungen für Saisonarbeiter/innen (*chômeurs saisonniers*) und produktionsgebundene Beschäftigte im künstlerischen Darbietungsbereich (*intermittents du spectacle*).

⁹³ Der Nettobetrag der *ARE* darf 27,25% nicht unterschreiten. Ausnahme bilden hier Teilnehmer/innen an einer von der *Pôle emploi* vorgeschriebenen Fortbildung oder Qualifizierungsmaßnahme. Das *AREF* (*Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi Formation*) ist auf 19,53 EUR festgelegt.

⁹⁴ Wenn der Stundenumfang die gesetzliche oder tarifvertragliche Arbeitsdauer unterschritten hat, wird der Fixbetrag der *ARE* im Verhältnis gesenkt.

⁹⁵ Ab einer gewissen Höhe werden auf das Arbeitslosengeld Sozialabgaben erhoben. Eine Abgabe von drei Prozent des *SJR* wird zur Verwendung der Ergänzungsrenten der Arbeitslosenversicherungsberechtigung (*retraites complémentaires des bénéficiaires de l'assurance chômage*) auf die Bruttohöhe des täglichen Fixbetrags erhoben; darf diese aber nicht unter 27,25 EUR sinken lassen. Die *ARE* ist zudem der *generalisierten Sozialabgabe* (*Contribution Sociale Généralisée / CSG*) sowie der *Abgabe zur Erstattung der Sozialschulden* (*Contribution au Remboursement de la Dette Sociale / CRDS*) unterworfen. Außer der Bruttobetrag der *ARE* sinkt infolgedessen unter das Tagesmindesteinkommens von 44,30 EUR bzw. die Abzüge der *CSG* und *CRDS* führen zur Senkung des Nettobetrags der *ARE* unterhalb des Tagesmindesteinkommens – in diesem Fall werden die Abgaben entstreichend gekürzt.

⁹⁶ Unter Umständen können berufliche Ausbildungszeiten bis zu einem Drittel und max. 48 Stunden pro Woche angerechnet werden, wenn es sich um eine andere als von der *Pôle emploi* finanzieren Ausbildung handelt.

⁹⁷ Eventuelle Entlassungsentschädigungen oder -abfindungen finden keine Berücksichtigung.

bzw. 1.095 Tage (3 Jahre), wenn er mindestens 50 Jahre alt ist⁹⁸, nicht überschreiten.⁹⁹ Die Bezugsdauer variiert in Abhängigkeit der unmittelbar vor Arbeitslosigkeit bestehenden Einzahlungsdauer und, eingeschränkt in Abhängigkeit des Alters, zwischen 7 und 36 Monaten.¹⁰⁰

Tabelle 9: Maximale Anspruchsdauer der französischen ARE seit dem 18. Januar 2006

Beitragspflichtige Tätigkeitsdauer	Maximale Anspruchsdauer	Einschränkungen
Sechs Monate (182 Tage) oder 910 Stunden während der letzten 22 Monate	7 Monate (213 Tage)	-
12 Monate (365 Tage) oder 1820 Stunden während der letzten 20 Monate	12 Monate (365 Tage)	-
16 Monate (487 Tage) oder 2462 Stunden während der letzten 26 Monate	23 Monate (700 Tage)	-
27 Monate (821 Tage) oder 4095 Stunden während der letzten 36 Monate	36 Monate (1095 Tage)	≥50 Jahre

Quelle: Unédic.¹⁰¹

Es ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich, die ARE mit einem Einkommen aus einer gelegentlichen oder verminderten beruflichen Beschäftigung (*activité professionnelle occasionnelle ou réduite*) zu kumulieren, wenn diese 110 Stunden im Monat nicht überschreitet und nicht mehr als 70% des Bruttomonatseinkommens der vorherig ausgeübten Beschäftigung beträgt. Die Voraussetzungen variieren je nachdem, ob die bzw. der Arbeitsuchende eine re-

⁹⁸ Für Beihilfeberechtigte, die 61 Jahre oder älter sind, kann die Beihilfedauer bis zum Zeitpunkt der vollen Rentenberechtigung oder bis zu ihrem 65. Lebensjahr verlängert werden, wenn sie (a) mindestens ein Jahr Anspruch auf Beihilfe haben oder (b) 12 Jahre beitragspflichtig gearbeitet haben oder (c) 100 Trimester Rentenbeitragsleistungen (*cotisation retraite*) gezahlt haben oder (d) ein bzw. zwei ununterbrochene Jahre während der letzten fünf Jahre vor Beendigung ihres Vertrages beitragspflichtig gearbeitet haben.

⁹⁹ Im Falle der Teilnahme an vom Zentralstaat oder den Regionen finanzierten Fortbildungen wird die Beihilfedauer um die Hälfte der Fortbildungsdauer reduziert.

¹⁰⁰ Grundsätzlich ist der Bezugspunkt der letzte Tag der zuletzt ausgeübten Tätigkeit. Sollte diese die Mindestanforderungen nicht erfüllen, kann eine Beschäftigung zu einem früheren, jedoch während des letzten der letzten Vertragsbeendigung vorangegangenen Jahres als Bezugspunkt geltend gemacht werden. Unterbrechungen der Arbeitsverhältnisse werden sowohl in Tagen als auch in Stunden voll abgezogen.

¹⁰¹ Gesetzliche Grundlagen umfassen vorrangig das Arbeitsgesetzbuch, überarbeitete Fassung vom 17. Oktober 2010, Artikel L5424-1 bis L5424-5, L5411-8 und L5421-3, R5424-1 bis R5424-6, vgl. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20101102>, die Verwaltungsrichtlinie Nr. 2009-10 vom 22. April 2009, bezugnehmend auf die Vereinbarung vom 19. Februar 2009 zu Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit, Direktion für Rechtsangelegenheiten, vgl. <http://www.unedic.org/documents/DAJ/Juridique/ci200910.pdf>, der Ausführungsvorschrift vom 30. März 2009, vgl. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000020466929&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id> sowie <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020467027>, die Ausführungsvorschrift vom 23. Februar 2006, bezugnehmend auf die Vereinbarung vom 18. Januar 2006 zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben, vgl. <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020467027> sowie <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000813979>.

duzierte Beschäftigung beibehält oder eine verminderte Beschäftigung wieder aufnimmt. Grundsätzlich ist diese Regelung auf 15 Monate beschränkt.¹⁰²

Im Rahmen der persönlichen Wiedereingliederungsvereinbarung (*CRP*¹⁰³) haben die Arbeitssuchenden Anrecht auf die so genannte spezifische Wiederbeschäftigungsbeihilfe (*ASR*), die sich auf 80% des täglichen Referenzgehaltes (*SJR*) für den Zeitraum von zwölf Monaten beläuft.¹⁰⁴ Empfänger/innen der *ARE* bekommen ihre Lohnersatzleistung im Rahmen des personalisierten Plans zur Arbeitsuche (*PPAE*¹⁰⁵) ausgezahlt. Es besteht grundsätzlich die Pflicht, aktive und wiederholte Schritte zur Arbeitsuche zu unternehmen, welche in dem Plan dokumentiert werden. Ausnahmen bilden hier Leistungen im Falle einer Entlassung aus wirtschaftlichen Gründen. Ist dies der Fall, ist ein Unternehmen mit weniger als 1.000 Beschäftigten verpflichtet, der bzw. dem entlassenen Arbeitnehmer/in eine Vereinbarung zur personalisierten Wiederbeschäftigung anzubieten.¹⁰⁶ Im Rahmen des *PPAE* hat die bzw. der Arbeitssuchenden Anspruch auf verschiedene direkte und indirekte Beihilfen, die nach Zielsetzung in insgesamt vier Kategorien unterteilt sind:

- Mobilitätsbeihilfen,
- Ausbildungs- und Weiterbildungsbeihilfen,
- Wiederbeschäftigungsbeihilfen und
- Beihilfen, die sich an entlassene Arbeitnehmer/innen wenden.¹⁰⁷

¹⁰² Ausnahmen bilden Beihilfeberechtigte, die 50 Jahre oder älter sind ebenso wie Vertragspartner eines Vertrags zur Begleitung in den Beruf (*Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi / CAE*).

¹⁰³ Zur *Convention de Reclassement Personnalisé* gehören auch so genannte berufliche Übergangsverträge (*Contrat de Transition Professionnelle / CTP*). Beide Wiedereingliederungsmaßnahmen werden von den Beiträgern des *Unédic* und dem Staat kofinanziert.

¹⁰⁴ Gesetzliche Grundlagen umfassen vorrangig das Arbeitsgesetzbuch, überarbeitete Fassung vom 17. Oktober 2010, Artikel L1233-65 bis L1233-70, vgl. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006195618&cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20090417>, Ausführungsvorschriften vom 29. und 30. März 2009, bezugnehmend auf die Vereinbarung vom 19. Februar 2009 zur persönlichen Wiedereingliederungsvereinbarung, vgl. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020466868> sowie <http://www.legifrance.com/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021241410> als auch die Ausführungsvorschrift vom 23. Februar 2006, bezugnehmend auf die Vereinbarung vom 18. Januar 2006 zur persönlichen Wiedereingliederungsvereinbarung, vgl. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266663>.

¹⁰⁵ Nach einem ersten ausführlichen Gespräch zwischen dem Arbeitssuchenden und der *Pôle emploi* wird der *Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE)* mit folgenden Punkten erstellt: die Beschäftigungsarten, die der Qualifikation und den beruflichen Fähigkeiten der bzw. des Arbeitssuchenden entsprechen sowie den in der Region und Branche üblichen Gehältern; die Beschäftigungsarten, in die die bzw. der Arbeitssuchende eventuell wechseln könnte und möchte; die Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die angemessen sind, wobei solche Vorrang haben, die im Rahmen eines Arbeitsvertrags absolviert werden können.

¹⁰⁶ *La Convention de Reclassement Personnalisé* ermöglicht der bzw. dem Arbeitnehmer/in umgehend, auch vor Auslaufen ihres bzw. seines Arbeitsvertrags und für die Dauer von acht Monaten, eine Serie von Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen in Anspruch zu nehmen, die eine möglichst schnelle und überganglose Wiederbeschäftigung als Zielsetzung haben.

¹⁰⁷ Darüber hinaus existieren spezielle Beihilfen für Arbeitnehmer/innen mit Behinderung und Bürger/innen der Überseedepartements.

Die direkten Beihilfen für den Arbeitsuchenden und die indirekten Beihilfen für die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber sind an die jeweilige Situation der bzw. des Betroffenen angepasst, werden Empfängerinnen und Empfängern der *ARE* gewährleistet und umfassen vor allem:

- Pendlerpauschalen,
- Gehaltszuschläge,
- Ausbildungsbeihilfen,
- Übernahme von Qualifizierungskosten und Freistellung für Qualifizierungsmaßnahmen,
- Lohnzusatzleistungen etc.

Grundsätzlich setzen sowohl die versicherungs- als auch solidaritätsbasierten Leistungen für Arbeitslose eine vorherige beitragspflichtige bzw. arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigung voraus, die über die vergangenen Jahrzehnte hinweg auf fast alle Berufszweige ausgedehnt wurde.¹⁰⁸

Es existieren unterschiedliche Kategorien von Arbeitsuchenden, unabhängig davon, welche Leistungen sie beziehen.¹⁰⁹ Auf Grundlage der statistischen Definition von Beschäftigung (*emploi*), Arbeitslosigkeit (*chômage*), Unterbeschäftigung (*sous-emploi*) und, seit 2008, der so genannten Arbeitsplatzunsicherheit (*précarité de l'emploi*)¹¹⁰ bestehen insgesamt acht Kategorien von Arbeitsuchenden in der *Pôle emploi* (vgl. Tabelle 10)¹¹¹.

¹⁰⁸ Ausnahmen bilden immer noch bestimmte Beamte bzw. Beamtinnen im öffentlichen Dienst.

¹⁰⁹ Voraussetzung ist jedoch, dass sie als arbeitsuchend bei der *Pôle emploi* eingeschrieben sind.

¹¹⁰ Nationaler Statistikinformativrat (*Conseil National de l'Information Statistique / CNIS*), vgl. <http://www.cnis.fr> bzw. *Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques / (DARES)* auf <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/le-ministere,149/presentation-et-organigramme,294/le-ministre-du-travail-de-la,742/direction-de-l-animation-de-la,5609.html>.

¹¹¹ Vgl. die einschlägigen Ausführungsvorschriften vom 5. Februar 1992 und vom 5. Mai 1995.

Tabelle 10: Statistische und administrative Kategorien Arbeitsuchender in Frankreich

Kategorie	Statistische Definition	Administrative Klassifizierung
A	Arbeitsuchende/r ohne Beschäftigung verpflichtet, positive Schritte der Arbeitsuche zu unternehmen	Kategorie 1, 2, 3 <i>hors activité réduite</i>
B	Arbeitsuchende/r mit einer reduzierten Kurzbeschäftigung (78 Stunden oder weniger im Verlauf des Monats) verpflichtet, positive Schritte der Arbeitsuche zu unternehmen	Kategorie 1, 2, 3 <i>en activité réduite</i>
C	Arbeitsuchende/r mit einer reduzierten Langzeitbeschäftigung (78 Stunden oder weniger im Verlauf des Monats) verpflichtet, positive Schritte der Arbeitsuche zu unternehmen	Kategorie 6, 7, 8
D	Arbeitsuchende/r ohne Beschäftigung nicht-verpflichtet (aufgrund von Praktikum, Ausbildung, Weiterbildung oder Krankheit), positive Schritte der Arbeitsuche zu unternehmen	Kategorie 4
E	Arbeitsuchende/r mit Beschäftigung nicht-verpflichtet (z.B. subventionierter Vertrag - <i>bénéficiaires de contrats aidés</i>), positive Schritte der Arbeitsuche zu unternehmen	Kategorie 5
A, B, C	Siehe oben	Kategorie 1, 2, 3, 6, 7, 8

Anmerkung: Die reelle Situation der Arbeitsuchenden kann in bestimmten Fällen von der ihnen zugewiesenen Kategorie abweichen. Im Falle der entschädigten Arbeitsuchenden wird dies kontrolliert, im Falle der nicht-entschädigten Arbeitsuchenden nicht. Eingänge und Abgänge werden von der *Pôle emploi* für die Gesamtheit der Kategorien A, B und C, nicht für jede einzelne Kategorie registriert.¹¹²

Quelle: Ministerium für Arbeit, Beschäftigung und Gesundheit sowie Ministerium für Solidarität und sozialen Zusammenhalt.¹¹³

Laut dem Statistikinstitut *Dares* umfasste die Kategorie A im Januar 2010 2.664.600 eingeschriebene Arbeitsuchende bei der *Pôle emploi*. Kategorie B und C verzeichneten 1.200.500, Kategorie D und E zusammen 535.600 Arbeitssuchende.¹¹⁴ Auf solidaritätsbasierte Arbeitslosenunterstützungen haben grundsätzlich Erwerbslose Anspruch, deren Recht auf *ARE* erschöpft ist, die aber in den letzten zehn Jahren mindestens fünf Jahre eingezahlt haben. Obwohl beitragspflichtig, handelt es sich bei der Sondersolidaritätsbeihilfe (*ASS*) um eine Pau-

¹¹² Vgl. Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsforschung (*Institut National de la Statistique et des Études économiques / INSEE*) auf <http://www.insee.fr/fr/regions/f-comte/default.asp?page=conjuncture/defmcatabcdef.htm>.

¹¹³ Vgl. *Les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi* auf <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques-de,76/statistiques,78/chomage,79/les-mots-du-chomage,1413/les-demandeurs-d-emploi-inscrits-a,9576.html#Categories>.

¹¹⁴ Vgl. http://www.minefe.gouv.fr/themes/emploi/chomage/donnees_chiffrees/PI-Mensuelle.pdf.

schalleistung von 14,51 EUR pro Tag bzw. 454 EUR im Monat auf unbestimmte Zeit, die auf Basis einer Vermögenserfassung bestimmt wird und in Abständen von sechs Monaten zu verlängern ist.¹¹⁵ Die befristete Übergangshilfe (*ATA*) wird ähnlich wie die *ASS* ermittelt und bezieht sich vor allem auf Asylbewerber/innen und verurteilte Straftäter/innen, die für eine beschränkte Dauer variierend nach Art der Bezugsgruppe eine Zahlung in Höhe von 10,22 EUR pro Tag erhalten. Die Anzahl der *ASS*-Bezieher/innen wird im Jahr 2011 auf ca. 400.000 geschätzt. Dies entspricht Ausgaben in Höhe von etwa 2,2 Milliarden EUR.

5.5 Zielsteuerung der öffentlichen Arbeitsverwaltung

Im Folgenden wird auf die Ausgestaltung der Zielsteuerung der Arbeitsverwaltung auf zentralstaatlicher (Unterabschnitt 5.5.1) und regionaler bzw. lokaler Ebene (Unterabschnitt 5.5.2, eingegangen bevor in Abschnitt 5.6 eine Zusammenfassung gegeben wird.

5.5.1 Ausgestaltung auf zentralstaatlicher Ebene

Zwischen der *Pôle emploi*, vertreten durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Aufsichtsrats und der bzw. dem Generaldirektor/in, dem *Unédic*, vertreten durch seine/n Präsidentin bzw. Präsidenten, der bzw. dem stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsrats und seiner bzw. seinem Generaldirektor/in sowie dem französischen Zentralstaat, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Industrie und Beschäftigung sowie der bzw. dem Staatssekretär/in für Beschäftigung bestehen im Rahmen der „tri-päritätischen“ Vereinbarung vom 2. April 2009 gewisse Ziel- und Leistungsvereinbarungen.¹¹⁶ Die Gültigkeitsdauer beträgt grundsätzlich drei Jahre. Die Vereinbarung definiert Vorgaben, welche durch den französischen Zentralstaat und dem *Unédic* für den Zeitraum von 2009 bis 2011 vorgeschrieben sind und entsprechend von der *Pôle emploi* umgesetzt werden müssen. Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen sind funktional in zwei verschiedene Umsetzungsphasen untergliedert:

- Bis Ende 2009 sollen die Fusion und Neuorganisation der Arbeitsverwaltung sowie erste Schritte für ein besseres Serviceangebot vollzogen sein.
- Bis Ende 2011 sollen weitere Schritte zur Steigerung der Qualität des Serviceangebots sowie einer dauerhaften Verbesserung der Funktionalität des Arbeitsmarktes vollzogen sein.

Inhalt, Zielsetzungen und Zielvorgaben der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind somit primär vertraglich festgelegt und geregelt. Gesetzliche Grundlagen sind darüber hinaus primär:

¹¹⁵ Gesetzliche Grundlagen umfassen vorrangig das Arbeitsgesetzbuch, überarbeitete Fassung vom 17. Oktober 2010, Artikel L5421-1 bis L5421-4, L5423-1 bis L 5423-6, R5423-1 bis R5423-14, L5423-1 bis L5423-6, R5423-1 bis R5423-14, D5424-62 bis D5424-64, vgl. <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020467027> sowie die Rechtsverordnung Nr. 2009-1703, vgl. <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021569821&fastPos=1&fastReqId=1935910283&categorieLien=id>.

¹¹⁶ Gesetzliche Grundlagen sind das Gesetz Nr. 2008-126 vom 13. Februar 2008 zur Reformierung der öffentlichen Arbeitsverwaltungsorganisation und die Rechtsverordnung Nr. 2008-1010 vom 29. September 2008 zur Organisation der öffentlichen Arbeitsverwaltung vgl. <http://textes.droit.org/JORF/2008/09/30/0228/0005>.

- Das Nationale berufsfeldübergreifende Abkommen bezüglich der Modernisierung des Arbeitsmarkts vom 11. Januar 2008¹¹⁷,
- das Gesetz zur Reformierung der öffentlichen Arbeitsverwaltungsorganisation vom 13. Februar 2008¹¹⁸,
- die Ausführungsvorschrift Nr. 2008-1010 vom 29. September 2008¹¹⁹ sowie
- die Stellungnahme des Nationalen Beschäftigungsrats vom 18. März 2009.

Die Arbeit der *Pôle emploi* wird kontinuierlich und eng von dem für Beschäftigung zuständigen Wirtschaftsministerium überwacht. Grundsätzlich ist die bzw. der Staatssekretär/in für Beschäftigung in enger Zusammenarbeit mit der Führung der *Pôle emploi*, insbesondere der bzw. dem Generaldirektor/in, für die Leitung und Überwachung der Institution und ihrer Entwicklung verantwortlich. Dies geschieht im Wesentlichen auf drei verschiedenen Ebenen.

- Einerseits im dreigliedrigen Aufsichtsrat, indem vor allem Vertreter/innen der von den Sozialpartnern gelenkten *Unédic* mitwirken.
- Eine stetige Zusammenarbeit besteht darüber hinaus in bilateralen Lenkungsorganen zwischen dem Ministerium und der *Pôle emploi*. Ferner durch richtungsweisende Veranstaltungen mit Fachleuten des Arbeitsmarktes, in deren Rahmen Verantwortliche der *Pôle emploi*, Vertreter/innen des Wirtschaftsministeriums und der Regionen mit den Gebietspräfektinnen und -präfekten (*préfet de région*), den staatlichen Stellen für berufliche Ausbildung (*DDEFP*, *DREFP*) und privaten Arbeitsvermittlerinnen und -vermittlern zusammenkommen.
- Auch externe Berater/innen (McKinsey und Accenture) sind beteiligt.

Laut einschlägiger nationaler Vereinbarung umfassen die Zielsetzungen der neuen Organisationsform der öffentlichen Arbeitsverwaltung

- eine Vereinfachung bei gleichzeitiger Individualisierung der Kundenprozesse¹²⁰ sowohl der Arbeitssuchenden als auch der Erwerbstätigen,
- eine Erhöhung der Effizienz¹²¹ der öffentlichen Arbeitsvermittlungsverwaltung und eine Zusammenführung der finanziellen Ressourcen sowie
- ein Ausbau der aus einer Hand angebotenen Leistungen im Rahmen der Arbeitslosenunterstützung.

Die Vereinbarung umfasst Vorgaben und Bewertungskriterien, die verschiedenen Dimensionen zugeordnet sind:

¹¹⁷ Vgl. http://www.aeroport.fr/fichiers/accord_national_interprofessionnel_11-janvier_2008.pdf.

¹¹⁸ Vgl. <http://admi.net/jo/20080214/ECEX0770283L.html>.

¹¹⁹ Vgl. <http://textes.droit.org/JORF/2008/09/30/0228/0005>.

¹²⁰ Fortschritte werden regelmäßig von einer Zufriedenheitskommission überprüft. Zielsetzungen umfassen vor allem die Anpassung des Serviceangebots an individuelle Schwierigkeiten, Qualifikation und Vorerfahrungen der Arbeitssuchenden.

¹²¹ Hierunter zählen insbesondere die Beschleunigung der Wiederaufnahme einer Beschäftigung sowie die Erhöhung der beruflichen Mobilität.

- Unter einer *zügigen* Vereinfachung und Verbesserung der Gesamtheit aller Dienstleistungen fallen vor allem Prozess- und Organisationskennzahlen, die die Fusion der *ANPE* und der *Assédic* zur *Pôle emploi* operationalisieren sowie solche Fusionsmonitoringindikatoren, die der Evaluation einer erfolgreiche Umsetzung zu Grunde liegen.
- Unter Ergebnisindikatoren sind vor allem solche Bewertungskriterien aufgelistet, die eine Zufriedenheitsmessung der Arbeitssuchenden und Arbeitgeber/innen mit den Dienstleistungen der *Pôle emploi* ermöglichen sowie erfolgreiche Vermittlungskennzahlen. Eine gesondert betrachtete Zielgruppe stellen diesbezüglich die Langzeitarbeitslosen dar.
- Zusätzliche Indikatoren untergliedern sich in Dienstleistungen für Arbeitssuchende, Arbeitgeber/innen und aktive Vermittlung. Dienstleistungen für Arbeitssuchende und Unternehmen umfassen vor allem Betreuungs-, Kontakt- und Begleitkennzahlen. Kennzahlen zur Operationalisierung aktiver Vermittlung umfassen vor allem Vermittlungs- und Effizienz-kennzahlen.

Im Rahmen der regulären Umsetzung der Fusion und der im April 2009 geschlossenen Vereinbarung der drei Partnerinstitutionen hat die *Pôle emploi* eine Reihe von organisatorischen Zielvorgaben zu erfüllen. In Tabelle 11 sind die wichtigsten Prozesskennzahlen und ihr Umsetzungsstand vom 28. September 2010 dargestellt.

Die Ergebnisindikatoren umfassen vor allem Zufriedenheitswerte der Kundinnen und Kunden, Bestandsaufnahme von Arbeitssuchenden und Stellenangeboten sowie Kennzahlen über erfolgreiche Vermittlungen und in Beschäftigung zurückgekehrte Arbeitssuchende. In Tabelle 12 sind die Kennzahlen und Zielvorgaben zusammenfassend dargestellt.

Kennzahlen zu Dienstleistungen für Arbeitssuchende betreffen vor allem Bearbeitungsinhalt, -dauer und -erfolg (vgl. Tabelle 13). Darüber hinaus gibt es Kennzahlen zu Dienstleistungen für Arbeitgeber/innen (vgl. Tabelle 14) und Kennzahlen zu aktiver Vermittlung (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 11: Fusionsmonitoringkennzahlen in Frankreich

Prozesskennzahl	Zielvorgabe	Umsetzungsstand (28.09.2010)
Anzahl der gemeinsamen Schalter (Vermittler/innen der ANPE und der Assédic, sog. gemischte Belegschaft)	Erhöhung der Anzahl der gemeinsamen Schalter auf 900	k.A.
Bearbeitungsdauer der Erstanfrage	erste Bearbeitung innerhalb von fünf Tagen nach Anfrage, inkl. individuellem Gespräch mit Berater/in	bei 95% der Anfragen erreicht
Fallbearbeitungsdauer	abschließende Bearbeitung innerhalb von 15 Tagen	in 95% der Fälle erreicht
Auskunft des Telefon-Hotline Service	eine Quote von 80% der Anfragen Arbeits- und Ratsuchender über die Hotline ist angestrebt	69% der Anfragen
Auskunft des Telefon-Hotline-Service	eine Quote von 100% der Anfragen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ist angestrebt	85% der Anfragen
Anteil der Vollzeitbeschäftigten, die Dienstleistungen erbringen (im Gegensatz zur gesamten Mitarbeiterschaft)	Erhöhung auf 83% bis Ende 2011	79,5%
Betreuungsquote	im Schnitt soll ein/e Berater/in für 90 Arbeitsuchende zuständig sein	k.A.

Quelle: Annex 1 der nationalen Vereinbarung vom 2. April 2009: *Performance*-Indikatoren.

Tabelle 12: Ergebnisindikatoren in Frankreich

Ergebniskennzahl	Zielvorgabe	Quelle und Periodizität	Umsetzungsstand (28.09.2010)
Anteil der mit den Dienstleistungen der <i>Pôle emploi</i> zufriedenen Arbeitssuchenden	signifikante Verbesserung der Zufriedenheitswerte bzw. der Zufriedenheitswertverhältnisse bis Ende 2011	Jährlich durchgeführte Telefonumfrage (Ipsos ¹²²)	Erste Telefonumfrage im Oktober 2008
Anteil der mit den Dienstleistungen der <i>Pôle emploi</i> zufriedenen Arbeitgeber/innen	signifikante Verbesserung der Zufriedenheitswerte bzw. der Zufriedenheitswertverhältnisse bis Ende 2011	Jährlich durchgeführte Telefonumfrage (Ipsos)	Erste Telefonumfrage im Oktober 2008
Anzahl der Stellenangebote; Anzahl der Stellenangebote für \leq sechs Monate ¹²³	4.500.000 insgesamt, davon 1.935.000 Stellenangebote der Unterkategorie bis Ende 2011	Monatlicher Indikator (Sage ¹²⁴)	3.629.411 insgesamt, davon 1.450.512 der Unterkategorie
Anzahl der vermittelten Stellen; Anzahl der vermittelten Stellen in Berufsgruppen mit angespannter Marktlage ¹²⁵	Verkleinerung des Abstands zwischen erfolgreichen Stellenvermittlungen in Berufsgruppen mit angespannter Marktlage und der Gesamtvermittlungszahl	Noch zu erstellender monatlicher Indikator (Sage)	Insgesamt erfolgreich vermittelte Stellen im ganzen Staatsgebiet 89,8%

¹²² Vgl. <http://www.ipsos.fr/CanalIpsos/index.asp>.

¹²³ Anzahl der befristeten Stellenangebote sieben bis 12 Monate, mehr als 12 Monate und unbefristete Arbeitsverträge.

¹²⁴ Vgl. <http://www.sage.fr>.

¹²⁵ Berufsgruppen mit angespannter Marktlage variieren von Region zu Region. Im Einverständnis mit den jeweiligen Gebietspräfektinnen und -präfekten soll Anfang 2009 eine Liste erstellt werden, die zwischen 2009 und 2011 regelmäßig überprüft wird.

Ergebniskennzahl	Zielvorgabe	Quelle und Periodizität	Umsetzungsstand (28.09.2010)
Anzahl der Langzeitarbeitslosen unter den Arbeitssuchenden (saisonal bereinigt und nach Dauer der Arbeitslosigkeit differenziert)	Operationalisierung bzw. methodologische Konkretisierung wird noch von dem neu eingesetzten Monitoring-Komitee überprüft	Brutto-Indikatoren; <i>Concurrent Versions System (STMT)</i> ¹²⁶	1.076.125 Arbeitssuchende, die >12 Monate eingeschrieben sind (Stand Ende November 2008; Bruttoangabe); 1.591.080 Arbeitssuchende, die ≤12 Monate eingeschrieben sind (Stand Juni 2008 für die vorangegangenen 18 Monate)
Grad der in Beschäftigung Zurückgekehrte und Grad der dauerhaft in Beschäftigung Zurückgekehrte, darunter der Grad an prioritär behandelten Gruppen ¹²⁷	Verbesserung des Grads der in Beschäftigung und dauerhaft in Beschäftigung Zurückgekehrte ¹²⁸ ; Verringerung des Abstands zu den prioritär behandelten Gruppen	Alle drei Monate (<i>DARES</i>) ¹²⁹	Referenzwerte 2007: Gesamt: 6,7% <i>RMI / RSA</i> : 5,3% <i>ZUS</i> : 6,2% bis 50 Jahre: 3,7% Langzeitarbeitslose (<i>chômage de longue durée / CLD</i>): 4,2% Arbeitssuchende mit Behinderung: 3,5%

¹²⁶ *Statistiques mensuelles du marché du travail*, monatliche Arbeitsmarktstatistiken, vgl. <http://stats-emploi.fr/Statistiques-mensuelles-du-marche>.

¹²⁷ Prioritär zu behandelnde Gruppen umfassen Personen bis 50 Jahre, Bezieher der Sozialhilfe (*RSA*), Personen, die in sozialkritischen Gegenden (*Zone Urbaine Sensible / ZUS*) wohnen und insbesondere Jugendliche ohne Berufsausbildung, über die es noch keine zu verwendenden Daten gibt, Langzeitarbeitslose (*chômage de longue durée / CLD*) sowie Menschen mit Behinderung.

¹²⁸ Verhältnis zwischen der Anzahl der Arbeitssuchenden, die im Laufe eines Monats in Beschäftigung zurückgekehrt sind und der Anzahl der am Ende des Vormonats als arbeitssuchend eingeschriebene (*Pôle emploi*) der Kategorien 1, 2, 3, 6, 7 und 8. Als in Beschäftigung Zurückgekehrte gelten solche Arbeitssuchende, die eine langfristige Beschäftigung (unbefristeter Arbeitsvertrag oder befristeter Arbeitsvertrag von mindestens sechs Monaten) gefunden haben.

¹²⁹ *Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES)*, vgl. <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/le-ministere,149/presentation-et-organigramme,294/le-ministre-du-travail-de-la,742/direction-de-l-animation-de-la,5609.html>.

Ergebniskennzahl	Zielvorgabe	Quelle und Periodizität	Umsetzungsstand (28.09.2010)
Grad der Wiedereingliederung sechs Monate nach einer von der <i>Pôle emploi</i> finanzierten Ausbildungsmaßnahme, darunter der Grad der dauerhaften Wiedereingliederung	Operationalisierung bzw. methodologische Konkretisierung wird noch von dem neu eingesetzten Monitoring-Komitee überprüft	Jährliche Untersuchung	k.A.
Grad der Wiedereingliederung sechs Monate nach Ende eines Wiedereingliederungsvertrags (<i>Contrat Unique d'Insertion</i> ¹³⁰) oder eines anderen von der <i>Pôle emploi</i> vorgegebenen Vertrags, darunter der Grad der dauerhaften Beschäftigungen ¹³¹	Operationalisierung bzw. methodologische Konkretisierung wird noch von dem neu eingesetzten Monitoring-Komitee überprüft	k.A.	k.A.

¹³⁰ Der *CUI* wird seit dem 1. Januar 2010 angewandt und fasst den Beschäftigungsinitiativvertrag (*Contrat Initiative Emploi / CIE*) für den Handelssektor und den Vertrag für Beschäftigungsbegleitung (*Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi / CAE*) für alle anderen Wirtschaftssektoren zusammen. Der Wiedereingliederungsvertrag des Aktivitätsmindesteinkommens für Empfänger/innen der *RSA* (*Contrat d'Insertion – Revenu Minimum d'Activité / CI-RMA*) und der Zukunftsvertrag (*Contrat d'Avenir*) für Empfänger/innen der *RSA*, vorher *RMI*, der *ASS*, der *API* oder *AAH* wurden abgeschafft.

¹³¹ Die Werte beziehen sich auf die vom Nationalen Zentrum zur Einrichtung von agrarwirtschaftlichen Strukturen (*Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations agricoles / CNASEA*), heute aufgegangen in der staatlichen Agentur für Dienstleistungen und Zahlungen (*Agence de Services et de Paiement / ASP*), bereitgestellten Informationen über die Gesamtheit aller subventionierten Verträge. Als Ergänzung sind die von der *Pôle emploi* subventionierten Verträge mit einzubeziehen.

Ergebniskennzahl	Zielvorgabe	Quelle und Periodizität	Umsetzungsstand (28.09.2010)
Anteil der Arbeitssuchenden mit Persönlichen Wiedereingliederungsvereinbarungen (<i>CRP</i>) und Beruflichen Übergangsverträgen (<i>CTP</i>), die nach Ablauf wieder in Beschäftigung sind	Signifikante Fortschritte	Für <i>CRP</i> existieren monatliche Kennzahlen (<i>GIDE</i> ¹³²); Indikator für <i>CTP</i> , die über die <i>Pôle emploi</i> geführt werden, muss noch erstellt werden	2008: <i>CRP</i> 45,3%

Quelle: Annex 1 der nationalen Vereinbarung vom 2. April 2009: *Performance*-Indikatoren.

¹³² Das *Gestion Intégrée de Documents Electroniques* ist ein privatwirtschaftliches Markt- und Meinungsforschungsunternehmen, vgl. <http://www.gide.net>.

Tabelle 13: Kennzahlen zu Dienstleistungen für Arbeitsuchende in Frankreich

Kennzahl	Zielvorgabe	Quelle und Periodizität	Umsetzungsstand (28.09.2010)
Anteil der erfolgreich vermittelten Telefonanfragen (Erfolgswert American Telephone & Telegraph Corporation Arbeitsuchende)	80%	Monatlicher Indikator (<i>Prosodie</i> ¹³³)	2008: 69,7%
Anteil der Einschreibungen, die binnen fünf Tagen nach dem Erstkontakt zur <i>Pôle emploi</i> erfolgten	95%	Indikator existiert	2008: 89,4%
Entscheidungswert ¹³⁴ über Entschädigungsakten binnen 15 Tagen; getrennt nach <i>ARE</i> und <i>ASS</i>	95%	Bestehender monatlicher Indikator für <i>ARE</i> (<i>ALADIN</i> ¹³⁵); Indikator für <i>ASS</i> einzurichten	2008: 88% (<i>ARE</i>)
Qualitätsindikator der Beihilfeantragsbearbeitung ¹³⁶ ; getrennt nach <i>ARE</i> und <i>ASS</i>	90%	Bestehender monatlicher Indikator für <i>ARE</i> (<i>IQL</i> ¹³⁷); Erweiterung auf <i>ASS</i> vorgesehen	2008: 91,5% (<i>ARE</i>)

¹³³ Vgl. <http://www.prosodie.fr>.

¹³⁴ Verhältnis zwischen der Anzahl der Annahme- oder Abweisungsentscheidungen in höchstens 15 Tagen und der Gesamtanzahl der Annahme- und Abweisungsentscheidungen.

¹³⁵ Bei *ALADIN* handelt es sich um ein mathematisches Forschungsprojekt zur Softwareentwicklung der Universität Rennes und dem Nationalen Zentrum für Forschung (*Centre national de la recherche scientifique / CNRS*), vgl. <http://www.irisa.fr/aladin/fiche-00.htm> sowie <http://www.cnrs.fr>.

¹³⁶ Verhältnis der Anzahl der Akten (Eröffnung des Rechtsanspruchs, Wiederaufnahme, Ablehnung), die keine Entscheidungsbesonderheiten finanzieller Auswirkungen aufweisen und der Anzahl der kontrollierten Akten.

¹³⁷ *Intefrace graphique pour bases de données relationnelles (IQL)* bezeichnet ein bestimmtes Datenauswertungssystem.

Kennzahl	Zielvorgabe	Quelle und Periodizität	Umsetzungsstand (28.09.2010)
Betreuungsschlüssel ¹³⁸	<i>Parcours renforcé</i> ¹³⁹ zunächst 60 Arbeitssuchende pro Berater/in; <i>CRP</i> 50 Arbeitssuchende pro Berater/in	Bestehender Indikator, der aber auf die sog. aktiven Arbeitsbereiche (<i>SMP</i> ¹⁴⁰) beschränkt ist; Wiederherstellung und Anpassung an die verschiedenen Nachverfolgungsmaßnahmen (<i>parcours renforcé</i> , subventionierte Verträge, Arbeitssuchende mit reduzierter Aktivität etc.)	2008: Pro <i>SMP</i> durchschnittlich 81 Arbeitssuchende <i>SMP</i> zzgl. interne Begleitung ca. 85 Arbeitssuchende <i>Cap Vers l'Emploi</i> ¹⁴¹ max. 60 Arbeitssuchende
Anzahl der Arbeitssuchenden in den verschiedenen Dienstleistungstypen ¹⁴²	Erhöhung des Anteils der Arbeitssuchenden in <i>parcours renforcé</i>	In Abhängigkeit der Entwicklung des Dienstleistungsportfolio einzurichtender Indikator (<i>GIDE</i>)	2008: geschätztes Verhältnis der Arbeitssuchenden in <i>parcours renforcé</i> 16%

¹³⁸ Verhältnis der Anzahl der Arbeitssuchenden mit persönlicher bzw. persönlichem Berater/in und Anzahl der persönlichen Berater/innen, die sich um einen Arbeitsbereich mit einem oder mehr Arbeitssuchenden innerhalb der *Pôle emploi* kümmern.

¹³⁹ Der *parcours renforcé* bezeichnet einen Katalog intensivierter Maßnahmen.

¹⁴⁰ *SMP* steht für *Suivi Mensuel Personnalisé* (monatliche persönliche Betreuung / Nachverfolgung).

¹⁴¹ Bei den *Cap Vers l'Emploi* (*CVE*) oder auch *Cap Emploi*, handelt es sich ähnlich wie bei den Einrichtungen der Häuser für Beschäftigung um ein spezialisiertes Netzwerk der Arbeitslosenvermittlung, auch bezeichnet als *opérateur de placement prestataire* (*OPP*).

¹⁴² Getrennt nach Arbeitssuchenden im Fluss (gespeicherte Arbeitsanfrage jedes Dienstleistungstyps) im Verhältnis zu der seit Beginn des Jahres gespeicherten Gesamtanzahl und Arbeitssuchende im Bestand, d.h. Arbeitsanfragen am Ende des Monats (*Demandes d'Emploi en Fin de Moins / DEFM*). Einrichtung einer zusätzlichen Kategorie „andere oder nicht bestimmte“ Dienstleistungstypen.

Kennzahl	Zielvorgabe	Quelle und Periodizität	Umsetzungsstand (28.09.2010)
Wert der durchgeführten personalisierten monatlichen Nachverfolgungs- / Betreuungsgespräche ¹⁴³	65%	Bestehender monatlicher Indikator (<i>GI-DE</i>); einzurichtender Indikator über das Verhältnis der Anzahl Arbeitsuchender, die effektiv ein Gespräch angeboten bekommen haben und der Gesamtanzahl der Arbeitsuchenden, die ein solches angeboten bekommen sollten	2008: Hauptstädtisches Frankreich (effektiv erhaltene Arbeitsgesuche) 52%
Anteil der Arbeitsuchenden, die monatlich begleitet werden, aber seit zwei Monaten mit keiner bzw. keinem potentiellen Arbeitgeber/in in Kontakt gebracht wurden ¹⁴⁴	50%	Bestehender monatlicher Indikator (<i>GI-DE</i>)	2008: 64,8%

¹⁴³ Verhältnis der Anzahl der Arbeitsuchenden mit Inanspruchnahme eines persönlichen monatlichen Nachverfolgungsgesprächs und der Gesamtanzahl des Arbeitsuchenden mit Anspruch auf ein persönliches monatliches Nachverfolgungsgespräch.

¹⁴⁴ Anzahl der Arbeitsuchenden in monatlicher Begleitung, die seit mehr als zwei Monaten mit keiner und keinem potenziellen Arbeitgeber/in in Kontakt gebracht wurden und der Gesamtanzahl der Arbeitsanfragen am Ende des Monats in Kategorie 1, 2 und 3 in monatlicher Begleitung.

Kennzahl	Zielvorgabe	Quelle und Periodizität	Umsetzungsstand (28.09.2010)
Anzahl der Arbeitssuchenden, die von anderen, der <i>Pôle emploi</i> unterstellten Betreiberorganisationen betreut werden ¹⁴⁵	100.000 durch Arbeitsvermittler/innen zu begleitende Arbeitssuchende	Bestehender monatlicher Indikator für alle Vermittlungsanbieter/innen (<i>ALADIN</i>); zu erstellender Indikator für die spezialisierten Netzwerke	Spezialisierte Netzwerke 193.300 Neueinschreibungen in 2008: <ul style="list-style-type: none"> • APEC¹⁴⁶ 30.000 • <i>Cap Emploi</i> 63.000 • <i>Missions locales</i> 100.000 Unterstellte Vermittlungsorganisationen: 44.687 effektive Neueinschreibungen in 2008

Quelle: Annex 1 der nationalen Vereinbarung vom 2. April 2009: *Performance*-Indikatoren.

¹⁴⁵ Getrennt nach Arbeitssuchenden, die von spezialisierten Netzwerken und anderen Arbeitsvermittlerinnen und -vermittlern betreut werden.

¹⁴⁶ *Association pour l'Emploi des Cadres*, Beschäftigungsverbund der Führungskräfte.

Tabelle 14: Kennzahlen zu Dienstleistungen für Arbeitgeber/innen in Frankreich

Kennzahl	Zielvorgabe 2011	Quelle und Periodizität	Umsetzungsstand (28.09.2010)
Prozentualer Anteil der erfolgreich vermittelten Kontakte (Erfolgswert American Telephone & Telegraph Corporation Arbeitgeber/innen) ¹⁴⁷	80%	Bestehender monatlicher Indikator (Prosodie)	k.A.
Höhe der Restbestände an einzutreibenden Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung	0,99%	Bestehender monatlicher Wert der ARE (Contrix ¹⁴⁸)	2008: 1,02%
Durchschnittliche Vermittlungsbearbeitungsdauer offener Stellenangebote ¹⁴⁹	38 Tage	Bestehender monatlicher Indikator (Sage)	2008: 43,1 Tage
Anzahl der Arbeitgeberkundinnen und -kunden, darunter kleine und mittlere Unternehmen ¹⁵⁰	525.000, darunter 433.000 von kleinen und mittleren Unternehmen	Bestehender monatlicher Indikator (Sage)	2008: 479.000, darunter 396.639 von kleinen und mittleren Unternehmen

Quelle: Annex 1 der nationalen Vereinbarung vom 2. April 2009: *Performance*-Indikatoren.

¹⁴⁷ Verhältnis der Anzahl erhaltener und bearbeiteter Anfragen, abzüglich der auf Band aufgenommen oder abgebrochenen Anfragen.

¹⁴⁸ Die Contrix GmbH ist ein publizistisches Dienstleistungsunternehmen mit Sitz in der Schweiz.

¹⁴⁹ Für jedes Stellenangebot wird die Dauer in Kalendertagen seit Erstanfrage berechnet. Die durchschnittliche Dauer errechnet sich aus dem Mittelwert aller bearbeiteter Anfragen. Voraussichtliche Angebote sind aufgenommen.

¹⁵⁰ Anzahl der Einrichtungen, die in den letzten zwölf Monaten mindestens ein Stellenangebot abgegeben haben, darunter die Anzahl der kleinen und mittelständischen Unternehmen mit höchstens 50 Angestellten.

Tabelle 15: Kennzahlen zu aktiver Vermittlung in Frankreich

Aktive Vermittlungskennzahl	Zielvorgabe 2011	Quelle und Periodizität	Umsetzungsstand (28.09.2010)
Anzahl der erfolgreichen Vermittlungen, darunter die Anzahl von Vermittlungen für mind. sechs Monate ¹⁵¹	2.700.000, davon 1.161.000 für mind. sechs Monate	Bestehender monatlicher Indikator (<i>Sage</i>)	2008: 2.182.272, davon 886.290 (40,6%) für mind. sechs Monate
Anzahl der Arbeitsuchenden, die Bezieher einer spezifischen Leistung zur beruflichen ¹⁵² Orientierung oder zur Kompetenzevaluierung sind	550.000	Bestehender monatlicher Indikator (<i>Infoagir</i> ¹⁵³)	2008: 438.150
Anzahl der Arbeitsuchenden der Maßnahme Bestätigung erworbener Kenntnisse	45.000	Bestehender monatlicher Indikator (<i>GIDE</i>)	2008: 35.679
Anzahl der von der <i>Pôle emploi</i> vermittelten Einstellungen auf Grundlage des Wiedereingliederungsvertrags (<i>Contrat Unique d'Insertion</i>), des Vertrags zur Professionalisierung (<i>Contrat de Professionnalisation</i>) und des Ausbildungsvertrags (<i>Contrat d'Apprentissage</i>)	Für die Eingliederungsverträge bestehen die Zielvorgaben in den Regionalen Vereinbarungen Verträge zur Professionalisierung 25.000 Ausbildungsverträge 42.500	Einzurichtender Indikator auf Grundlage der bestehenden Indikatoren (<i>DARES</i>) Bestimmung der Unterkategorien: Eingliederungsvertrag getrennt nach Handelssektor und sonstiger Wirtschaftssektoren; Vertrag zur Professionalisierung und Ausbildungsvertrag	2008: 58.289 vermittelte Verträge zur Professionalisierung und Ausbildungsverträge

¹⁵¹ Anzahl der vermittelten Kontakte, die zu einer Einstellung geführt haben, darunter Anzahl der vermittelten Kontakte, die zu einer unbefristeten oder befristeten Einstellung von mindestens sechs Monaten geführt haben im Verhältnis zu Gesamtanzahl der vermittelten Einstellungen.

¹⁵² Anzahl der Arbeitsuchenden, die einen Bilanztest weiterführender Kompetenzen (*bilan de compétences approfondi / BCA*) der *Pôle emploi* erhalten bzw. der Gesamtanzahl der Leistungen zur Evaluierung.

¹⁵³ Privatwirtschaftliches Informatikberatungsunternehmen, vgl. <http://www.infoagir.com>.

Aktive Vermittlungskennzahl	Zielvorgabe 2011	Quelle und Periodizität	Umsetzungsstand (28.09.2010)
Effektivität der Arbeitsuchkontrolle ¹⁵⁴	Vgl. Finanzgesetz	Einzurichtender Indikator, der durch das jährlich durchgeführte Leistungsprojekt Zugang und Rückkehr in Beschäftigung des Finanzgesetzes vorgesehen ist	2007 1,6%
Kosten der erfolgreichen (aktiven) Vermittlung ¹⁵⁵	Das Monitoring-Komitee entscheidet, ob eine quantitative Berechnung erforderlich ist	Jährlicher Indikator, der im Rahmen der Buchhaltung der <i>Pôle emploi</i> wieder eingerichtet werden muss	2007 1.014 EUR im Jahr

Quelle: Annex 1 der nationalen Vereinbarung vom 2. April 2009: *Performance*-Indikatoren.

Zusätzlich zu den oben skizzierten Zieldimensionen und Zielvorgaben sind in der Vereinbarung, die der *Pôle emploi* zur Verfügung stehenden Mittel für deren Umsetzung festgeschrieben sowie Monitoring- und Evaluationsanforderungen bestimmt, die u.a. die Einrichtung eines Monitoring-Komitees vorsehen, welchem drei staatliche von der bzw. vom Minister/in für Beschäftigung ernannte Mitglieder, die bzw. der Generaldirektor/in sowie zwei Mitglieder des Aufsichtsrats des *Unédic* und die bzw. der Präsident/in des Aufsichtsrats und die bzw. der Generaldirektor/in der *Pôle emploi* angehören. Das Monitoring-Komitee ist somit für die regelmäßige Überprüfung der erreichten Zielwerte für alle Zielindikatoren und für alle Organisationseinheiten, für die die Zielindikatoren gelten, zuständig. Die Feststellung der erreichten Ziele erfolgt fünf bis sechs Mal während des Steuerungszyklus'. Ein geschlechterspezifischer Ausweis erfolgt nicht. Es erfolgt jedoch jedes Mal ein persönliches Gespräch der beteiligten Organisationen. Es wird ein Gesamtindex gebildet, der eine Gewichtung der Zielindikatoren vornimmt. Es erfolgt jedoch kein Ranking. Es sind keine individuellen Anreize und Sanktionen vorgesehen. Es erfolgt eine regelmäßige Verbreitung der erreichten Werte aller Organisationseinheiten an alle Organisationseinheiten. Es gibt kein Benchmarking.

Die Zielsteuerung ist für alle derzeit beteiligten Organisationseinheiten durch das Gesetz zur Reformierung der öffentlichen Arbeitsverwaltungsorganisation¹⁵⁶ gesetzlich vorgeschrieben. Hier sind auch die Ziele sowie die Verfahren zur Bestimmung der Zielwerte ebenso wie die Dauer des Steuerungszyklus' rechtlich verbindlich geregelt.

¹⁵⁴ Monatlicher auf das Jahr gerechneter Durchschnittswert der Anzahl entschädigter oder nicht-entschädigter Arbeitsuchender, denen Leistungen gestrichen wurden oder die ohne Leistungskürzung eine Ermahnung erhalten haben im Verhältnis zur Gesamtanzahl der Arbeitsuchenden.

¹⁵⁵ Verhältnis zwischen dem Vermittlungsbudget der *Pôle emploi* und der Anzahl erfolgreicher aktiver Vermittlungen.

¹⁵⁶ Vgl. <http://admi.net/jo/20080214/ECEX0770283L.html>.

Die Vereinbarung beauftragt die *Pôle emploi* darüber hinaus ein Instrument zur Zielsteuerung zu entwickeln, welches folgenden vier Zielsetzungen dient:

- Kontrolle bzw. Bewertung der Führungsverantwortlichen auf allen Ebenen,
- internes Kontrollinstrument,
- Zielerreichungsnachhaltung bzgl. Effizienz und Qualität sowie der
- systematischen Analyse der Buchhaltung und Finanzen.

Dieses Zielsteuerungsinstrument soll zudem allen an der Arbeitsvermittlungsverwaltung beteiligten Akteurinnen und Akteuren und den Betreiberorganisationen zur Verfügung gestellt werden.

5.5.2 Ausgestaltung auf regionaler und lokaler Ebene

Analog zur Vereinbarung auf zentralstaatlicher Ebene bestehen einjährig gültige Vereinbarungen auf regionaler Ebene, in denen die nationale Strategie an regionale Bedarfe angepasst wird. Unterzeichnet werden diese von der bzw. vom zuständigen Gebietspräfektin bzw. -präfekten (*préfet de région*) und der bzw. dem jeweiligen Regionaldirektor/in der *Pôle emploi*¹⁵⁷. Letztere sind für die Umsetzung und Einhaltung der in den Vereinbarungen festgelegten Bestimmungen zuständig und halten folglich die Weisungsbefugnisse gegenüber den lokalen Einheiten inne, während die jeweiligen Regionaldirektorinnen bzw. -direktoren der Entscheidungs- und Weisungsbefugnis der Generaldirektorin bzw. des Generaldirektors der *Pôle emploi* unterstehen. Zusätzlich beteiligt an deren Ausarbeitung sind einerseits die regionalen Dienststellen des Zentralstaats, vorrangig die Regionaldirektionen für Unternehmen, Wettbewerb, Konsum, Arbeit und Beschäftigung (*DIRECCTE*¹⁵⁸, früher *DRTEFP* und *DDTEFP*), die der Autorität der jeweiligen Gebietspräfektin bzw. des jeweiligen Gebietspräfekten unterstehen und dem Ministerium für Wirtschaft, Industrie und Beschäftigung Rechenschaft ablegen müssen, sowie in beratender Funktion die Regionalen Beschäftigungsräte (*Conseil Régional de l'Emploi*). Die Vereinbarungen umfassen u.a.

- die Bestimmung regional gültiger Interventionsmaßnahmen,
- eine Präzisierung der Anwendung bzw. Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leistungen und Hilfen,
- die Bestimmung der Evaluationsbedingungen sowie
- der Kooperationsausgestaltung von *Pôle emploi*, dem Bund für berufliche Erwachsenenbildung, den Häusern für Beschäftigung und den *missions locales*.

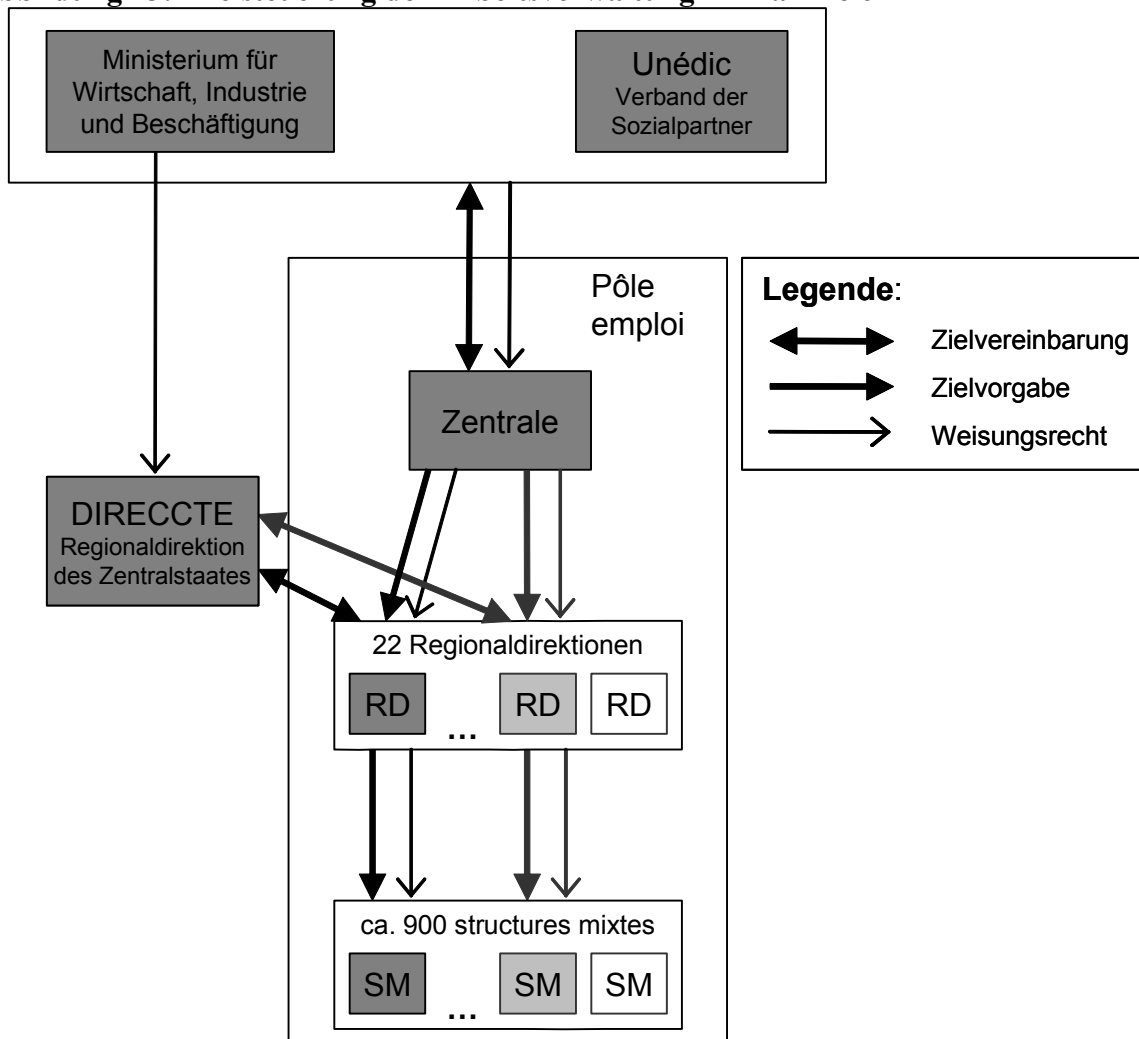
Zudem wird die Mittelverwendung in enger Abstimmung im Rahmen von Steuerungs- und Leistungsbesprechungen mit den zentralstaatlichen Organen gesteuert. Auch die wirkungsorientierte Steuerung bzw. die Konkretisierung der Zielsteuerung ebenso wie die Betreuung re-

¹⁵⁷ Gesetzliche Grundlage stellt das Arbeitsgesetzbuch, überarbeitete Fassung vom 17. Oktober 2010, Artikel L5312-11 dar, vgl. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20101102>.

¹⁵⁸ Regionaldirektionen für Unternehmen, Wettbewerb, Konsum, Arbeit und Beschäftigung (*Directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi / DIRECCTE*).

gionaler Netzwerk- und Abstimmungsprozesse, die Betreuung von Vergabeprozessen¹⁵⁹ und das Berichtswesen an die Generaldirektion der *Pôle emploi* fallen in den Zuständigkeitsbereich der *Pôle emploi* bzw. ihrer Regionaldirektionen auf regionaler Ebene. Hierzu zählen insbesondere auch die Kooperationsvereinbarungen mit den Häusern für Beschäftigung, dem Netzwerk *Cap emploi*, der *AFPA* und anderen Betreiberorganisationen.

Abbildung 13: Zielsteuerung der Arbeitsverwaltung in Frankreich



Anmerkung: *DIRECCTE* werden teilweise erst 2011 aus den *DRTEFP* und den *DDTEFP* zusammengeführt.

Quelle: Darstellung basierend auf Unterlagen der *DGEFP*.

Auf lokaler Ebene wird wiederum die regionale Strategie umgesetzt. Dies beinhaltet eine Anpassung an lokale Besonderheiten, die Mittelverwaltung in enger Abstimmung mit den regionalen Organen, wirkungsorientierter Steuerung auf lokaler Ebene, Führung der lokalen Partner/innen, Supervision der lokalen Einheiten sowie das Berichtswesen an die Regionaldirekti-

¹⁵⁹ Laut Vereinbarung auf zentralstaatlicher Ebene ist die *Pôle emploi* angehalten, eine Politik des *Outsourcings* und der externen Auftragsvergabe, insbesondere im Bereich der Kompetenzevaluierung und Fortbildung, zu entwickeln. Hierzu soll ein spezialisiertes Vergabekomitee gegründet werden, dem auch Vertreter/innen des *Unédic* angehören werden.

on. Die lokalen Einheiten erbringen schlussendlich die Leistungen in direkter Nachbarschaft. Diese sind an der Zielsteuerung ausschließlich operativ beteiligt. Die derzeit einschlägige tripartitische Vereinbarung sieht eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Departements vor, die auch Empfänger/innen des *RSA* miteinbezieht: Soweit diese von den jeweiligen Generalräten an die *Pôle emploi* überwiesen worden sind, haben sie ein Anrecht auf bestimmte Dienstleistungsangebote, Hilfestellungen und Maßnahmen, die im Rahmen von Vereinbarungen mit den jeweiligen Generalräten festgehalten sind, welche auch den Umfang der Kostenbeteiligung der Departements an den jeweiligen Maßnahmekatalogen festschreiben.

Abbildung 13 zeigt zusammenfassend die Steuerungsbeziehungen und die Weisungsbefugnisse.

5.6 Zusammenfassung

Für die Arbeitsmarktpolitik und -verwaltung in Frankreich sind auf zentralstaatlicher Ebene das französische Ministerium für Wirtschaft, Industrie und Beschäftigung (*Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi*) sowie auf regionaler Ebene vorrangig die Regionaldirektionen für Unternehmen, Wettbewerb, Konsum, Arbeit und Beschäftigung (*DIRECCTE*, früher *DRTEFP* und *DDTEFP*) zuständig. Die Arbeitslosenversicherung liegt in der Verantwortung des privatwirtschaftlich organisierten interprofessionellen Dachverbands für Beschäftigung in Industrie und Handel (*Unédic*), während die Arbeitsvermittlung operationell in den Händen der *Pôle emploi* bzw. seiner Zentral- und Regionaldirektionen liegt, die für alle Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit für Personen im Erwerbsalter zuständig ist. Wichtigste Leistung für Arbeitsuchende ist die Beihilfe zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben (*ARE*), die ausschließlich aus den Beiträgen von Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen finanziert wird. Im Rahmen der Zielsteuerung sind darüber hinaus die Sondersolidaritätsbeihilfe (*ASS*) und gewisse prioritär behandelte Gruppen (Langzeitarbeitslose, Jugendliche in sozialen Brennpunkten, Arbeitsuchende in Branchen mit angespannter Marktlage etc.) relevant, deren Leistungen sich, wie die Sondersolidaritätsbeihilfe, teilweise aus Beitrags- und teilweise aus Steuermitteln finanzieren. Die *Pôle emploi* erbringt ihre Leistungen in allen relevanten Servicebereichen der Aufnahme, Begleitung und Vermittlung Arbeitsuchender in rund 900 lokalen *structure mixtes* und auch über neu eingerichtete Telefonhotlines für Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen. Darüber hinaus leitet und beaufsichtigt die *Pôle emploi* eine Reihe von öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen Betreiberorganisationen der Arbeitsvermittlung.

Die Zielsteuerung der Arbeitsmarktpolitik in Frankreich ist nicht primär gesetzlich verankert, sondern auf paritätischer Basis vertraglich festgelegt. An der Ausgestaltung der Vereinbarung auf nationaler und regionaler Ebene sind der französische Staat sowie vor allem Vertreterinnen und Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden beteiligt. Im Prinzip existieren zwei Ebenen der Zielsteuerung:

- Zielsteuerung zwischen dem französischen Ministerium für Wirtschaft, Industrie und Beschäftigung, dem *Unédic* und der Generaldirektion der *Pôle emploi* mit einer jeweils für drei Jahre gültigen Vereinbarung, die Ziele, Zielindikatoren und vereinzelt auch Zielwerte

enthält. Ebenso sind hier Ziele und Zielvorgaben für die relevanten Institutionen auf regionaler Ebene enthalten.

- Zielsteuerung im Rahmen einjährig gültiger Regionalvereinbarungen zwischen den Regionaldirektionen der *Pôle emploi* und der bzw. dem jeweiligen Gebietspräfekt/in, in der die zentralstaatlichen Vorgaben an regionale Begebenheiten angepasst werden und gewisse Ziele konkretisiert bzw. operationalisiert werden. Die jeweiligen Regionaldirektionen der *Pôle emploi* sind wiederum für die Umsetzung und Überwachung der Zielvereinbarungen auf lokaler Ebene zuständig. Lokale Einheiten sind nicht an der Ausgestaltung der Zielvorgaben, sondern lediglich an deren operativen Umsetzung beteiligt.

Die derzeitige nationale Zielvereinbarung umfasst neben zentralen Vermittlungs- und Ergebnisindikatoren vor allem eine Reihe an Fusionsmonitoringindikatoren in Form von Prozess- und Organisationskennzahlen, die eine zügige und effiziente Zusammenführung der unterschiedlichen Arbeitsvermittlungsinstitutionen unter das Dach der 2008 neu gegründeten *Pôle emploi* garantieren sollen, die eine der deutschen Bundesagentur für Arbeit vergleichbare Organisation darstellt und vor allem für mehr Transparenz und Effizienz in der Arbeitsverwaltung führen soll. Für die Überwachung und Überprüfung der festgelegten Ziele ist neben dem Ministerium für Wirtschaft, Industrie und Beschäftigung vor allem ein Monitoring-Komitee zuständig, welchem drei staatliche von der bzw. vom Minister/in für Beschäftigung ernannte Mitglieder, die bzw. der Generaldirektor/in sowie zwei Mitglieder des Aufsichtsrats des *Unédic* und die bzw. der Präsident/in des Aufsichtsrats und die bzw. der Generaldirektor/in der *Pôle emploi* angehören. Darüber hinaus ist die *Pôle emploi* angehalten folgende Zielsetzungen zu verfolgen:

- Eine Vereinfachung bei gleichzeitiger Individualisierung der Kundenprozesse sowohl der Arbeitssuchenden als auch der Erwerbstätigen,
- eine Erhöhung der Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlungsverwaltung und eine Zusammenführung der finanziellen Ressourcen sowie
- ein Ausbau der aus einer Hand angebotenen Leistungen im Rahmen der Arbeitslosenunterstützung.

5.7 Literatur zu Kapitel 5

Conseil de l'Emploi, des Revenues et de la Cohésion sociale (CERC) [2005]: „*La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économique*“, La Documentation Française, 2005, Paris.

WALDEMAR, MARCHAND [2010]: *Fusion der Arbeitsverwaltung und Arbeitslosenversicherung zu Pôle emploi, Stand der Arbeiten und Herausforderungen*, Brief der Französischen Botschaft Berlin an das Auswärtige Amt, 28. September 2010, Gz.: Soz 541.15/12, Ber.Nr.: 1066/2009, Berlin.

MARIMBERT, J. [2004]: *La rapprochement des services de l'emploi: rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité*, Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Paris.

PALLIER, BRUNO [2008]: „*Aktivierung und soziale Ausgrenzung im internationalen Vergleich*“, Länderbericht Frankreich, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, Bonn.

Internet:

<http://www.fes.de/wiso/pdf/aq/2008/031108/Laenderberichte/frankreich.pdf>

6 Großbritannien

Großbritannien setzt sich zusammen aus England, Schottland und Wales und ist Teil des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland. Das Vereinigte Königreich ist eine parlamentarische Monarchie und Mitglied der Europäischen Union.

England setzt sich aus neun Regionen zusammen, eine davon ist Groß-London (*Greater London*), die neben der Stadt London (*City of London*) aus 32 weiteren Londoner Bezirken (*boroughs*) besteht. Die übrigen acht Regionen gliedern sich in insgesamt etwa 80 Grafschaften (*counties*). Darunter gibt es die so genannte Distrikt-Ebene, vergleichbar mit der deutschen Kreisebene. Rund 40 der Grafschaften bestehen nur aus einem Distrikt (*unitary authorities*), insgesamt besteht England aus etwa 350 Distrikten (*districts and boroughs*). Unterhalb der Distrikt-Ebene gibt es in England noch die Gemeindeebene (*parish level*). Schottland ist unmittelbar in 32 Verwaltungseinheiten, Wales in 22 unterteilt; diese sind ihrerseits nicht weiter untergliedert.

Im folgenden Abschnitt 6.1 wird zunächst auf die Kontextbedingungen der Zielsteuerung eingegangen. In Abschnitt 6.2 wird in die Zielsteuerung in Großbritannien eingeführt. Abschnitt 6.3 befasst sich mit der Zielsteuerung zwischen dem britischen Finanz- und dem Arbeitsministerium, Abschnitt 6.4 mit der Zielsteuerung der Arbeitsverwaltung. Abschnitt 6.5 gibt einen kurzen Ausblick auf die anstehenden Reformen des Zielsteuerungssystems nach dem Regierungswechsel im Mai 2010. Abschnitt 6.6 enthält eine kurze Zusammenfassung.

6.1 Kontextbedingungen der Zielsteuerung

Die Zuständigkeit des britischen Ministeriums für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) und seiner Arbeitsverwaltung (*Jobcentre Plus*) erstreckt sich nur auf Großbritannien, nicht jedoch auf Nordirland. *Jobcentre Plus* ist 2002 aus der Zusammenführung des *Employment Service* (lokale Organisationseinheiten zuletzt: *Jobcentres*) mit Zuständigkeit für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und der *Benefit Agency* (lokale Organisationseinheiten: *Social Security Offices*) mit Zuständigkeit für die Leistungen zum Lebensunterhalt entstanden. *Jobcentre Plus* ist für fast alle staatlichen Transferleistungen für Personen im Erwerbsalter zuständig, also sowohl für Arbeitsuchende als auch für Inaktive (vgl. *Department for Work and Pensions* [2008a, S. 46]).

Im Folgenden wird zunächst die Führung und Organisationsstruktur skizziert (Unterabschnitt 6.1.1). Im Anschluss wird auf die Leistungen zum Lebensunterhalt (Unterabschnitt 6.1.2) und die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Unterabschnitt 6.1.3) eingegangen. Anschließend wird die Finanzierung der Leistungen thematisiert (Unterabschnitt 6.1.4). Danach werden die Aufsichts- und Weisungsbefugnisse dargestellt (Unterabschnitt 6.1.5). Auf das lokale Personal wird in Unterabschnitt 6.1.6, auf die Personalentwicklung und Bonuszahlungen in Unterabschnitt 6.1.7 eingegangen. Der Einkauf von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit ist Gegenstand von Unterabschnitt 6.1.8. Abschließend wird in Unterabschnitt 6.1.9 die Aufbau- und Ablauforganisation bei den lokalen Organisationseinheiten skizziert.

6.1.1 Zentrale Führung und Organisationsstruktur von *Jobcentre Plus*

Jobcentre Plus ist formal Teil des britischen Ministeriums für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*), hat aber einen so genannten *Agency*-Status und ist damit autonomer als eine direkt untergeordnete ausführende Behörde. *Jobcentre Plus* wird durch die bzw. den Vorstandschef/in (*Chief Executive Officer / CEO*) geleitet, die bzw. der in der Regel eine starke Führungspersönlichkeit ist. Daneben gehört zur Führung von *Jobcentre Plus* die bzw. der Leiter/in der operativen Aufgaben (*Chief Operating Officer / COO*). Beide sind Mitglieder des Verwaltungsrats (*Board of Directors*), der in etwa die Funktionen von Vorstand und Aufsichtsrat vereint. Mitglieder des Verwaltungsrats sind darüber hinaus weitere Führungskräfte der *Jobcentre Plus*-Zentrale (einschließlich *CEO* und *COO*), ein/e Vertreter/in aus dem *DWP*; zudem gibt es drei externe nicht geschäftsführende (*non-executive*) Mitglieder. Eines der nicht geschäftsführenden Mitglieder leitet den Verwaltungsrat (vgl. *Jobcentre Plus* [2010d], S. 2).

Die bzw. der *COO* leitet folgende drei operative Service-Bereiche, die jeweils durch ein Direktorat geführt werden:

- *Contact Centre*, verantwortlich für die landesweit rund 30 Call-Center, an die sich Arbeitssuchende und Arbeitgeber/innen wenden können;¹⁶⁰
- *Benefits and Fraud*, zuständig für die landesweit 70 *Benefit Delivery Centres* (Büros zur Administration der Leistungen zum Lebensunterhalt) sowie für die Teams zur Untersuchung von Betrug und Irrtümern bei den Leistungsauszahlungen;
- *Customer Services*, der für die Leistungen (insbesondere Beratung und Vermittlung) in den lokalen *Jobcentre Plus* verantwortlich ist.

Zwischen dem Direktorat der *Contact Centres* und den 11 *Contact Centres* selbst gibt es keine Mittelinstanzen. Im Service-Bereich *Benefits and Fraud* gibt es als Mittelinstanz elf Regionen. Der *Customer Service*-Bereich gliedert sich in vier Organisationsebenen: Neben der Zentrale gibt es elf *Jobcentre Plus*-Regionen (neun englische, Schottland und Wales), die sich mit den Regionen des Service-Bereichs *Benefits and Fraud* decken, und darunter 48 *Jobcentre Plus*-Distrikte als weitere Mittelinstanzen sowie etwa 800 lokale *Jobcentre Plus* in Großbritannien (zur Organisationsstruktur vgl. auch Abbildung 14 in Abschnitt 6.2) (vgl. *DWP* [2008b, S. 9]). Letztere sind insbesondere für die Beratung und Vermittlung von Arbeitssuchenden zuständig. Weitere Förderleistungen für *JSA*-Empfänger/innen im Rahmen des *New Deal* und des *Flexible New Deal (FND)* (s.u.) werden von privaten Arbeitsmarktdienstleisterinnen und -dienstleistern und Freiwilligen erbracht. Insbesondere beim *FND* übernehmen die Arbeitsmarktdienstleister/innen die gesamte Betreuung von *JSA*-Empfänger/innen. Es gibt also eine klare Trennung zwischen der Betreuung in der ersten Phase des Leistungsbezugs durch *Jobcentre Plus* und der anschließenden Phase durch private Dienstleister/innen.

¹⁶⁰ Die *Contact Centres* wickeln nicht sämtliche eingehenden Anrufe ab; Anliegen zu laufenden Leistungszahlungen werden direkt von den *Benefit Delivery Centres* bearbeitet, Terminangelegenheiten (Absagen, Verschiebungen, Rückfragen zu Material etc.) werden von den lokalen *Jobcentre Plus* entgegengenommen.

6.1.2 Leistungen zum Lebensunterhalt

Jobseeker's Allowance (JSA) ist die wichtigste an Arbeitsuchende gezahlte Leistung in Großbritannien. Sie wird in der Regel an Arbeitsuchende zwischen 18 Jahren und dem gesetzlichen Renteneintrittsalter¹⁶¹ gezahlt (vgl. *Jobcentre Plus* [2010a]). Seit 1995 gibt es die *JSA* in zwei Varianten:

- *contribution-based* (beitragsfinanziert) als individuelle Leistung für maximal sechs Monate aus Beiträgen zur nationalen Sozialversicherung und
- *income-based* (bedürftigkeitsgeprüft und steuerfinanziert) als zeitlich unbefristete Leistung für Arbeitsuchende und ihre Ehe- oder eheähnlichen Partner/innen.

Die beitragsfinanzierte *JSA* wird nur gezahlt, wenn ausreichend Beiträge in die nationale Sozialversicherung gezahlt worden sind. Im Übrigen besteht Anspruch auf die bedürftigkeitsgeprüfte *JSA*, sofern Bedürftigkeit vorliegt. Die bedürftigkeitsgeprüfte *JSA* wird bei Bedürftigkeit auch ergänzend zur beitragsfinanzierten *JSA* gezahlt. Leistungen für Kinder umfasst die bedürftigkeitsgeprüfte *JSA* nicht mehr. Für Kinder gibt es einen bedürftigkeitsgeprüften Kindergeldzuschlag (*Child Tax Credit*).

Neben der Zahlung der *JSA*-Leistungen zum Lebensunterhalt erbringt *Jobcentre Plus* auch aktive Leistungen wie Beratung und Vermittlung sowie Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Auch Arbeitsuchende ohne Anspruch auf Leistungen zum Lebensunterhalt werden von *Jobcentre Plus* betreut.

Im Rahmen der Zielsteuerung sind zudem insbesondere zwei weitere Leistungen relevant, die durch *Jobcentre Plus* verwaltet werden. Diese sind:

- *Income Support (IS)* und
- *Employment and Support Allowance (ESA)*.

IS ist eine bedarfsorientierte und bedürftigkeitsgeprüfte steuerfinanzierte Sozialhilfe für nicht erwerbsfähige Erwachsene sowie für bestimmte erwerbsfähige Erwachsene, bei denen Arbeitslosigkeit keine Leistungsvoraussetzung ist. Zur letztgenannten Gruppe zählen insbesondere Alleinerziehende mit mindestens einem Kind bis zehn (2010) bzw. sieben (2011) Jahre¹⁶², Eltern in Elternzeit, Personen mit häuslichen Betreuungsverpflichtungen¹⁶³ sowie Flüchtlinge, die innerhalb des ersten Jahres nach Einreise Englisch lernen (vgl. *Jobcentre Plus* [2010b]).¹⁶⁴ Jedoch werden auch mit den alleinerziehenden Empfängerinnen und Empfängern von *IS* beschäftigungsorientierte Beratungsgespräche geführt (*Work focused interview / WFI*),

¹⁶¹ Bei Frauen ursprünglich 60 Jahre, bei Männern unverändert 65 Jahre. Das Renteneintrittsalter von Frauen wird ab April 2010 bis 2018 schrittweise ebenfalls auf 65 Jahre angehoben (*DWP* [2010e, S. 8]).

¹⁶² Zu den Altersgrenzen vgl. *DWP* [2010d, S. 35]; ab 2012 voraussichtlich nur noch bis fünf Jahre.

¹⁶³ Alleinerziehende mit mindestens einem Kind bis zur Altersgrenze, Eltern in Elternzeit und Personen mit häuslichen Betreuungsverpflichtungen müssen nicht vorrangig dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und haben daher ein Wahlrecht, ob sie *IS* oder *contribution based JSA* erhalten möchten.

¹⁶⁴ Daneben können junge Menschen, die sich noch in der Ausbildung befinden, unter bestimmten Voraussetzungen *IS* erhalten.

um sie ggf. doch noch für den Arbeitsmarkt zu aktivieren (vgl. *Jobcentre Plus* [2010f, S. 18f]).

Die im Oktober 2008 eingeführte Beschäftigungs- und Unterstützungsleistung *ESA* richtet sich an kranke und behinderte Arbeitsuchende, Beschäftigte und Selbstständige. Für neue Antragsteller/innen ersetzt sie den vormals gezahlten *Incapacity Benefit* (Erwerbsunfähigkeitsleistung) und den *IS* als Unterstützungsleistungsleistung speziell bei Krankheit oder Behinderung sowie die *Severe Disablement Allowance*. Die bisherigen Leistungen werden teilweise weiter gezahlt, neue Anträge können jedoch nur auf *ESA* erfolgen. Idee der neuen *ESA*-Leistung ist es, den betroffenen Personen trotz ihrer Einschränkungen Tätigkeiten im oder außerhalb des Arbeitsmarkts zu erschließen. Dementsprechend umfasst die *ESA* neben Leistungen zum Lebensunterhalt auch Eingliederungsleistungen sowie beschäftigungsorientierte Beratungsgespräche. Wie bei der *JSA* gibt es auch bei der *ESA* eine beitragsfinanzierte und eine bedürftigkeitsgeprüfte steuerfinanzierte Variante (vgl. *Jobcentre Plus* [2010c]).

Im Mai 2010 bezogen fast 242.000 Personen beitrags- und 1,1 Mio Personen steuerfinanzierte *JSA*-Leistungen, davon erhielten knapp 23.000 Personen beide Leistungen gleichzeitig.¹⁶⁵ Zudem bekamen im Mai 2010 etwa 679.000 Alleinerziehende *Income Support* (*DWP* [2010d, S. 8]). *ESA*-Leistungen und entsprechende Vorgänger-Leistungen wurden im Mai 2010 an über 2,6 Mio. Personen gezahlt (*DWP* [2010d, S. 8]).

6.1.3 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Von 1997 bis Herbst 2009 waren die so genannten *New Deal*-Konzepte das Kernstück der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien. Sie garantierten nach einer bestimmten Dauer des *JSA*-Leistungsbezugs eine intensive Betreuung und Vermittlung bzw. Vollzeitmaßnahmen in einer festgelegten Abfolge. Verpflichtend waren der *New Deal for Young People* (*NDYP*) für die jüngeren *JSA*-Empfänger/innen von 18 bis 24 Jahren nach sechs Monaten Leistungsbezug und für Erwachsene ab 25 Jahren der *New Deal 25 Plus* (*ND25+*) nach 18 Monaten *JSA*-Leistungsbezug (vgl. SPROß und LANG [2008, S. 21]). Nach Absprache zwischen den Arbeitsuchenden und den Fachkräften der lokalen *Jobcentre Plus* konnte die Teilnahme am *New Deal* auch früher beginnen (vgl. *Jobcentre Plus* [2010i]). Beide *New Deal*-Konzepte beinhalteten zu Beginn eine viermonatige *Gateway*-Phase, in der eine intensive persönliche Beratung durch die Fachkräfte der lokalen *Jobcentre Plus* und die Aufstellung eines Aktionsplans erfolgte (vgl. SPROß und LANG [2008, S. 21, 26f] und *Jobcentre Plus* [2010i])¹⁶⁶.

Bei *NDYP* folgte nach der *Gateway*-Phase die Optionsphase, in der die jungen *JSA*-Empfänger/innen zwischen vier Optionen wählen können (subventionierte Beschäftigung in einem Unternehmen für sechs Monate, Vollzeitaus- oder -weiterbildung für bis zu zwölf Monate oder Arbeitsgelegenheit bei einer gemeinnützigen Einrichtung oder einer Umweltorganisation für 26 Wochen). Beim *ND25+* folgte nach der *Gateway*-Phase eine intensive Aktivi-

¹⁶⁵ Vgl. Angaben des *DWP*: http://83.244.183.180/5pc/jsa_prim/ccdate/ccstatu/a_stock_r_ccdate_c_ccstatu.html.

¹⁶⁶ Ursprünglich war der *ND25+* etwas anders konzipiert, ab 2001 wurde er in der hier beschriebenen Form umgesetzt (vgl. SPROß und LANG [2008, S. 27]).

tätsphase (*Intensive Activity Period*), die für die nachfolgenden 13 bis 26 Wochen weitere Maßnahmen wie Beschäftigung oder Praktika in einem Unternehmen oder Trainingsmaßnahmen aller Art umfasste. Im Anschluss an die zweite Phase folgte bei beiden verpflichtenden *New Deal*-Konzepten die *Follow Through*-Phase, sofern die *JSA*-Empfänger/innen noch keine Arbeit gefunden hatten. Für die bis 24-Jährigen bedeutete dies eine intensivere Betreuung für bis zu vier Monate, für die über 25-Jährigen in der Regel für sechs Wochen. Wenn bei den über 25-Jährigen in den folgenden zwei Jahren keine Beschäftigungsaufnahme erfolgte, war eine erneute Teilnahme am *ND25+* verpflichtend (vgl. SPROB und LANG [2008, S. 26f]).

Für die *JSA*-Empfänger/innen in rund 15 sozial und wirtschaftlich besonders benachteiligten Distrikten wurden ab 2000 anstatt der *New Deal*-Konzepte so genannte *Employment Zones* eingerichtet. In diesen Distrikten wurden 18- bis 24-Jährige *JSA*-Empfänger/innen nach sechs Monaten Leistungsbezug und über 25-Jährige *JSA*-Empfänger/innen nach 18 Monaten Leistungsbezug anstatt von lokalen *Jobcentre Plus* durch private Arbeitsmarktdienstleister/innen betreut (vgl. BRUTTEL [2005, S. 19f]). Die Betreuung erfolgte ähnlich wie bei den beschriebenen *New Deal*-Konzepten in drei Phasen.

Die *Employment Zones* galten als Prototyp für den so genannten *Flexible New Deal (FND)* für *JSA*-Empfänger/innen, der seit Oktober 2009 in Großbritannien sukzessive eingeführt wird und unter anderem den *ND25+* und den *NDYP* ersetzt (vgl. MULHEIRN und MENNE [2008, S. 20, 25] und *Jobcentre Plus* [2010e]). Der *Flexible New Deal* ist die vierte und letzte Phase eines neuen Betreuungsansatzes bei *Jobcentre Plus*. Dieser neue Betreuungsansatz beinhaltet ein Vierphasenkonzept. In den ersten drei Phasen, die sich über die ersten zwölf Monate des *JSA*-Leistungsbezugs erstrecken, sind die lokalen *Jobcentre Plus* für die Betreuung zuständig. Phase 1 erstreckt sich über die ersten drei Monate des *JSA*-Leistungsbezugs und sieht weniger intensive Betreuung und vor allem Hilfe zur Selbsthilfe vor. Phase 2 vom vierten bis sechsten Monat des *JSA*-Leistungsbezugs sieht eine intensivere Betreuung und mehr Zugeständnisse seitens der Arbeitssuchenden hinsichtlich ihrer Jobwünsche und Entfernung des Arbeitsorts vom Wohnort vor. In der Phase 3 (*The Gateway*) werden *JSA*-Leistungsempfänger/innen vom sechsten bis zwölften Monat des Leistungsbezugs noch intensiver betreut, Unterstützungsbedarf¹⁶⁷ wird festgestellt und gewährleistet und es wird zusätzlich zum *Jobseeker's Agreement* ein Integrationsplan (*Action Plan*) entwickelt. Eine wesentliche Veränderung gegenüber den früheren *New Deal*-Konzepten liegt darin, dass die Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte in Phase 3 mehr Flexibilität im Umgang mit den Arbeitssuchenden haben (DWP [2007, S. 53f]). Insbesondere haben die Fachkräfte in Phase 3 für jeden Arbeitssuchenden insgesamt drei Stunden Zeit für beschäftigungsorientierte Beratungsgespräche zur Verfügung, die sie flexibel einsetzen können. Nach zwölf Monaten *JSA*-Leistungsbezug ohne Beschäftigungsaufnahme folgt für weitere zwölf Monate der *Flexible New Deal*, in dem die Betreuung durch eine/n externe/n Arbeitsmarktdienstleister/in erfolgt. Es gibt also eine klare Trennung zwischen der Betreuung in der ersten Phase des Leistungsbezugs durch *Jobcentre Plus* und der anschließenden Phase durch private Dienstleister/innen. Die externen Arbeitsmarktdienstleister/innen

¹⁶⁷ In diesem Rahmen gibt es z.B. Arbeitsgelegenheiten bei den Kommunen, Praktika, ehrenamtliche Arbeitsmöglichkeiten, Unterstützung bei der Erstellung von Bewerbungen und Vorbereitungen für Bewerbungsgespräche etc. Die Maßnahmen sind in der Regel verpflichtend und bei Verweigerung können Sanktionen ausgesprochen werden.

haben wenige Vorgaben über ihre Betreuungsleistungen, haben jedoch aufgrund der leistungsorientierten Vergütung einen Anreiz zu langfristigen (nachhaltigen) Arbeitsmarktintegrationen.

Neben den verpflichtenden *NDYP*, *ND25+* und dem *FND* gab bzw. gibt es weitere freiwillige *New Deal*-Konzepte für bestimmte Personengruppen auch jenseits der JSA-Empfänger/innen: *New Deal 50+*, *New Deal for Disabled People (NDDP)*, *New Deal for Lone Parents (NDLP)* sowie *New Deal for Partners (NDP)* (vgl. *Jobcentre Plus* [2010g]).

Zudem hat das *DWP* im September 2008 mit einer Erprobung von mehr Ermessensspielräumen auf Ebene der Vermittler/innen (so genannte *Adviser Flexibility pilots*, vgl. *House of Commons Work and Pensions Committee* [2009, S. 13]) und zusätzlich im April 2010 in vier *Jobcentre Plus*-Distrikten mit einer Erprobung größerer Freiräume für die *Jobcentre Plus*-Distrikte begonnen (*Delegated flexibility pilots*, vgl. *Employment Group - Welfare to Work Strategy* [2010, S. 1f]).

Nach Aussagen aus dem *DWP* wird die neue Regierung die verbliebenen *New Deals* und die *Employment Zones* ersetzen.

6.1.4 Finanzierung

Die Budgetmittel für die Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit stammen aus der nationalen Sozialversicherung (*National Insurance*), in die Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen Beiträge einzahlen, sowie aus Steuergeldern. Haushaltsjahre in Großbritannien beginnen jeweils im April und enden zwölf Monate später.

6.1.5 Aufsicht und Weisungsbefugnisse

Die übergeordneten Organisationseinheiten von *Jobcentre Plus* können die Rechtmäßigkeit der Umsetzung in den lokalen *Jobcentre Plus* prüfen und ihnen im Interesse von Recht- und Zweckmäßigkeit Weisungen erteilen.

6.1.6 Lokales Personal

Lokale *Jobcentre Plus* können nicht eigenständig über zusätzliches Personal entscheiden. Das Personal wird anhand der Anzahl zu betreuender Personen den *Jobcentre Plus*-Distrikten zugeweiht. Die *Jobcentre Plus*-Distrikte entscheiden ebenfalls anhand von Leistungsbeziehern/innen, Zahlen von Beratungsgesprächen und anderen Angaben, wie sie das Personal auf die lokalen *Jobcentre Plus* verteilen. Die lokalen *Jobcentre Plus* können das Personal aus einem vorausgewählten Pool von Bewerberinnen und Bewerbern auswählen und nach eigenem Ermessen einsetzen. Bei der Festlegung der generellen Vergütung haben die Leitungen der lokalen *Jobcentre Plus* kein Mitspracherecht, jedoch können sie individuelle leistungsabhängige Boni zahlen (vgl. Unterabschnitt 6.1.7).

6.1.7 Personalentwicklung und Bonuszahlungen

Innerhalb von *Jobcentre Plus* wird mit jeder und jedem Mitarbeiter/in jährlich eine individuelle Vereinbarung darüber geschlossen, was er oder sie erreichen soll. Die Vereinbarungen enthalten teilweise Anforderungen der jeweiligen Berufsprofile, die Erweiterung der Qualifikation aber auch individuelle Ziele, die in direkter Verbindung zur Zielsteuerung stehen (vgl.

auch Unterabschnitt 6.4.1.2, Benchmarks). Der Stand der Realisierung der Vereinbarungen wird mehrmals während des Jahres und am Ende des Jahres in persönlichen Gesprächen nachgehalten. Der Turnus der Nachhaltung wird individuell vereinbart, in der Praxis erfolgt sie oft monatlich. Die Mitarbeiter/innen haben zusätzlich über die Software „*adapt*“ die Möglichkeit, ihre persönliche Leistung wöchentlich einzusehen, z.B. im Hinblick auf realisierte Beratungsgespräche¹⁶⁸. „*adapt*“ enthält auch Zielindikatoren, die für die Zielsteuerung relevant sind.

Neben den persönlichen Zielvereinbarungen und deren Nachhaltung muss sich seit April 2010 im Rahmen des *People Promise*-Konzepts die bzw. der Vorgesetzte für jede/n Mitarbeiter/in mindestens eine Stunde im Monat mit Feedback oder Identifikation von Unterstützungs- oder weiterem Trainingsbedarf sowie sonstigen individuellen Anliegen und Problemen befassen.

Je nach Erreichung der persönlichen Ziele werden die Mitarbeiter/innen am Ende des Jahres in eine von drei Leistungsgruppen eingeordnet, diejenigen in der besten Leistungsgruppe erhalten eine Prämie von etwa 100 Pfund jährlich. Daneben haben die Leitungen der lokalen *Jobcentre Plus* zwei Budgets, aus denen Sie Prämien für gute Leistungen zahlen können:

- Seit Januar 2010 können jeden Monat maximal 150 Pfund Leistungsprämie für jeweils eine/n Mitarbeiter/in gezahlt werden. Alle Mitarbeiter/innen eines lokalen *Jobcentre Plus* können andere hierfür nominieren.
- Seit April 2010 hat die Leitung des lokalen *Jobcentre Plus* zudem ein festes vierteljährliches Budget für eine weitere Leistungsprämie. Jede/r Prämierte erhält zwischen 50 und 200 Pfund. Über die Zahl der insgesamt Begünstigten je Quartal und die jeweilige Prämienhöhe entscheidet die Leitung des lokalen *Jobcentre Plus*.

6.1.8 Einkauf von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Jährlich gibt das *DWP* etwa eine Milliarde Pfund für den Einkauf von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit aus (vgl. *DWP* [2008, S. 7]). Seit 2007 werden die Leistungen, die von privaten Arbeitsmarktdienstleisterinnen und -dienstleistern erbracht werden, zentral vom *DWP* eingekauft. Zuvor wurden die meisten Leistungen über die *Jobcentre Plus*-Distrikte, teilweise auch über die Regionen und die *Jobcentre Plus*-Zentrale eingekauft. Die Zentralisierung des Einkaufs ging einher mit einer grundlegenden Veränderung der Einkaufsstrategie des *DWP*. Insbesondere sollen seither längerfristige Verträge mit nur wenigen großen Arbeitsmarktdienstleisterinnen und -dienstleistern geschlossen werden, die ihrerseits Subkontrakte mit kleineren Anbietern schließen können. Dadurch sollen Skalenerträge genutzt werden und das Maßnahmeangebot im Land soll möglichst den gleichen Standards entsprechen. Verstärkt wird seither auch auf leistungsabhängige Vergütungen gesetzt; zudem gibt es seither Leistungsprüfungen durch externe Auftragnehmer/innen des *DWP* (vgl. *DWP* [2008, S. 10, 22, 26, 32]). Die zentrale Vergabe und leistungsabhängige Bezahlung der Arbeitsmarktdienstleister/innen wird nach Angaben aus dem *DWP* auch nach dem Regierungswechsel 2010 beibehalten werden. Damit die Arbeitsmarktdienstleister/innen ihre Angebote planen können, gab es während des Bieterverfahrens Foren zwischen örtlichen *Jobcentre Plus* und

¹⁶⁸ Mit „*adapt*“ können jedoch nicht die Abgänge in der Verantwortung einzelner Vermittler/innen gemessen werden.

den Bieterinnen und Bietern. Die Aufsicht über die Umsetzung der Maßnahmen haben so genannte *Contract Managers* der *Jobcentre Plus*-Distrikte. Die Entlohnung der privaten Anbieter/innen erfolgt in der Regel leistungsabhängig und teilweise auch nach der Nachhaltigkeit der Arbeitsmarktintegrationen.

Zur Zeit haben die Regionen, die *Jobcentre Plus*-Distrikte und die lokalen *Jobcentre Plus* keine regelmäßigen verlässlichen Daten über die Leistungen der privaten Anbieter/innen. Diese Daten werden zwar zentral im *DWP* erhoben, sind jedoch auf lokaler Ebene nicht verfügbar.

Neben kommerziellen Anbieterinnen und Anbietern von Arbeitsmarktdienstleistungen gibt es ehrenamtliche Anbieter/innen (*voluntary providers*) von Leistungen für Arbeitsuchende auf kommunaler Ebene.

6.1.9 Aufbau- und Ablauforganisation der lokalen *Jobcentre Plus*

Die Organisationsstruktur sowie die EDV-Prozesse und sonstigen Abläufe innerhalb der lokalen *Jobcentre Plus* sind weitgehend von der Zentrale vorgegeben. Es gibt ein *Standard Operating Model* einschließlich der Verfahren bei Stellung von Leistungsanträgen, wozu ein erstes persönliches Gespräch mit einem *First Contact Officer*, ein Gespräch mit einem *Financial Assessor* (zur Erstellung der Leistungsanträge) sowie einem *Work Focused Interview (WFI)* gehören; auch die weitere Betreuung der Arbeitsuchenden ist geregelt (vgl. *DWP* [2008b, S. 36f]). Mit zunehmender Dauer im *JSA*-Bezug durchlaufen die Arbeitsuchenden im Rahmen des *New Deal* bzw. *Flexible New Deal* (s.o.) verschiedene Phasen der Betreuung und Aktivierung. Für jede Stufe sind in der Regel unterschiedliche Teams zuständig. Davon kann auf lokaler Ebene jedoch abgewichen werden, wenn beispielsweise ein lokales *Jobcentre Plus* nur wenige Arbeitsuchende betreut.

Hinsichtlich der Betreuung der Arbeitsuchenden gibt es Vorgaben, in welchen Abständen Beratungsgespräche geführt werden sollen sowie über deren Inhalt und Dauer. Bei Arbeitsuchenden, die bereits sechs Monate *JSA* beziehen, können die Berater/innen entscheiden, wie sie die vorgegebene Gesamtberatungszeit von drei Stunden auf die folgenden sechs Monate verteilen.

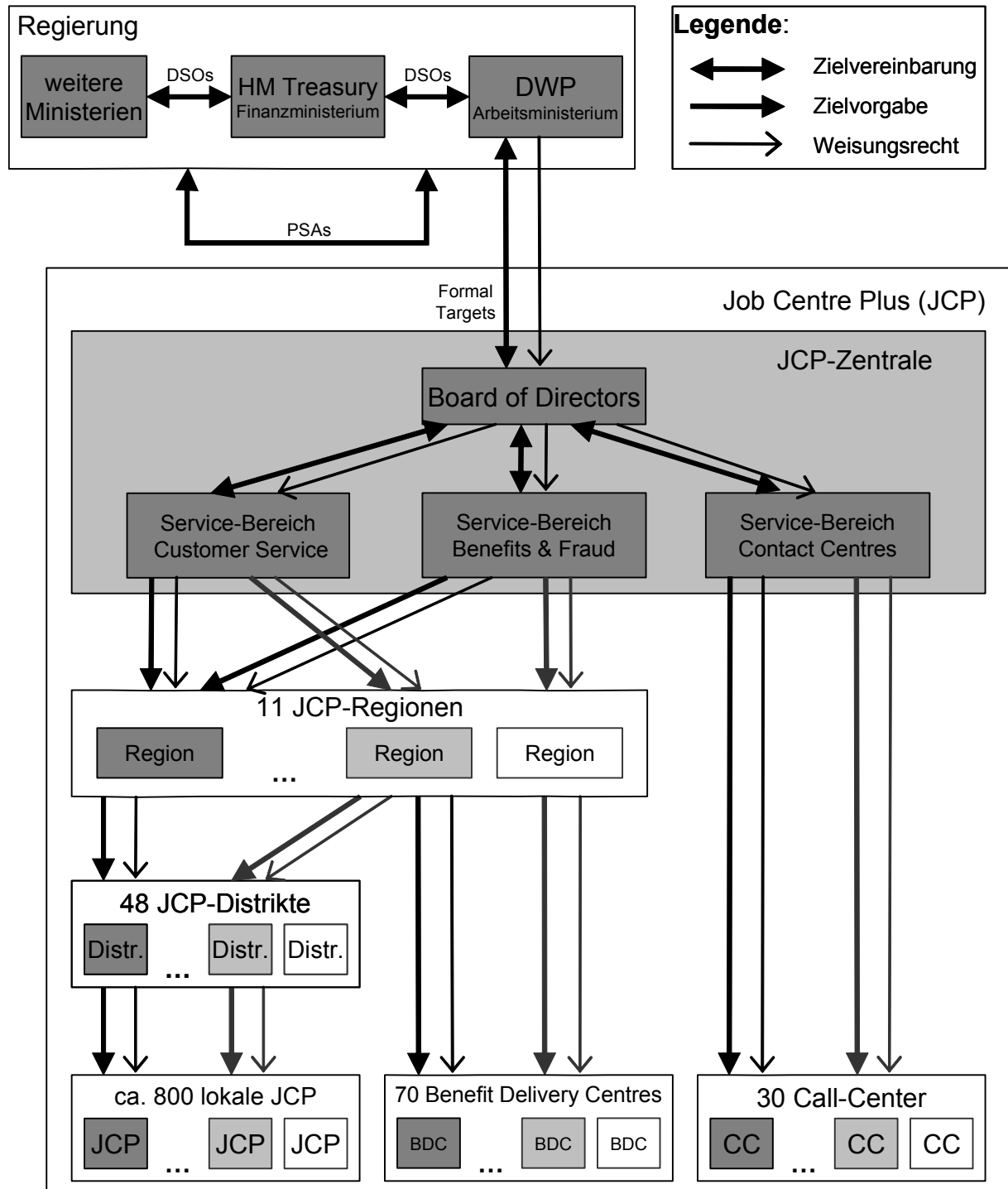
6.2 Einleitung zur britischen Zielsteuerung

Die öffentliche Arbeitsverwaltung in Großbritannien wird seit den neunziger Jahren durch Ziele gesteuert (vgl. MOSLEY, SCHÜTZ und BREYER [2001, S. 119]). Nach den Unterhauswahlen und dem Regierungswechsel im Mai 2010 befindet sich das Zielsteuerungssystem auf allen Ebenen im Umbruch. Zur Zeit der Erhebungen für Großbritannien kurz nach der Wahl war die zukünftige Ausgestaltung der Zielsteuerung noch unklar. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich daher auf das System der Zielsteuerung vor der Unterhauswahl.

Die Zielsteuerung der Arbeitsmarktpolitik Großbritanniens ist gesetzlich nicht verankert. Auch ist das gewählte Parlament (*House of Commons*) nicht an der Setzung der Ziele und der sonstigen Ausgestaltung der Zielsteuerung beteiligt. Allerdings sind das Arbeitsministerium (*Department for Work and Pensions / DWP*) und die bzw. der Vorstandsvorsitzende von *Job-*

centre Plus gegenüber dem Parlament für die Leistung der Behörde verantwortlich und das Parlament wird regelmäßig über die Ziele und ihre Erreichung unterrichtet.

Abbildung 14: Zielsteuerung in Großbritannien bis zum Regierungswechsel im Mai 2010



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Zielsteuerung der britischen Arbeitsmarktpolitik muss grundsätzlich zwischen drei unterschiedlichen Ebenen unterschieden werden. Die erste Ebene umfasst übergeordnete Ziele der Regierung und Vereinbarungen zur Umsetzung zwischen dem Finanzministerium (*Her Majesty's Treasury / HMT*) und den Fachministerien wie dem *DWP*. Die zweite Ebene umfasst die Vereinbarungen zwischen der Führung des *DWP* und der *Jobcentre Plus*-Zentrale und die dritte Ebene umfasst die interne Steuerung des *Jobcentre Plus* bis zu den lokalen *Jobcentre Plus*. Abbildung 14 zeigt zusammenfassend die Steuerungsbeziehungen und die Weisungsbefugnisse. Die drei Steuerungsebenen sind nicht stringent miteinander verbunden. Während die Steuerung zwischen der Führung des *DWP* und der *Jobcentre Plus*-Zentrale sowie die interne *Jobcentre Plus*-Steuerung in einem engeren Zusammenhang stehen (vgl. Abschnitt 6.4), ist die Steuerung zwischen *HMT* und *DWP* weniger mit der *Jobcentre-Plus*-Steuerung verbunden (vgl. Abschnitt 6.3). Auch hat die Steuerung zwischen *HMT* und *DWP* einen weniger operativen Charakter. Auf die Reform der Steuerung nach dem Regierungswechsel vom Mai 2010 wird in Abschnitt 6.5 eingegangen.

6.3 Zielsteuerung auf Regierungsebene

Im Folgenden wird zunächst auf die Ausgestaltung (Unterabschnitt 6.3.2) und anschließend auf Erfahrungen und Einschätzungen (Unterabschnitt 6.3.1) hinsichtlich der Zielsteuerung auf Regierungsebene in Großbritannien hinsichtlich der Arbeitsmarktpolitik eingegangen. Auf die Reform der Steuerung auf Regierungsebene nach dem Regierungswechsel vom Mai 2010 wird in Abschnitt 6.5 eingegangen.

6.3.1 Ausgestaltung

In Großbritannien erarbeitet die Regierung unter Federführung des Finanzministeriums (*HM Treasury*) alle drei Jahre für die jeweils nächsten drei Jahre einen Finanzplan (*Comprehensive Spending Review / CSR*). Die Verhandlungen zwischen dem Finanzministerium und den Fachministerien beginnen jeweils etwa ein Jahr vor der endgültigen Festlegung des *CSR*. Ab 1998 wurden in diesem Zusammenhang so genannte *Public Service Agreements (PSA)* festgelegt.¹⁶⁹ Sie beschreiben gegenüber der Öffentlichkeit, welche Ziele die Regierung binnen dreier Jahre prioritär anstrebt. Die *PSAs* sind ressortübergreifend, wobei es für jedes *PSA* ein federführendes Ressort gibt. Sie enthalten jeweils einen oder mehrere Zielindikatoren.

Der *CSR* 2007 für die drei Haushaltsjahre April 2008 bis April 2011 enthält insgesamt 30 *PSAs*¹⁷⁰, für zwei davon ist das britische Arbeitsministerium (*Department for Work and Pensions / DWP*) federführend. Diese sind:

- *PSA 8: Maximise employment opportunity for all* (Maximierung der Beschäftigungsmöglichkeiten für alle) und
- *PSA 17: Tackle poverty and promote greater independence and well-being in later life* (Bekämpfung von Armut und Förderung von größerer Unabhängigkeit und Wohlergehen im Alter).

¹⁶⁹ Die im Mai 2010 gewählte neue Regierung hat die *PSAs* noch im Jahr 2010 abgeschafft (o.V. [2010, S. 34]).

¹⁷⁰ 1998 gab es zunächst etwa 600 *PSAs*, die für die Steuerungsperiode von 2001 bis 2004 auf etwa 160 reduziert wurden (vgl. GAY [2005, S. 2]).

Daneben soll das *DWP* zu neun weiteren *PSAs* einen Beitrag leisten (vgl. *HM Treasury* [2007, S. 35f] und *DWP* [2008a, S. 8]). Für jedes *PSA* gibt es eine Umsetzungsvereinbarung (*Delivery Agreement*) mit dem Finanzministerium, worin u.a. Zielindikatoren, aber auch relevante Definitionen, zeitliche Vergleichspunkte und heranzuziehende Daten festgeschrieben sind (vgl. z.B. *HM Government* [2009, S. 21-28]).

Neben den *PSAs* vereinbaren die britischen Fachministerien mit dem Finanzministerium seit dem Jahr 2007 für die zeitliche Geltungsdauer der *PSAs* jeweils strategische Ziele (*Departmental Strategic Objectives / DSO*) und dazugehörige Zielindikatoren. Diese werden nach Verhandlungen zwischen dem Finanzministerium und dem jeweiligen Fachministerium für den gleichen Zeitraum wie die *PSAs* vereinbart, bei Uneinigkeit entscheidet das Finanzministerium. Auch zu den *DSOs* gibt es Zielindikatoren, über die die Fachministerien selbst entscheiden. Die *DSOs* sollen einerseits die *PSAs* abdecken und andererseits den breiteren Geschäftsbereich des jeweiligen Ressorts (*HM Treasury* [2007, S. 36]).

Zwei der *DSOs* des *DWP* beziehen sich zum einen auf die beiden *PSAs*, für die das *DWP* federführend zuständig ist. Ein direkter Zusammenhang zwischen den *PSAs*, für die das *DWP* nicht die Federführung hat, und *DSOs* des *DWP* ist nur zwischen *PSA 9* und *DSO 1* erkennbar.¹⁷¹ Tabelle 16 zeigt die *PSAs* und *DSOs* des *DWP*, bei denen Überschneidungen erkennbar sind.¹⁷² Dargestellt sind jeweils auch die relevanten Zielindikatoren.

Das *DSO 2* zur Maximierung der Beschäftigungsquote deckt sich inhaltlich und hinsichtlich der Zielindikatoren exakt mit dem *PSA 8*. Darüber hinaus gibt es Parallelitäten zwischen dem *DSO 4* zur Verbesserung der Lebenssituation im Alter und dem *PSA 17*. Das *PSA 9* zur Halbierung der Kinderarmut, für das das Finanzministerium die Hauptverantwortung trägt, wird auch durch das *DSO 1* des *DWP* unterstützt. Zwischen einigen *DSOs* und ihren Zielindikatoren gibt es große Schnittmengen (vgl. *DSO 2*, *DSO 4* und *DSO 5*). So wird etwa die Beschäftigungsquote von Behinderten mehrfach genannt.

Für die Zielindikatoren der *PSAs* und *DSOs* sind in der Regel keine konkreten Zielwerte festgelegt, da sie eher eine richtungsweisende Funktion haben. Die *PSAs* bzw. *DSOs* gelten in der Regel als erreicht, sofern eine (signifikante) Verbesserung der jeweiligen Werte, z.B. der Beschäftigungsquoten am Ende der Steuerungsperiode festgestellt werden kann. Allerdings hat das Arbeitsministerium zur Bewertung der eigenen Leistungen gemessen an den *PSAs* und *DSOs* ein grobes Beurteilungsmuster festgelegt. Dies unterscheidet folgende Stufen der Zielerreichung (vgl. u.a. *DWP* [2009a, S. 18f]):

- Große Fortschritte (*Strong progress*): Bei mehr als der Hälfte der Zielindikatoren eines *PSAs* bzw. eines *DSOs* konnte eine signifikante Verbesserung gegenüber dem Vergleichszeitpunkt erreicht werden.

¹⁷¹ Im *Autumn Performance Report* von 2008 (vgl. *DWP* [2008d, S. 10ff]) wird aufgezeigt, welchen Beitrag das *DWP* zu den neun *PSAs* leistet, bei denen das *DWP* nicht federführend ist. Eine Verbindung zu den *DSOs* wird hier jedoch nicht aufgezeigt.

¹⁷² Die übrigen *DSOs* ohne direkt erkennbare Verbindungen mit *PSAs* enthält Tabelle 25 in Anhang B.

- Einige Fortschritte (*Some progress*): Bei einigen, aber bei weniger als der Hälfte der Zielindikatoren eines *PSAs* bzw. eines *DSOs* konnte eine signifikante Verbesserung gegenüber dem Vergleichszeitpunkt erreicht werden.
- Keine Fortschritte (*No progress*).
- Noch nicht gemessen (*Not yet assessed*).

Tabelle 16: Überschneidungen zwischen den *Departmental Strategic Objectives (DSO)* des britischen *DWP* und den *Public Service Agreements (PSAs)*

<i>Departmental Strategic Objectives</i>	<i>Public Service Agreements</i>
<p><i>DSO 1:</i> <i>Reduce the number of children living in poverty</i> (Reduktion der Anzahl von Kindern, die in Armut leben)</p>	<p><i>PSA 9^a:</i> <i>Halve the number of children in poverty by 2010-11, on the way to eradicating child poverty by 2020</i> (Halbierung der Zahl der Kinder in Armut, bis 2010-2011, mit dem Fernziel, Kinderarmut bis 2020 zu beseitigen)</p>
<p>Zielindikator 1: <i>The number of children living in workless households</i> (Zahl der Kinder, die in Haushalten von Arbeitslosen leben)</p> <p>Zielindikator 2: <i>The number of children benefiting from maintenance, particularly those living in low income households</i> (Zahl der Kinder, die von Fürsorgeleistungen profitieren, insb. jene aus einkommensschwachen Haushalten)</p>	<p>Zielindikator 1: <i>Number of children in absolute low-income households</i> (Zahl der Kinder aus absolut einkommensschwachen Haushalten)</p> <p>Zielindikator 2: <i>Number of children in relative low-income households</i> (Zahl der Kinder aus relativ einkommensschwachen Haushalten)</p> <p>Zielindikator 3: <i>Number of children in relative low-income households and in material deprivation</i> (Zahl der Kinder in relativ einkommensschwachen Haushalten und in materieller Deprivation)</p>
<i>DSO 2</i>	<i>PSA 8</i>
<p><i>Maximise employment opportunity for all</i> (Maximierung der Beschäftigungsmöglichkeiten für alle)</p>	
<p>Zielindikator 1: <i>Increase in the overall employment rate taking account of the economic cycle</i> (Erhöhung der gesamten Beschäftigungsquote unter Berücksichtigung des Konjunkturzyklus)</p>	

<i>Departmental Strategic Objectives</i>	<i>Public Service Agreements</i>
<p style="text-align: center;">Zielindikator 2: <i>Narrowing of the gap between employment rates of the following disadvantaged groups and the overall rate: disabled people; lone parents; ethnic minorities; people aged 50 and over; the 15 per cent lowest qualified; and those living in the most deprived local authority wards</i> (Verringerung des Unterschieds der Beschäftigungsquoten der folgenden benachteiligten Gruppen und der Beschäftigungsquote insgesamt: Behinderte, Alleinerziehende, ethnische Minderheiten, Ältere ab 50 Jahren, die 15% mit geringster Qualifikation und jene, die in den am meisten deprivierten Gemeinden / Stadtvierteln wohnen)</p> <p style="text-align: center;">Zielindikator 3: <i>Reduction in the number of people on JSA and other working age out-of-work benefits, and an increase in the proportion of people leaving JSA within 3, 6 and 12 months</i> (Reduzierung der Zahl der Empfänger/innen von JSA und anderen Lohnersatzleistungen für Arbeitslose im erwerbsfähigen Alter und eine Erhöhung des Anteils der JSA-Empfänger/innen, die binnen 3, 6 und 12 Monaten den Leistungsbezug beenden)</p> <p style="text-align: center;">Zielindikator 4: <i>Increase in the proportion of people who leave benefit who stay off for a sustained^a period</i> (Erhöhung des Anteils der Abgänger/innen aus Leistungsbezügen, die längerfristig nicht wieder ins Leistungssystem zurückkehren)</p>	
<p>DSO 4: <i>Promote independence and well-being in later life, continuing to tackle pensioner poverty and implementing pension reform</i> (Förderung von Unabhängigkeit und Wohlergehen im Alter, weitere Verfolgung der Bekämpfung / Bewältigung der Armut bei Rentnerinnen und Rentnern sowie Umsetzung der Rentenreform)</p>	<p>PSA 17: <i>Tackle poverty and promote greater independence and well-being in later life</i> (Bekämpfung von Armut im Alter und Gewährleistung von größerer Unabhängigkeit und Wohlergehen im Alter)</p>
<p style="text-align: center;">Zielindikator 1: <i>The employment rate of those aged 50-69 and the difference between this and the overall employment rate</i> (Beschäftigungsquote von Personen zwischen 50 und 69 Jahren und ihr Unterschied zur Beschäftigungsquote insgesamt)</p>	
<p>Zielindikatoren 2 und 3 beziehen sich ausschließlich auf Rentner/innen</p>	<p>Zielindikatoren 2 bis 5 beziehen sich ausschließlich auf Rentner/innen</p>
<p>^a Siehe zu den Begriffen <i>absolute</i> und <i>relative low-income</i> sowie <i>material Deprivation</i> HM Treasury [2009, S. 66]. ^b Siehe zu den Definitionen der Personengruppen HM Government [2009, S. 21-28]. ^c <i>Sustained</i> (längerfristig) bedeutet in der Messpraxis sechs Monate (HM Government [2009, S. 28]).</p>	

Anmerkungen: Stand Frühsommer 2010.

Quelle: HM Treasury [2007, S. 190], DWP [2008d, S. 21; 2009a, S. 22; 2009b, S. 17f].

Die Daten zur Messung der Zielerreichung stammen aus unterschiedlichen Quellen. Insbesondere werden die *Labour Force Survey*¹⁷³, die *Work and Pensions Longitudinal Study (WPLS)*¹⁷⁴, die *Family Resources Survey*¹⁷⁵ aber auch Befragungen von Kundinnen und Kunden (Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen) von *Jobcentre Plus* und weitere administrative Daten herangezogen (vgl. *DWP* [2009, S. 20ff]).

Hinsichtlich der Erreichung der gesetzten Ziele bezüglich der *PSAs* und *DSOs* gibt es zwischen den Fachministerien und dem Finanzministerium bei den meisten Zielindikatoren quartalsweise Zwischenberichte (vgl. *HM Government* [2009; S. 21-28]). Darüber hinaus veröffentlichen die Ministerien einen jährlichen Bericht im Herbst, der Aufschluss über die Erreichung der *PSAs* und *DSOs* gibt (*Autumn Performance Report*, vgl. z.B. *DWP* [2009a]). Aus dem Bericht vom Herbst 2009 geht hervor, dass bei den beiden *PSAs*, für die das *DWP* federführend zuständig ist, und für die meisten *DSOs* des Ministeriums bislang einige Fortschritte (*Some progress*, s.o.) erreicht wurden, also bei weniger als der Hälfte der Zielindikatoren eine Verbesserung messbar war (vgl. *DWP* [2009a, S. 19]).¹⁷⁶

6.3.2 Einschätzungen und Erfahrungen

Als große Stärke der *PSAs* und *DSOs* wird auf ministerieller Ebene gesehen, dass diese weitgehend für die Öffentlichkeit verständlich seien und der Öffentlichkeit eine klare Richtung aufzeigen würden. In Kombination mit den regelmäßig öffentlich erscheinenden *Performance Reports* habe jede/r die Möglichkeit, die Arbeit der Ministerien zu verfolgen und die Exekutive ist insgesamt rechenschaftspflichtig gegenüber der Öffentlichkeit. Außerdem seien insgesamt gesehen die richtigen Ziele in den *PSAs* verankert.

Tatsächlich würden jedoch die monatlichen Arbeitsmarktberichte des nationalen Statistikamtes (*Office of National Statistics / ONS*) in der Öffentlichkeit deutlich stärker beachtet als die Berichte zum Stand der *PSA*-Umsetzung, so Vertreter/innen aus dem *DWP*. Auch die tatsächliche Steuerungswirkung der *PSAs* sei begrenzt. Die Politik des *DWP* werde selten direkt aus den *PSAs* abgeleitet, sondern sei vielmehr durch ministerielle Prioritäten determiniert. Ebenso sei der ministeriumsübergreifende (*cross-governmental*) Ansatz der *PSAs* kaum realisiert worden. Die Ministerien, die neben dem *DWP* mitverantwortlich für das *PSA* 8 waren, hätten nicht den Beitrag geleistet, den sie hätten leisten können bzw. sollen.

¹⁷³ Repräsentative vierteljährliche Haushaltsbefragung in Großbritannien, durchgeführt vom britischen Statistikamt (*Office for National Statistics / ONS*). Die Befragung umfasst insgesamt rund 60.000 Haushalte, wobei in jeder Befragungswelle etwa 12.000 Haushalte befragt werden (vgl. *ONS* [2010a]). Die Zahl der Erwerbstätigen wird anhand der Definition der *International Labour Organisation (ILO)* bestimmt.

¹⁷⁴ Datenbasis, in der Leistungs- und Förderungsinformationen des *DWP* mit Einkommensteuerdaten von Erwerbstätigen zusammengeführt werden (vgl. *DWP* [2008c, S. 1]).

¹⁷⁵ Repräsentative jährliche Haushaltsbefragung im Vereinigten Königreich, durchgeführt vom britischen Statistikamt (*ONS*) im Auftrag des *DWP*. Die Befragung umfasst eine Stichprobe von rund 24.000 Haushalten jährlich (vgl. *ONS* [2010b]).

¹⁷⁶ Darüber hinaus werden in dem Bericht auch Ergebnisse zu zwei *PSAs* aus dem vorherigen *CSR* von 2004 dargestellt. Das *PSA* zur Betreuungssituation von Kindern aus Haushalten von Erwerbstätigen ist nicht erreicht worden, die Ergebnisse zur *PSA* zur Erwerbsquote zeigten eine gute Tendenz (vgl. *DWP* [2009a, S. 19]).

Die *DSOs* des *DWP* haben in der Praxis nicht alle die gleiche Bedeutung, wobei die Einschätzungen zur Relevanz der einzelnen *DSOs* unterschiedlich sind. Vertreter/innen des *DWP*, die für *Jobcentre Plus* zuständig sind, halten *DSO 2* (Maximierung der Beschäftigungsmöglichkeiten für alle; zugleich auch *PSA 8*), *DSO 6* (Korrekte und pünktliche Auszahlung von Leistungen) und *DSO 7* (Das *DWP* soll ein Musterbeispiel für effektive Dienstleistungserbringung werden) für die drei wichtigsten. Die übrigen hätten eher nachrangige Relevanz. Diese Einschätzung deckt sich nur bezüglich des *DSO 2* (Maximierung der Beschäftigungsmöglichkeiten für alle; zugleich auch *PSA 8*) mit der Auffassung von Vertreter/innen des *DWP*, die direkt für die *DSOs* zuständig sind. Daneben halten diese das *DSO 1* (Reduktion der Anzahl von Kindern, die in Armut leben) für das wichtigste, weil die Armutsbekämpfung das höchste Ziel der bis Mai 2010 amtierenden *Labour*-Regierung gewesen sei. Das *DSO 1* leitet sich aus dem *PSA 9* ab, für das nicht das Arbeits-, sondern das Finanzministerium federführend ist. Daher ist es verwunderlich, dass einige Vertreter/innen des Arbeitsministeriums diesem *DSO* so hohe Bedeutung zuweisen.

Das *DSO 1* wird u.a. durch den Zielindikator *Zahl der Kinder in Haushalten von Arbeitslosen*, das *DSO 2* (zugleich *PSA 8*) u.a. durch die Zielindikatoren *Steigerung der Erwerbsquoten* und *Senkung der Abstände zwischen den Erwerbsquoten verschiedener Personengruppen* gemessen (vgl. Tabelle 16). Nach Einschätzung von Akteurinnen und Akteuren im *DWP* seien speziell diese Zielindikatoren stark konjunkturabhängig und daher nur schwer beeinflussbar. Dies sei zum einen kontraproduktiv im Hinblick auf die Steuerungswirkung. Zum anderen führe es dazu, dass das *DSO 1* und der Zielindikator 1 des *DSO 2* nicht vor Ende des aktuellen Konjunkturzyklus sinnvoll messbar seien (vgl. auch *DWP* [2009, S. 20, 29]). Da das Ende des Konjunkturzyklus in der Regel nicht mit dem Ende der Steuerungsperiode zusammenfällt, ergebe sich hieraus ein Messproblem. Akteure im britischen Arbeitsministerium äußerten sich teilweise dahingehend, dass dieses Problem insbesondere bei den Erwerbsquoten hätte verhindert werden können, wenn die Zielindikatoren der *PSA 8* nicht eins zu eins als Zielindikatoren für das *DSO 2* übernommen worden wären. Da die Festlegung der *DSOs* und ihrer Zielindikatoren stärker durch die Fachministerien beeinflussbar ist, hätte es hier durchaus Spielraum für andere Zielindikatoren gegeben.¹⁷⁷

Als Problem im Zusammenhang mit den *PSAs* und *DSOs* wurde genannt, dass während der laufenden Steuerungsperiode 2008 bis 2011 Zielindikatoren verändert worden sind. Dies betraf alle vier Zielindikatoren zum *PSA 8* und damit alle Zielindikatoren des *DSO 2*. Dabei ist der *Zielindikator 1* inhaltlich abgeschwächt worden, indem der Zusatz „*taking account of the economic cycle*“ ergänzt wurde. Die übrigen drei Zielindikatoren sind inhaltlich anspruchsvoller geworden (vgl. *DWP* [2008d, S. 21; 2009a, S. 22]). Die nachträglichen Änderungen waren nach Aussagen von Vertreter/innen des *DWP* begründet durch die Rezession. Die *DWP*-Führung wollte verschiedene weitere Messgrößen zur Beobachtung der Rezession. Diese Messgrößen wurden zwischenzeitlich wichtiger als die *PSAs*, weshalb die Zielindikatoren der *PSAs* nachträglich um rezessionsrelevante Größen ergänzt worden seien. Derartige Änderungen während einer Steuerungsperiode dürften jedoch für die umsetzenden Organisationsein-

¹⁷⁷ Auch die *DSOs* bedürfen jedoch der Zustimmung des Finanzministeriums.

heiten nur schwer umsetzbar sein und ggf. die Zielindikatoren als beliebig erscheinen lassen, so dass die Steuerungswirkung begrenzt wird.

Außerdem äußerten die Praktiker/innen Bedenken zur Abgrenzung der benachteiligten Gruppen (*disadvantaged groups*), die im Zielindikator 2 zu den Erwerbsquoten des *DSO 2 Maximize employment opportunity for all* (=PSA 8) berücksichtigt werden. Es bestehen Zweifel, ob die genannten Gruppen tatsächlich die „Richtigen“ seien, denn unter der gesamten Erwerbsbevölkerung in Großbritannien gehörten entsprechend der *PSA*-Kriterien 50% zu einer benachteiligten Gruppe. Darüber hinaus wirft das *Delievery Agreement* zum *PSA 8* einige Fragen zu genauen Definitionen auf, beispielsweise ist bei der Definition der Alleinerziehenden keine Altersangabe der Kinder enthalten. Als ethnische Minderheiten (*ethnic minorities*) werden nur jene Personen definiert, die sich selbst im *Labour Force Survey* einen nicht-weißen (*non-white*) ethnischen Hintergrund zuschreiben (vgl. *HM Government* [2009, S. 23]). Als problematisch wurde von Akteurinnen und Akteuren im *DWP* angesehen, dass die häufig anzutreffenden multiplen Problemlagen bei einzelnen Personen im vorliegenden Konzept der benachteiligten Gruppen nicht berücksichtigt werden.

Im Hinblick auf die weitere Organisations- und Steuerungskette bis zu den lokalen *Jobcentre Plus* wird bestätigt, dass es keinen systematischen Zusammenhang zwischen *PSAs* und *DSOs* auf der einen und den für *Jobcentre Plus* relevanten Zielen und Zielindikatoren auf der anderen Seite gibt. Dies hängt nach Aussagen der Befragten im *DWP* damit zusammen, dass die *PSAs* und *DSOs* erst eingeführt wurden, als die damaligen *Benefit Agency* und der seinerzeitige *Employment Service* bereits durch Ziele gesteuert wurden. Zum anderen seien innerhalb des *DWP* unterschiedliche Organisationseinheiten für die *PSA*- und *DSO*-Verhandlungen einerseits und die Zielvereinbarungen mit *Jobcentre Plus* andererseits zuständig. Drittens sei das *PSA 8* (=DSO 2) zu abstrakt für die operative Umsetzung durch *Jobcentre Plus*. Dennoch lassen sich bei einigen *DSOs* Zusammenhänge mit den Zielen und Zielindikatoren erkennen, die zwischen *DWP* und des *Jobcentre Plus* gelten (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.1). Bis auf das *DSO 3* hat die Arbeit von *Jobcentre Plus* in seinem Selbstverständnis auf die Erreichung aller *DSOs* einen direkten Einfluss (vgl. *Jobcentre Plus* [2010e, S. 2]). Laut Vertreter/innen des *DWP* sei *Jobcentre Plus* umgekehrt die Behörde, die den größten Betrag zur Erfüllung der *DSOs* erbringt. Der Zusammenhang zwischen der Erreichung der spezifischen Ziele von *Jobcentre Plus* (vgl. Unterabschnitt 6.4) und der Erfüllung der *DSOs* ist jedoch noch nie untersucht worden.

6.4 Zielsteuerung von *Jobcentre Plus*

Bereits seit Anfang der neunziger Jahre steuert das britische Ministerium für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) seine ausführenden Behörden über Ziele (vgl. MOSLEY, SCHÜTZ und BREYER [2001, S. 119]). Bis zur Zusammenlegung des *Employment Service* mit Zuständigkeit für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und der *Benefit Agency* mit Zuständigkeit für die Leistungen zum Lebensunterhalt zum neuen *Jobcentre Plus* im Jahr 2002 wurden auch die beiden Vorgänger-Einrichtungen bereits über Ziele gesteuert.

Die Steuerung von *Jobcentre Plus* ist ein sehr komplexer Prozess. Das *DWP* gibt *Jobcentre Plus* Ziele vor und vereinbart mit ihm Zielindikatoren und Zielwerte. Die Zentrale von *Jobcentre Plus* seinerseits steuert mit darüber hinausgehenden Zielen, Zielindikatoren und Ziel-

werten seine drei operativen Service-Bereiche auf allen Ebenen intern über Vorgaben. Dies gilt für die 30 Call-Center sowie die 70 *Benefit Delivery Centres* (Büros zur Administration der Leistungen zum Lebensunterhalt) und die Einheiten zur Untersuchung von Irrtümern und Betrug bei den Leistungsauszahlungen ebenso wie für die 11 Regionen, 48 *Jobcentre Plus*-Distrikte und rund 800 lokalen Büros von *Jobcentre Plus*. Die untergeordneten Organisationseinheiten sind gegenüber den ihnen unmittelbar übergeordneten Organisationseinheiten jeweils für die Zielerreichung verantwortlich.

Nachfolgend werden zunächst die Ausgestaltung der Zielsteuerung zwischen *DWP* und *Jobcentre Plus* sowie die interne Zielsteuerung von *Jobcentre Plus* beschrieben. Dabei wird in Unterabschnitt 6.4.1 auf Ziele und Zielindikatoren, in Unterabschnitt 6.4.2 auf Zielwerte, in Unterabschnitt 6.4.3 auf die Zielnachhaltung und in Unterabschnitt 6.4.4 schließlich auf die Kommunikation der Ergebnisse eingegangen. Anschließend werden Erfahrungen und Einschätzungen zum Zielsteuerungssystem dargestellt (Unterabschnitt 6.4.5).

6.4.1 Ziele und Zielindikatoren

Neben den Zielen, Zielindikatoren und Zielwerten, die das britische Ministerium für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) dem *Jobcentre Plus* vorgibt (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.1), gibt es eine Vielzahl weiterer Steuerungsgrößen für die interne Steuerung von *Jobcentre Plus* (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.2).

6.4.1.1 Ziele und Zielindikatoren zwischen dem britischen Arbeitsministerium und *Jobcentre Plus*

Die Steuerungsperiode für *Jobcentre Plus* umfasst jeweils ein Haushaltsjahr, das jeweils etwa Mitte April beginnt. Das *DWP* legt für jedes Haushaltsjahr die Ziele für *Jobcentre Plus* insgesamt fest. Die vom *DWP* festgelegten Ziele werden auch als formale Ziele (*formal targets*) bezeichnet. Über die genaue Messung der Ziele durch Zielindikatoren und die Zielwerte verhandelt das *DWP* mit der *Jobcentre Plus*-Zentrale (*Performance and Analysis Division*).¹⁷⁸ Die Beschlussfassung hierüber auf Seiten des *Jobcentre Plus* erfolgt durch dessen Verwaltungsrat. Die bzw. der Leiter/in des Verwaltungsrates und die übrigen nicht geschäftsführenden Mitglieder hinterfragen die Zielwerte, insbesondere die zugrunde liegenden Annahmen üblicherweise kritisch. Es gibt in Großbritannien keine Zielvereinbarung im Sinne eines Dokuments, die Ziele und Zielwerte werden jährlich im Businessplan von *Jobcentre Plus* veröffentlicht (vgl. z.B. *Jobcentre Plus* [2009a, S. 14ff]).

Alle Mitarbeiter/innen von *Jobcentre Plus* erhalten in jeder Steuerungsperiode ein kleines Handbuch, in dem die Ziele, Zielindikatoren und nationale Zielwerte dargestellt und erklärt sowie Wirkungszusammenhänge erläutert werden (vgl. z.B. *Jobcentre Plus* [2010f]).

Für die Steuerungsperiode 2010/2011 gibt es folgende formale Ziele, Zielindikatoren und Zielwerte (vgl. *Jobcentre Plus* [2010f, S. 8-11]):

¹⁷⁸ Die Ziele werden im jährlichen Businessplan von *Jobcentre Plus* veröffentlicht (vgl. z.B. *Jobcentre Plus* [2010d, S. 14ff]). Genauere Angaben zu den Zielindikatoren und zur Zielerreichung werden auch im Internet veröffentlicht (vgl. <http://www.dwp.gov.uk/about-dwp/customer-delivery/jobcentre-plus/targets-and-performance>).

- *Job Outcome Target (JOT) - Helping people into work*
(Integrationsziel - Menschen helfen, wieder Arbeit aufzunehmen)¹⁷⁹
 - Mit dem *Job Outcome Target (JOT)* soll die gewichtete Zahl der Arbeitsuchenden Kundinnen und Kunden gemessen werden, die eine abhängige Beschäftigung aufnehmen. Dabei kann die Beschäftigungsaufnahme durch Vermittlung des *Jobcentre Plus* oder eines privaten Arbeitsmarktdienstleisters oder durch Eigenbemühungen erfolgt sein.
 - Das *JOT* verwendet zur Messung der Integrationen ein Punktesystem. Für jede Integration werden je nach Priorität der Personengruppe (*Priority Customer Group*) Punkte vergeben. Es gibt fünf Prioritätengruppen, deren Integration zwischen einem und zwölf Basispunkte bringen. Alleinerziehende zählen z.B. mit zwölf Punkten, Beschäftigte, die die Beschäftigung wechseln, zählen nur mit einem Punkt. Empfänger/innen von *Jobseeker's Allowance (JSA)* zählen bei Integration nach weniger als sechs Monaten im Leistungsbezug mit vier Basispunkten, nach mehr als sechs Monaten mit acht Basispunkten. Zusätzlich zu den Basispunkten für die Prioritätengruppen gibt es bis zu zwölf Extrapunkte für Integrationen von Arbeitsuchenden aus besonders benachteiligten Wahlbezirken sowie bis zu zwei Extrapunkte für Integrationen von Arbeitsuchenden mit Kindern bis 15 Jahre oder in Ausbildung. Eine genauere Übersicht über das Punktesystem zeigt Tabelle 26 in Anhang B.
 - Das *JOT* wird gemessen, indem jede/r *JSA*-Abgänger/in gezählt wird, die bzw. der genau nach 13 Wochen bei Teilnahme an *New Deal* bzw. genau nach sechs Wochen in allen übrigen Fällen in einem lohnsteuerpflichtigen Beschäftigungsverhältnis steht. Die Daten über die Abgänge kommen aus den EDV-Systemen von *Jobcentre Plus*, die Daten zur lohnsteuerpflichtigen Beschäftigung von der britischen Steuerbehörde (*Her Majesty's Revenue and Customs / HMRC*).¹⁸⁰ Damit werden gering entlohnte Beschäftigte mit einem Bruttoentgelt von weniger als 125 Pfund wöchentlich bzw. 540 Pfund monatlich im Haushaltsjahr 2010/2011 nicht berücksichtigt. Ein Ausweis der Ergebnisse ist aus technischen Gründen nur auf Ebene der *Jobcentre Plus*-Distrikte, nicht jedoch auf Ebene der lokalen *Jobcentre Plus* möglich. Der Abgleich mit den Daten der Steuerbehörde liegt jeweils nach sechs Monaten vor.
 - Zielwert: 11,47 Millionen Punkte (*Job Outcome Points*).
- *Employer Engagement Target - Helping employers to recruit*
(Engagement für Arbeitgeber/innen - Arbeitgeber/innen bei Einstellungen unterstützen)

¹⁷⁹ Ab der Steuerungsperiode 2011/2012 wird das *JOT* voraussichtlich nicht mehr verwendet werden (vgl. auch Abschnitt 6.5).

¹⁸⁰ Wenn Abgänger/innen aus den *Jobcentre Plus*-Daten in den *HMRC*-Daten gefunden werden, wird eine Integration in der *Work and Pensions Longitudinal Study* angezeigt. Zur *Work and Pensions Longitudinal Study* vgl. auch Fußnote 174.

- Der entsprechende Zielindikator setzt sich aus vier gewichteten Komponenten zusammen. Die Erreichung des Ziels wird zu 70% durch das Resultat (*Outcome*) der Dienstleistung beeinflusst (Stelle besetzt? Stelle in adäquater Zeit besetzt?). Daneben werden die Erreichbarkeit per Telefon und Internet (*Accessibility*), Pünktlichkeit (*Timeliness*) der Annahme von Anrufen seitens der Arbeitgeber/innen in den *Contact Centres* sowie Präzision und Professionalität (*Accuracy / Professionalism*) der telefonischen Dienstleistungen der *Contact Centres* berücksichtigt. Genauere Angaben zur Konstruktion des Zielindikators enthält Tabelle 27 in Anhang B.
- Die Informationen zu den Resultaten (*Outcomes*) stammen aus einer extern durchgeführten telefonischen Befragung einer repräsentativen Stichprobe von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die eine offene Stelle bei *Jobcentre Plus* gemeldet haben. In der Befragung geht es um Präzision und Professionalität.
- Zielwert: 91%.
- *Customer Service Target - Delivering a good service to our customers*
(Kundenservice-Ziel - Unseren Kundinnen und Kunden - Arbeitsuchenden und anderen Leistungsbezieherinnen und -bezieher - einen guten Service bieten)
 - Berücksichtigt werden die persönlichen, telefonischen sowie Internetdienstleistungen von *Jobcentre Plus*.
 - Die Beurteilungskriterien ergeben sich aus der 2009 entwickelten *DWP Customer Charter*¹⁸¹, es sind richtige Behandlung (*Right treatment*), richtiges Ergebnis (*Right result*), einfacher Zugang (*Easy access*) und Pünktlichkeit (*On time*). Genauere Angaben zur Berechnung des Zielindikators enthält Tabelle 28 in Anhang B.¹⁸²
 - Die Informationen zur Zielerreichung werden überwiegend durch *Mystery Shopper* (Testkundinnen und -kunden) eines externen Anbieters gewonnen. Daneben werden bei der Erreichbarkeit und Pünktlichkeit auch der Teil der entgegengenommenen Anrufe und die Zeit bis zur Annahme der Anrufe berücksichtigt. Kundenbefragungen von Arbeitsuchenden und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern werden nicht direkt einbezogen.
 - Zielwert: 86%.
- *Interventions Delivery Target - Providing work-focussed support at the right time*
(Interventions-Ziel - Zur richtigen Zeit beschäftigungsorientierte Unterstützung leisten)
 - Der Zielindikator besteht aus zwei Komponenten mit gleichem Gewicht. Die erste Komponente ist der Anteil der beschäftigungsorientierten persönlichen Beratungsgespräche mit Empfänger/innen von *JSA*, die innerhalb vorgegebener Fristen rechtzeitig durchgeführt worden sind. Die zweite Komponente ist der entsprechende Anteil für derartige Gespräche mit Alleinerziehenden mit Bezug von *Income Support (IS)*. Eine genauere Darstellung enthält Tabelle 29 in Anhang B.
 - Zielwert: 85%.

¹⁸¹ Vgl. <http://www.dwp.gov.uk/about-dwp/customer-delivery>; die *DWP Customer Charter* ist 2009 aufbauend auf Ergebnissen von Kundenbefragungen entwickelt worden.

¹⁸² Zu Einzelheiten hinsichtlich der Beurteilungskriterien vgl. *Jobcentre Plus* [2009c].

- *Average Actual Clearance Time Target - Timely processing of benefit claims* (Durchschnittliche realisierte Bearbeitungsdauer - Pünktliche Bearbeitung von Leistungsanträgen)
 - Hierzu gibt es drei Zielindikatoren: Durchschnittliche Bearbeitungsdauer von Anträgen auf *IS* (gemessen ab dem Tag, an dem der Antrag vollständig vorliegt), auf *JSA* (gemessen ab dem Tag des ersten Kontaktes, frühestens jedoch ab Beginn der Arbeitslosigkeit), auf *Employment and Support Allowance (ESA)* (gemessen ab dem Tag des ersten Kontaktes, frühestens jedoch ab Beginn der Erwerbsunfähigkeit).
 - Zielwerte: *IS*: max. 9 Werktage; *JSA*: max. 11 Werktage; *ESA*: max. 14 Werktage.
- *Monetary Value of Fraud and Error Target - Paying the right benefits* (Finanzieller Verlust durch Betrug und Irrtümer - Korrekte Auszahlung von Leistungen)
 - Zielindikator ist der Anteil an *JSA*- und *IS*-Zahlungen, die durch Betrug und Irrtümer seitens der Leistungsempfänger/innen und / oder *Jobcentre Plus* bedingt sind.¹⁸³
 - Das Ziel leitet sich direkt aus dem *DSO 6 (Pay our customers the right benefits at the right time)* ab. Es wird auf alle *DWP*-Behörden übertragen, die Leistungen auszahlen.
 - Spezielle *Jobcentre Plus*-Teams aus dem *Benefits and Fraud*-Bereich untersuchen Zufallsstichproben von Leistungsempfängerinnen und -empfängern, sammeln möglichst viele Daten auch von anderen Behörden und machen ggf. auch Hausbesuche. Ergebnisse werden alle sechs Monate auf nationaler Ebene vorgelegt.
 - Zielwert: max. 4,2% der *JSA*- und *IS*-Zahlungen.

Von den sechs formalen Zielen ist lediglich das *Job Outcome Target (JOT)* ein arbeitsmarktpolitisches Wirkungsziel. Die übrigen fünf formalen Ziele sind eher operative Ziele. Im Jahr 2002 sollten bei der Zusammenlegung der früheren *Benefit Agency* und des *Employment Service* zum *Jobcentre Plus* vorherige Ziele aus beiden Bereichen erhalten bleiben,¹⁸⁴ um die Relevanz der unterschiedlichen Aufgaben zu unterstreichen. Dabei müssen alle drei operativen Service-Bereiche von *Jobcentre Plus*, also *Benefits and Fraud*, *Contact Centres* und *Customer Service*, einen Beitrag zur Erreichung von jedem der sechs formalen Ziele leisten.

Zwischen den sechs formalen Zielen, die das *DWP* für *Jobcentre Plus* setzt, und den *DSOs* (vgl. Abschnitt 6.3) sind Parallelitäten zu erkennen. Das *JOT* mit seinem Punktesystem hat eine ähnliche Zielrichtung wie die Zielindikatoren des *DSO 2 (Maximise employment opportunity for all)*. Jedoch werden die Älteren und die gering Qualifizierten aus den Zielindikatoren des *DSO 2* im Punktesystem des *JOT* keine prioritären Gruppen. Entsprechend wird auch das *DSO 4* zur Erhöhung der Beschäftigungsquote von Älteren nicht in den formalen Zielen berücksichtigt. An diesen Stellen wird beispielhaft deutlich, dass die formalen Ziele für *Jobcentre Plus* - wie oben bereits erwähnt - nicht systematisch aus den *DSOs* abgeleitet sind.

¹⁸³ Zur Definition von Betrug und Irrtümern (*Fraud and Error*) vgl. *DWP* [2010b, S. 5].

¹⁸⁴ Allerdings gab es zuvor jeweils deutlich mehr formale Ziele; für die *Benefit Delivery Agencies* waren es etwa 20, für den *Employment Service* etwa 10.

Änderungen bei formalen Zielen und Zielindikatoren seit 2006

DWP und *Jobcentre Plus* arbeiten regelmäßig an der Weiterentwicklung und Verbesserung der Zielindikatoren. Das *DWP* beauftragt immer wieder interne und externe Evaluationen, auch zu sehr spezifischen Aspekten der Zielsteuerung und einzelnen Zielindikatoren.

Die größte Änderung bei den formalen Zielen war die Einführung des *Job Outcome Targets (JOT)* in der Steuerungsperiode 2006/2007 (vgl. *Jobcentre Plus* [2006a, S. 15]). Das *JOT* ist als Ersatz für das vormalige *Job Entry Target (JET)* eingeführt worden. Das *JET* war ebenfalls ein arbeitsmarktpolitisches Wirkungsziel, das Arbeitsmarktintegrationen ebenfalls mit einem Punktesystem für verschiedene Personengruppen bewertete. Darüber hinaus gibt es jedoch wesentliche Unterschiede zum *JOT* (vgl. ADAMS, OLDFILED und FISH [2008, S. 7] und *Jobcentre Plus* [2006b, S. 25ff]):

1. Beim *JET* zählte eine Integration nur, wenn *Jobcentre Plus* daran beteiligt war und die lokalen *Jobcentre Plus* mussten diese Beteiligung auch nachweisen.
2. Anschließend mussten alle Arbeitgeber/innen, die nach den Angaben des lokalen *Jobcentre Plus* mit ihrer Unterstützung eine Neueinstellung vorgenommen hatten, telefonisch bestätigen, dass sie die Person tatsächlich eingestellt hatten.

Dadurch war die Messung des *JET* sehr zeitaufwändig, teuer, für die Arbeitgeber/innen lästig und zudem ungenau (z.B. konnten nicht alle Arbeitgeber/innen telefonisch erreicht werden) und manipulationsanfällig (z.B. wurden Arbeitgeber/innen überredet, durch Arbeitsuchende selbst gefunden Stellen noch bei *Jobcentre Plus* zu registrieren). Dadurch flossen erhebliche Ressourcen in die Messung des *JET*. Nach der etwa einjährigen regionalen Erprobung zweier Alternativen zum *JET* und deren Evaluierung (vgl. FRANKHAM u.a. [2006] sowie JOHNSON und NUNN [2005]) wurde im April 2006 landesweit das oben beschriebene *JOT* eingeführt. In diesem Zusammenhang ist auch das Punktesystem zur Bewertung der Integrationen überarbeitet worden (vgl. *Jobcentre Plus* [2006a, S. 15]).

Weitere Änderungen bei den formalen Zielen waren:

- Einführung des *Average Actual Clearance Time Target* in der Steuerungsperiode 2006/2007: Das Ziel wurde eingeführt, um die Geschwindigkeit und Effizienz bei der Leistungssachbearbeitung zu erhöhen (vgl. *Jobcentre Plus* [2006a, S. 15]), die nach Aussagen aus dem *DWP* vor Einführung des Ziels schlecht waren.
- Einführung des *Interventions Delivery Target* in der Steuerungsperiode 2007/2008 als Ersatz für das vormalige *Business Delivery Target* (Leistungserbringungsziel) (vgl. PURVIS und LOWREY [2008, S. 7]): Das *Business Delivery Target* war ein Qualitätsziel hinsichtlich der Bearbeitung von Leistungsanträgen (*JSA*, *IS* und *Incapacity Benefit / IB*), der beschäftigungsorientierten Beratungsgespräche von Alleinerziehenden (*Work Focused Interviews*) und Interventionen bei *JSA*-Empfängerinnen und -empfängern. Das Ziel galt als Interimsziel für die Zusammenführung von *Benefit Agency* und *Employment Service*. Vor diesem Hintergrund maß es die Qualität der Arbeit beider vormals einzeln agierenden Behörden. Nach verschiedenen internen und externen Untersuchungen zum *Business Delivery Target* (vgl. GHK Consulting Ltd. [2005, S. 1f, 9]) und angesichts der Tatsache, dass *Jobcentre Plus* aufgrund mangelnder Beratungsaktivitäten in die Kritik geraten war, wurde das *Business Delivery Target* durch das *Interventions Delivery Target* ersetzt. Dieses

ist einfacher konstruiert, misst jedoch nicht die Qualität, sondern lediglich die Einhaltung einer bestimmten Kontaktdichte bei Arbeitsuchenden mit *JSA*-Bezug und bei Alleinerziehenden mit Bezug von *IS*.¹⁸⁵ Die Qualitätsaspekte, die im *Business Delivery Target* berücksichtigt wurden, sind inzwischen teilweise im *Customer Service Target* enthalten.

- Abschaffung des *Monetary Value of Fraud and Error Target* für *Jobcentre* bezüglich der *JSA*- und *IS*-Zahlungen nach der Steuerungsperiode 2007/2008 und Wiedereinführung ab der Steuerungsperiode 2010/2011.¹⁸⁶ Die zwischenzeitliche Herausnahme dieses formalen Ziels hatte verschiedene technische und politische Gründe. Die Planung und Messung des Ziels ist problematisch und das *PSA* zu *Fraud and Error* ist für die Planungsperiode von 2008 bis 2011 zwar nicht mehr enthalten, ist jedoch dennoch Gegenstand von *DSO 6* (vgl. Abschnitt 6.3). In den Steuerungsperioden 2008/2009 und 2009/2010 hat *Jobcentre Plus* dennoch sowohl auf eigenen als auch auf Wunsch des *DWP* anhand interner Ziele weiter an der Reduzierung von *Fraud and Error* gearbeitet. Aufgrund der knappen finanziellen Ressourcen in der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise erachtete die Führung des *DWP* (*Permanent Secretary*) die Wiedereinführung von *Fraud and Error* als formales Ziel mit Zielwert für *Jobcentre Plus* für zwingend geboten.
- Die Zielindikatoren für das *Employer Engagement Target* und das *Customer Service Target* sind leicht verändert bzw. ergänzt worden. U.a. ist die Gewichtung der Einzelkomponenten des *Customer Service Target* stärker an die in Befragungen erhobenen Wünsche der Arbeitsuchenden und sonstigen Leistungsempfänger/innen angepasst worden.¹⁸⁷

Die Weiterentwicklung des Zielsteuerungssystems erfolgt auch vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Studien. Das *DWP* hat mehrfach Forschungsaufträge hierzu an externe Forschungsinstitute und Universitäten vergeben.¹⁸⁸ Dabei geht es meist um spezifische Aspekte einzelner Ziele und Zielindikatoren. Verschiedentlich wurden auch alternative Ziele und Zielindikatoren zunächst in Varianten in Pilotregionen getestet und evaluiert.

¹⁸⁵ In der Steuerungsperiode 2007/2008 wurden noch die beschäftigungsorientierten Beratungsgespräche mit Antragsteller/innen auf *Incapacity Benefit* berücksichtigt, seither nicht mehr.

¹⁸⁶ Zwar wurde dieses Ziel weiterhin als formales Ziel bezeichnet, jedoch gab es keinen Zielwert und keine institutionalisierte Zielnachhaltung.

¹⁸⁷ Das umfangreichere *Employer Engagement Target* hat ab der Steuerungsperiode 2008/2009 das frühere *Employer Outcome Target* abgelöst, das sich nur auf die Besetzung gemeldeter offener Stellen bezog; seither hat es nur kleinere Änderungen beim *Employer Engagement Target* gegeben. Das *Customer Service Target* wurde um die Online-Services ergänzt. Zudem wurden die Qualitätsstandards an die *DWP Customer Charter* von 2009 angepasst. Sowohl die *DWP Customer Charter* als auch das neue Design des *Customer Service Target* sind Ergebnis von Kundenbefragungen; insbesondere wurden Aspekte eingearbeitet, die relevant für die Kundenzufriedenheit sind.

¹⁸⁸ Überwiegend beziehen sich die Forschungsaufträge auf operative Prozesse und die Evaluation der Erprobung neuer Ansätze. Insgesamt wurden etwa 700 bis 900 Forschungsberichte erstellt, seitdem *Jobcentre Plus* 2002 gegründet wurde. Hierzu äußerten Vertreter/innen der Zentrale von *Jobcentre Plus*, diese Arbeiten seien wichtige Prüfinstrumente, insbesondere vor Reformen. Jedoch würden nicht alle Forschungsarbeiten zum Zeitpunkt ihrer Fertigstellung die verdiente Beachtung finden. Wenn jedoch die Politik kurzfristig Empfehlungen zu sinnvollen Reformen haben möchte - wie beispielsweise nach dem Regierungswechsel im Mai 2010 -, sei es sehr hilfreich, auf vorliegende Arbeiten zurückgreifen zu können.

6.4.1.2 Ziele und Zielindikatoren zur internen Steuerung von *Jobcentre Plus*

Neben den formalen Zielen (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.1), die zwischen dem britischen Ministerium für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) und *Jobcentre Plus* gelten, nutzt *Jobcentre Plus* für die interne Steuerung seiner Organisation weitere Ziele, Zielindikatoren und teilweise entsprechende Zielwerte. Für die interne Steuerung sind relevant:

- eine Auswahl der formalen Ziele (*formal targets*, vgl. Unterabschnitt 6.4.1.1),
- interne Ziele (*internal targets*),
- *Key Management Indicators / KMI* (Schlüsselindikatoren),
- so genannte *Benchmarks* (*Input-Ziele* hinsichtlich bestimmter Programme aktiver Arbeitsmarktpolitik) und
- übergeordnete Ziele des Arbeitsministeriums (*inter departmental targets*).

Die Ziele, Zielindikatoren und Zielwerte sind teilweise für alle und teilweise nur für einzelne operative Service-Bereiche (*Customer Service, Benefits and Fraud, Contact Centres*) von *Jobcentre Plus* relevant. Innerhalb der einzelnen operativen Service-Bereiche gilt jeweils grundsätzlich für alle Organisationseinheiten das gleiche Zielsystem. Im Folgenden wird auf die einzelnen Subsysteme der Zielsteuerung näher eingegangen. Zunächst werden jedoch die übergeordneten geschäftspolitischen Ziele von *Jobcentre Plus* (*business priorities*) kurz vorgestellt.

Geschäftspolitische Ziele (*business priorities*)

In den jährlichen Business-Plänen von *Jobcentre Plus* werden die Prioritäten der Behörde (*business priorities*) aufgelistet (vgl. z.B. *Jobcentre Plus* [2009, S. 8-16]). Diese können als geschäftspolitische Ziele aufgefasst werden. Eines der geschäftspolitischen Ziele ist in der Regel die Erreichung der durch das *DWP* gesetzten formalen Ziele (vgl. Abschnitt 6.4.1.1). Daneben gibt es in der Regel drei weitere geschäftspolitische Ziele, nämlich die Umwandlung der Organisation (*Transforming our services*, z.B. Implementation der neuen Leistung *ESA*), Erhöhung der Effizienz und Effektivität (*Delivering services more efficiently and effectively*, z.B. Verbesserung der Prozessabläufe bei Leistungssachbearbeitung) und personalpolitische Weiterentwicklung (*Delivering our Values through our people*, z.B. Implementation neuer Personalführungsinstrumente). Über die Erreichung aller geschäftspolitischen Ziele wurde bislang in den *Annual Reports and Accounts* von *Jobcentre Plus* ([2006b; 2007b; 2008b]) berichtet. Im Vergleich zur Erreichung der formalen Ziele (*formal targets*) sind die übrigen geschäftspolitischen Ziele eher übergeordneter Art und zielen vor allem auf die Weiterentwicklung der Gesamtorganisation *Jobcentre Plus*, sind also weniger steuerungsrelevant für das operative Geschäft der Behörde.

Auswahl formaler Ziele für die interne Steuerung von *Jobcentre Plus*

Vier der sechs formalen Ziele (vgl. Abschnitt 6.4.1.1) einschließlich der entsprechenden Zielindikatoren und Zielwerte werden direkt für die interne Steuerung von *Jobcentre Plus* bis nach unten zu den lokalen *Jobcentre Plus*, den *Benefit Delivery Centres* sowie den *Contact Centres* verwendet:

- *Employer Engagement Target*;

- *Customer Service Target*;
- *Interventions Delivery Target* (getrennt nach seinen beiden Komponenten; Zielwerte 2010/2011: *JSA*: 87%; Alleinerziehende mit Bezug von *IS*: 83%);
- *Average Actual Clearance Time Target* (nur bis zur Distrikt-Ebene).

Interne Ziele (*internal targets*)

Zur Unterstützung der beiden formalen Ziele *Job Outcome Target (JOT)* und *Monetary Value of Fraud and Error Target*, die nicht direkt für die interne Steuerung verwendet werden, hat *Jobcentre Plus* so genannte interne Ziele (*internal targets*). Diese hat *Jobcentre Plus* entwickelt und mit dem *DWP* abgestimmt. Die internen Ziele werden vom *DWP* als die wichtigsten Ziele unterhalb der formalen Ziele angesehen (vgl. *Jobcentre Plus* [2010e, S. 3; 2010f, S. 8f, 12f]). Folgende interne Ziele, Zielindikatoren und Zielwerte wurden für die Steuerungsperiode 2010/2011 verwendet:

- *Jobseeker's Allowance off-flow rate* (Abgangsrateziel): Das *JOT* eignet sich für die interne Steuerung nur bedingt. Zum einen stehen die entsprechenden Daten erst mit einem Zeitverzug von sechs Monaten zur Verfügung und zum anderen können sie nur auf Ebene der *Jobcentre Plus*-Distrikte, nicht jedoch für die lokalen *Jobcentre Plus* ausgewiesen werden. Daher verwendet das *Jobcentre Plus* seit der Steuerungsperiode 2009/2010 intern ein Abgangsrateziel für *JSA*-Empfänger/innen (*JSA off-flow rate*).¹⁸⁹ Das Ziel soll einen möglichst raschen Abgang von *JSA*-Empfängerinnen und -Empfängern in Beschäftigung befördern. Hierfür werden drei Zielindikatoren verwendet. Jeder dieser Zielindikatoren weist den Anteil derjenigen aus, die innerhalb einer bestimmten Zeit nach Beginn des Leistungsbezugs (13, 26 und 52 Wochen) den Leistungsbezug beendet haben. Herausgerechnet werden Leistungsbezieherinnen und -bezieher, bei denen die administrativen Daten innerhalb von zwei Wochen andere Abgangsgründe als Beschäftigung anzeigen. Andere Abgänge sind Rente, andere Leistungssysteme, Fördermaßnahmen und Tod; ausgeschlossen sind auch jene, die innerhalb von zwei Wochen wieder im *JSA*-Bezug sind. Die Teilnahme an Fördermaßnahmen führt nicht zur Zählung als Abgang.¹⁹⁰ Die gemessenen Abgangsraten überschätzen insgesamt stets leicht die tatsächlichen Abgänge in Beschäftigung. In der Steuerungsperiode 2010/2011 gelten folgende Zielwerte:
 - 13 Wochen: mind. 53% sollen innerhalb der ersten 13 Wochen aus dem Leistungsbezug (in abhängige oder selbstständige Erwerbstätigkeit) abgegangen sein,
 - 26 Wochen: mind. 75%;
 - 52 Wochen: mind. 90%.

¹⁸⁹ In der Steuerungsperiode 2009/2010 war die *JSA off-flow rate* zunächst ein *Key Management Indicators (KMI)* (vgl. hierzu unten), ab der Steuerungsperiode ist sie ein internes Ziel (*Jobcentre Plus* [2010f, S. 6]).

¹⁹⁰ In der Vergangenheit wurden jedoch einige Teilnehmer/innen an *New Deal*-Programmen als Abgänge gezählt.

Damit werden Abgänge aus dem *JSA*-Bezug bei der *off-flow rate* nur in den ersten zwölf Monaten des Leistungsbezuges gezählt, also während *Jobcentre Plus* für die Betreuung der Leistungsempfänger/innen verantwortlich ist. Abgänge von *JSA*-Empfängerinnen und -Empfängern, die nach zwölf Monaten im Leistungsbezug in die Betreuung durch einen Träger eines *Flexible New Deal*-Programms übergehen, werden nicht mehr bei der *off-flow rate* berücksichtigt.

- Interne Ziele zum *Monetary Value of Fraud and Error Target*: Die Ergebnisse der Stichproben-Prüfungen zu Betrug und Irrtümern bei *JSA*- und *IS*-Leistungen liegen nur alle sechs Monate und nur auf nationaler Ebene vor. Damit sind diese Ergebnisse zur internen Steuerung aus zeitlichen und geographischen Gründen ungeeignet. Auf Wunsch des *DWP* hat *Jobcentre Plus* im Zusammenhang mit der Wiedereinführung des formalen Ziels *Monetary Value of Fraud and Error Targets* für *JSA*- und *IS*-Leistungen in der Steuerungsperiode 2010/2011 interne Ziele und Zielindikatoren entwickelt. Diese müssen durch den operativen Service-Bereich *Benefits and Fraud* von *Jobcentre Plus* verfolgt werden. Insgesamt gibt es drei interne Ziele zu *Fraud and Error*, nämlich (vgl. *Jobcentre Plus* [2010f, S. 12f] und *DWP* [2010b, S. 5]):
 - *Official error internal target* (internes Ziel zu offiziellen Fehlern): Offizielle Fehler liegen vor, wenn von *Jobcentre Plus* Zahlungen aufgrund von Untätigkeit, Verspätung oder falscher Beurteilung durch den operativen Service-Bereich *Benefits and Fraud*¹⁹¹ unzutreffend erfolgt sind. Das interne Ziel beinhaltet zum einen Vorgaben zu internen Überprüfungen. In der Steuerungsperiode 2010/2011 sollen 600.000 Vorgänge untersucht werden. Diese Überprüfungen sollen ergeben, dass bei mindestens 95% die Zahlungen in richtiger Höhe erfolgt sind und dass bei mindestens 80% der Vorgänge die qualitativen Vorgaben eingehalten wurden. Zum anderen nennt das interne Ziel Vorgaben zu Zahl und Zeit, in der Hinweisen eines Datenabgleichs mit Einkommensteuereintragen und Leistungsdaten (*generalised matching service*) nachgegangen werden soll. In der Steuerungsperiode 2010/2011 soll 100.000 Hinweisen aus dem Datenabgleich nachgegangen werden. Die Untersuchung von 95% der eingehenden Hinweise soll innerhalb von acht Wochen bearbeitet sein.
 - *Customer error internal target* (internes Ziel zu Fehlern seitens der Leistungsbezieher/innen): Fehler seitens der Leistungsbezieher/innen liegen vor, wenn sie fehlerhafte, ungenaue, nicht vollständige Informationen angegeben haben, oder leistungsrelevante Änderungen nicht mitgeteilt haben. Dabei wird nicht unterstellt, dass dies seitens der Leistungsbezieher/innen beabsichtigt war. Das interne Ziel schreibt die Anzahl der Leistungsbezieher/innen vor, bei denen Angaben überprüft werden sollen (330.000 in der Steuerungsperiode 2010/2011) und nennt den Anteil der Fälle, bei denen Fehler festgestellt werden sollen (2010/2011: 33%) sowie die durchschnittliche Senkung der Leistungen um 63 Pfund (2010/2011), die aus den gefundenen Fehlern resultieren soll.

¹⁹¹ Künftig sollen auch die beiden anderen operativen Service-Bereiche einbezogen werden (vgl. *Jobcentre Plus* [2010f, S. 113]).

- *Customer fraud internal target* (internes Ziel zu Betrug seitens der Leistungsbezieher/innen): Betrug seitens der Leistungsbezieher/innen liegt vor, wenn die Leistungsvoraussetzungen für den Leistungsbezug oder dessen Höhe nicht vorliegen, die Leistungsbezieher/innen zumutbar darüber informiert waren und die Leistungen nach der Prüfung nicht mehr oder in geringerem Ausmaß gezahlt werden. Die beiden Zielindikatoren sind einerseits die Zahl der Bußgelder und andererseits die Zahl der eingeleiteten strafrechtlichen Anklagen. In der Steuerungsperiode 2010/2011 sollen 30.000 Bußgelder verhängt und in 10.000 Betrugsfällen eine strafrechtliche Anklage eingeleitet werden. Während der Steuerungsperiode 2010/2011 soll zudem ein Zielindikator zur Höhe der realisierten Rückzahlungen eingeführt werden (vgl. *Jobcentre Plus* [2010f, S. 13]).

Neben den drei internen Zielen zu *Fraud and Error* gibt es ein weiteres internes Ziel zu Überzahlungen (*Overpayments internal target*): In der Steuerungsperiode 2010/2011 sollen 1,14 Millionen Überzahlungsfälle identifiziert werden. Im Laufe der Steuerungsperiode ist zudem die Einführung eines Qualitätsmaßstabes für dieses interne Ziel geplant (vgl. *Jobcentre Plus* [2010f, S. 12]).

Key Management Indicators (KMI) (Schlüsselindikatoren)¹⁹²

Unterhalb der formalen Ziele und der internen Ziele von *Jobcentre Plus* wurden in der Steuerungsperiode 2002/2003 erstmals 19 Schlüsselindikatoren, so genannte *Key Management Indicators (KMI)*, eingesetzt. Diese sollen *Jobcentre Plus* dabei helfen, die formalen Ziele zu erreichen (vgl. GHK Consulting Ltd. [2003, S. ix]). Damit können die *KMIs* auch als Zielindikatoren aufgefasst werden. Gleichzeitig sollen die *KMIs* unterjährige Standards in jenen Bereichen setzen, die von den formalen Zielen nicht abgedeckt werden (vgl. GHK [2003, S. ix]).

Die *KMIs* werden von *Jobcentre Plus* bestimmt und haben in der internen Steuerung von *Jobcentre Plus* eine große Bedeutung. Zu Beginn der Steuerungsperiode 2010/2011 gab es nur noch sechs *KMIs*. Dabei handelt es sich um Prozessindikatoren, beispielsweise hinsichtlich der Bearbeitungsgeschwindigkeit, der Übermittlung von Stellenangeboten an Arbeitsuchende sowie zu Erwerbsintegrationen im Rahmen eines Sonderprogramms der Regierung.

Drei weitere *KMIs* sollen im Laufe der Steuerungsperiode 2010/2011 eingeführt werden. Dabei handelt es sich um *off-flow rates* für spezifische Personengruppen.

Benchmarks

Schließlich gibt es landesweit ebenso wie in einzelnen Regionen, *Jobcentre Plus*-Distrikten und lokalen *Jobcentre Plus* geltende so genannte *Benchmarks* (Vorgaben). Diese können von den verschiedenen Organisationseinheiten eigenständig für die ihnen nachgeordneten Organisationseinheiten festgelegt werden. Häufig gibt es auch *Benchmarks* für einzelne Mitarbeiter/innen. In der Regel sind die persönlichen *Benchmarks* auch als Zielvorgaben in den individuellen Zielvereinbarungen festgeschrieben (vgl. Abschnitt 6.1, Personalentwicklung und

¹⁹² Auf Bitte der *Jobcentre Plus*-Zentrale wurde hier davon abgesehen, *Key Management Indicators (KMI)* (Schlüsselindikatoren) und die entsprechenden Zielwerte anzugeben.

Bonuszahlungen). Dabei handelt es sich meistens um *Input-Ziele*. Beispielsweise gibt es in einer Region in der Steuerungsperiode 2010/2011 die Vorgabe, dass jede/r Vermittler/in pro Quartal eine/n Arbeitsuchende/n in ein betriebliches Praktikum vermittelt und einen *Benchmark* zur Gewinnung von Freiwilligen für die Vorbereitung der Olympischen Spiele in London 2012, der ebenfalls auf die Ebene einzelner Vermittler/innen differenziert wird. Andere *Benchmarks* sind z.B. Vorgaben zum Anteil der *JSA*-Empfänger/innen, die an eine Klärungsstelle für Sanktionen (*Decision Maker*) weitergeleitet werden sollen (z.B. 6% in lokalen *Jobcentre Plus* eines Distrikts).

Übergeordnete Ziele des Arbeitsministeriums (*inter departmental targets*)

Das *DWP* hat darüber hinaus zwei übergeordnete Ziele für alle Behörden (*inter departmental targets*), die innerhalb des *Jobcentre Plus* auch für die untersten Organisationseinheiten gelten:

- *Attendance management - Reduce the average number of working days lost through sickness absence*
(Anwesenheits-Management - Reduktion der durchschnittlichen Zahl der Krankheitstage)
 - Zielindikator: Durchschnittliche Zahl der durch Krankheit ausgefallenen Arbeitstage je Mitarbeiter/in und Jahr;
 - Zielwert: max. 7,7 Tage;
- *Direct payment*
(Überweisung von Leistungen auf Bankkonten anstatt der Ausgabe von Schecks)
 - Zielindikator: Anteil der Leistungsempfänger/innen von *Jobcentre Plus*, die ihre Leistungen per Überweisung (und nicht per Scheck) erhalten;
 - Zielwert: 95%; in keiner Organisationseinheit soll der Anteil unter 94% fallen.

6.4.2 Festlegung der Zielwerte

Wie bereits beschrieben verhandelt *Jobcentre Plus* mit dem britischen Ministerium für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) über die Zielwerte zu den formalen Zielen auf nationaler Ebene (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.1). Nach Möglichkeit wird die Festlegung der Zielwerte an die Festlegung der Ressourcen hinsichtlich Personal, Budget und Fördermaßnahmen für *Jobcentre Plus* gekoppelt.¹⁹³ Bevor der Vorstandsvorsitzende (*Chief Executive Officer / CEO*) von *Jobcentre Plus* und die bzw. der höchste Ministerialbeamtin bzw. -beamte (*Permanent Secretary*) des *DWP* die Zielwerte mit dem *DWP* endgültig vereinbaren, muss der Verwaltungsrat von *Jobcentre Plus* gehört werden.

Bei der Festlegung der Zielwerte für die formalen Ziele orientieren sich das *DWP* und die *Jobcentre Plus*-Zentrale vor allem an den Ergebnissen aus der Vergangenheit und versuchen, Prognosen für die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung mit einzubeziehen. Die Zielwerte werden so gesetzt, dass sie zum Zeitpunkt ihrer Festlegung ambitioniert (*stretching*) erscheinen.

¹⁹³ Dies war für die Steuerungsperiode 2010/2011 der Fall, zuvor jedoch nicht immer möglich.

Für das *Job Outcome Target (JOT)* wird als Zielwert eine Gesamtpunktzahl und für *Monetary Value of Fraud and Error* wird ein Anteil an den gesamten Ausgaben für *JSA* und *IS* festgelegt, der höchstens durch Betrug und Irrtümer entstehen darf. Da diese beiden formalen Ziele nicht für die interne Steuerung verwendet werden, werden für die entsprechenden Zielindikatoren nur auf nationaler Ebene Zielwerte festgelegt. Für das *JOT* werden anhand der Erfahrungen aus den vorangegangenen Jahren Jahresfortschrittswerte für einzelne Monate und auch für Subgruppen, zum Beispiel Alleinerziehende oder *JSA*-Empfänger/innen mit einer Bezugsdauer von unter bzw. mehr als sechs Monaten, festgelegt. In einigen Jahren wurden dabei die Zielwerte für bestimmte Subgruppen auf Wunsch des *DWP* anspruchsvoller gesetzt als für andere Subgruppen. Dies folgt jedoch keiner festen Regel.

Für das *Average Actual Clearance Time Target* wird eine Obergrenze für die durchschnittliche Bearbeitungsdauer in Tagen festgelegt, diese gilt dann für alle *Benefit Delivery Centres*. Die übrigen drei formalen Ziele, die auch für die interne Steuerung von *Jobcentre Plus* angewendet werden (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.2), sind alle mit relativen Zielwerten versehen und werden direkt auf die *Jobcentre Plus* Regionen, *Jobcentre Plus*-Distrikte und auf die lokalen *Jobcentre Plus* übertragen. Das *Interventions Delivery Target* wird wie in Unterabschnitt 6.4.1.2 dargestellt zuvor in zwei Zielindikatoren zerlegt.

Die Zielwerte für die internen Ziele (*internal targets*) und internen Schlüsselindikatoren (*Key Management Indicators / KMI*) verhandelt der bzw. die Leiter/in der operativen Aufgaben von *Jobcentre Plus* (*Chief Operating Officer / COO*) mit den drei Direktoraten der drei operativen Service-Bereiche *Customer Service*, *Benefits and Fraud* und *Contact Centres*.

Die Zielindikatoren, die für die interne Steuerung von *Jobcentre Plus* verwendet werden (Auswahl aus formalen Zielen, interne Ziele, *KMIs*, ministerielle Ziele, *Benchmarks*), werden überwiegend als Durchschnitte oder Anteile gemessen. Mit Ausnahme des arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziels, das *JSA*-Abgangsrateziel (*off-flow-rates*), gelten die auf der übergeordneten Ebene festgelegten Zielwerte unmittelbar auch für alle nachgeordneten Organisationseinheiten, die für die Zielerreichung (mit-) verantwortlich sind.¹⁹⁴ Damit soll ein gleicher Standard im ganzen Land sichergestellt werden. Die jeweils übergeordnete Organisationseinheit soll damit motiviert werden, sich vorrangig um die Verbesserung bei jenen nachgeordneten Organisationseinheiten zu bemühen, deren Ergebnisse unterhalb der nationalen Standards liegen. Soweit einzelne *Benchmarks* als Absolutgrößen festgelegt sind, werden die Zielwerte auf die nachgeordneten Organisationseinheiten entsprechend ihrem Anteil an den Leistungsempfängerinnen und -empfängern aufgeteilt.¹⁹⁵

Einen Sonderfall der Zielwertbestimmung bei national relativ bestimmten Zielwerten stellt das interne Ziel zu den *off-flow-rates* der *JSA*-Empfänger/innen dar (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.2). Für dieses 2009 eingeführte interne Ziel wurden anhand des *JSA*-Bestandes und der gemeldeten offenen Stellen vier Cluster über die *Jobcentre Plus*-Distrikte gebildet.

¹⁹⁴ Für einzelne Zielindikatoren werden neben den Zielwerten Untergrenzen (*floor targets*) unterhalb der nationalen Zielwerte festgelegt, die auf jeden Fall mindestens erreicht werden müssen.

¹⁹⁵ Darüber hinaus wird das *Job Outcome Target (JOT)* als Absolutwert festgelegt; das *JOT* wird jedoch nicht unmittelbar für die interne Steuerung verwendet.

Der Cluster mit der besten Arbeitsmarktlage soll die national gesetzten Abgangsraten voll erfüllen; für die übrigen drei Cluster sind die Zielwerte jeweils um einen, zwei bzw. drei Prozentpunkte geringer. Mit den Clustern soll den landesweit unterschiedlichen Arbeitsmarktlagen, die insbesondere für das arbeitsmarktpolitische Wirkungsziel relevant sind, Rechnung getragen werden.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, die nationalen Zielwerte während der Steuerungsperiode aufgrund relevanter unvorgesehener (Arbeitsmarkt-) Entwicklungen anzupassen. Eine Anpassung ist bislang jedoch noch nie erfolgt, auch nicht in der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise.

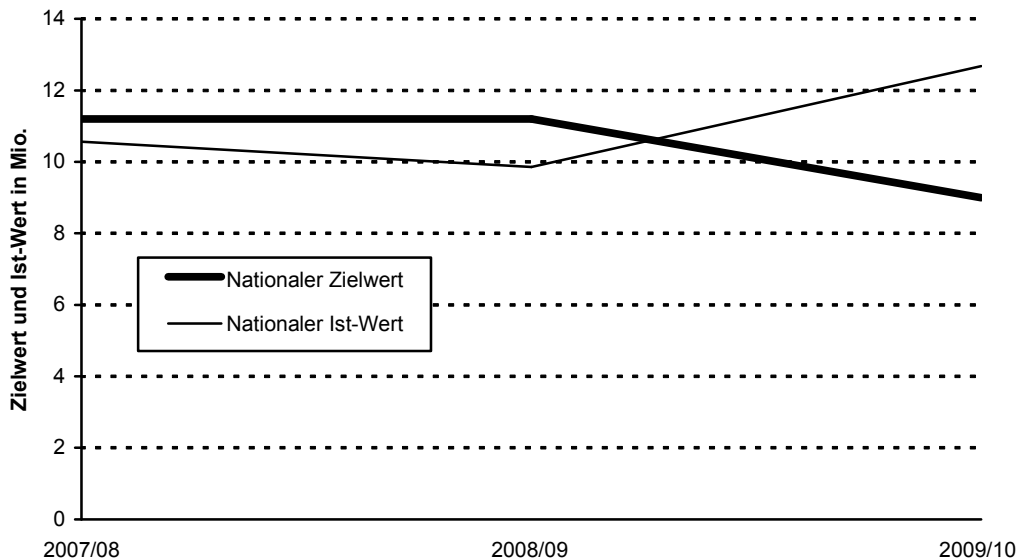
Insgesamt gibt es also bei der Festlegung der Zielwerte für die untergeordneten Organisationseinheiten von *Jobcentre Plus* kein Mitspracherecht, wobei die meisten Zielwerte Anteilswerte sind und damit ohnehin für alle Organisationsebenen gleichermaßen gelten.

Zu den meisten formalen Zielen wurden für die letzten drei Steuerungsperioden Ergebnisse zur Zielerreichung vom *DWP* veröffentlicht. Teilweise beziehen sich diese Veröffentlichungen nur auf die elf Regionen, teilweise auf die 48 *Jobcentre Plus*-Distrikte bzw. die 70 *Benefit Delivery Centre*.

Abbildung 15 zeigt die Zielwerte und die tatsächlich erreichten Werte beim *JOT* auf nationaler Ebene für die drei Steuerungsperioden von 2007/2008 bis 2010/2011. Beim *JOT* wurde auf nationaler Ebene der Zielwert in den ersten beiden Steuerungsperioden 2007/2008 und 2008/2009 verfehlt, in der Steuerungsperiode 2009/2010 wurde er jedoch deutlich übertroffen. Dies lag sowohl an einer verbesserten *Performance* als auch an einer Senkung des Zielwerts. Zudem spielen statistische Änderungen im Verlauf der Steuerungsperiode 2009/2010 bei der britischen Steuerbehörde eine Rolle.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Zudem sind die vom *DWP* veröffentlichten Daten zur Zielerreichung beim *JOT* auf nationaler Ebene für die Steuerungsperiode 2009/2010 inkonsistent. Die Aggregation über die Monate, die Aggregation über die Prioritätengruppen und die Angabe zur Zielerreichung auf nationaler Ebene stimmen weder hinsichtlich der Zahl der Integrationen noch hinsichtlich der erzielten Punkte überein. Je nach Quelle liegt die gemessene Zielerreichung für das *JOT* auf nationaler Ebene für die Steuerungsperiode 2009/2010 zwischen 113% (Aggregation über die Prioritätengruppen) und 151% (Aggregation über die Monate).

Abbildung 15: Zielwerte und tatsächlich erreichte Werte beim britischen *Job Outcome Target (JOT)* auf nationaler Ebene in den Steuerungsperioden 2007/2008 bis 2009/2010

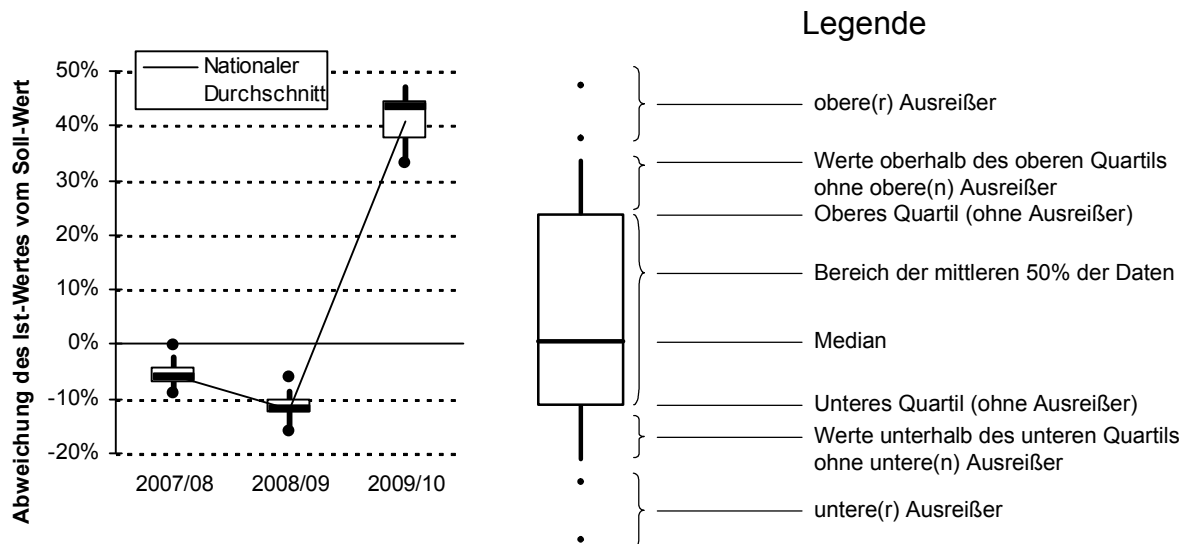


Anmerkung: Im Verlauf der Steuerungsperiode 2009/2010 hat es beim *JOT* eine kontinuierliche Verbesserung der gemessenen Zielerreichung gegeben, die auf statistische Änderungen bei der britischen Steuerbehörde zurückzuführen ist; zum *JOT* vgl. auch Tabelle 26 in Anhang B.

Quelle: Angaben des *Department for Work and Pensions (DWP)*.

Abbildung 16 zeigt die Zielerreichung beim *JOT* auf Ebene der Regionen als Boxplots. Das mittlere offene Rechteck enthält jeweils die mittleren 50% aller elf Regionen. Die oben und unten anschließenden senkrechten Linien reichen vom oberen Quartil bis zum zweithöchsten Wert bzw. vom unteren Quartil bis zum zweitgeringsten Wert. Einzeln dargestellt sind außerdem das Maximum und das Minimum aus den elf Regionen (Ausreißer). Abbildung 16 zeigt neben der Zielerreichung beim *JOT* auf Ebene der Regionen (Boxplots) auch die Zielerreichung in Großbritannien insgesamt für die drei Steuerungsperioden von 2007/2008 bis 2010/2011. Dabei wird deutlich, dass die Unterschiede zwischen den elf Regionen in den ersten beiden Steuerungsperioden sehr gering waren und diese - im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise - zuletzt etwas zugenommen haben. Gleichwohl haben in der Steuerungsperiode 2009/2010 alle Regionen ihren Zielwert beim *JOT* deutlich übertroffen. Allerdings dürfte die gemessene deutliche Zielüberfüllung in der Steuerungsperiode 2010/2011 zumindest teilweise auf statistische Änderungen bei der britischen Steuerbehörde zurückzuführen sein.

Abbildung 16: Zielerreichung beim *Job Outcome Target (JOT)* der elf Regionen (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt in den Steuerungsperioden 2007/2008 bis 2009/2010

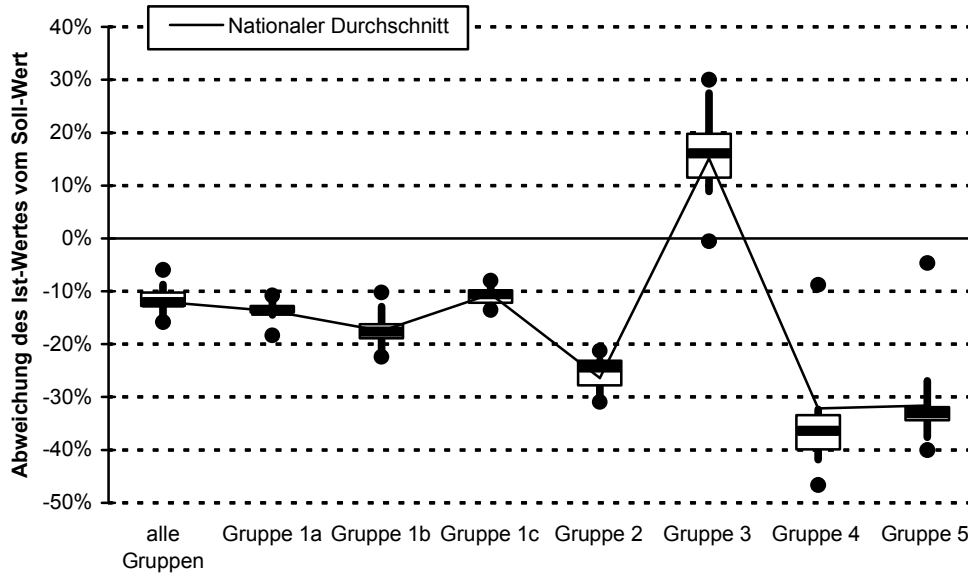


Anmerkung: Grundlage der Abbildung sind die Differenzen der tatsächlich erreichten Werte und der Zielwerte für das *Job Outcome Target (JOT)* in den elf Regionen (Boxplots) und auf nationaler Ebene (Linie); bei den Boxplots ist jeweils der oberste und unterste Ausreißer einzeln dargestellt; im Verlauf der Steuerungsperiode 2009/2010 hat es beim *JOT* eine kontinuierliche Verbesserung der gemessenen Zielerreichung gegeben, die auf statistische Änderungen bei der britischen Steuerbehörde zurückzuführen ist; zum *JOT* vgl. auch Tabelle 26 in Anhang B.

Quelle: Angaben des *Department for Work and Pensions (DWP)*.

Abbildung 17 zeigt ergänzend für die einzelnen Prioritätengruppen des *JOT* die Zielerreichung auf nationaler Ebene und in den elf Regionen in der Steuerungsperiode 2008/2009. Dabei ist die Prioritätengruppe 1 unterteilt in drei Subgruppen (vgl. hierzu näher Tabelle 26 in Anhang B). Auf nationaler Ebene wurden die Zielwerte für diese drei Subgruppen knapp erreicht, bei den Prioritätengruppen 2 und 3 deutlich übertroffen und bei den Prioritätengruppen 4 und 5 verfehlt. Dabei sind die Unterschiede zwischen den Regionen in den drei Subgruppen der Prioritätengruppe 1 ebenso wie bei den Prioritätengruppen 4 und 5 sehr gering. Größer ist sie hingegen bei den Prioritätengruppen 2 und 3.

Abbildung 17: Zielerreichung für die Prioritätengruppen beim *Job Outcome Target (JOT)* der elf Regionen (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt in der Steuerungsperiode 2008/2009

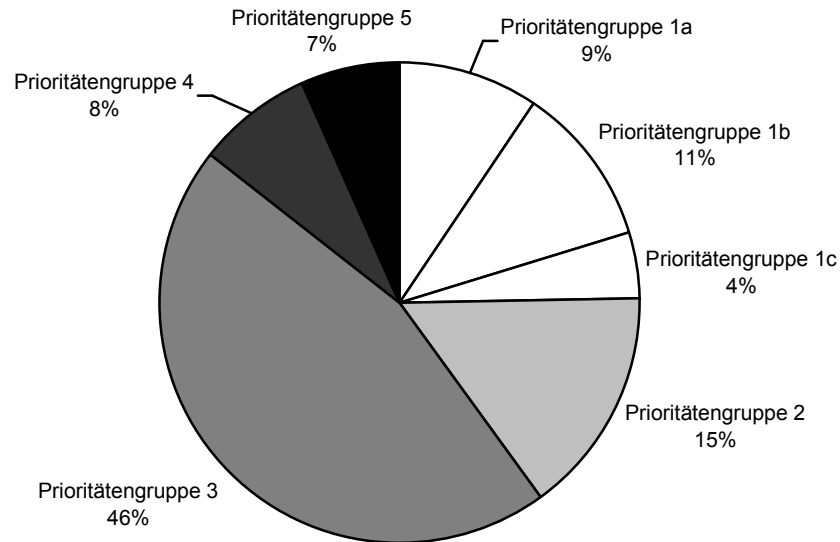


Anmerkung: Zu den Prioritätengruppen vgl. Tabelle 26 in Anhang B; Grundlage der Abbildung sind die Differenzen der tatsächlich erreichten Werte und der Zielwerte für die Prioritätengruppen beim *Job Outcome Target (JOT)* in den elf Regionen (Boxplots) und auf nationaler Ebene (Linie); bei den Boxplots ist jeweils der oberste und unterste Ausreißer einzeln dargestellt; zur Legende vgl. Abbildung 16.

Quelle: Angaben des *Department for Work and Pensions (DWP)*.

Die relative Bedeutung der Prioritätengruppen für die Zielerreichung beim britischen *Job Outcome Target (JOT)* auf nationaler Ebene in der Steuerungsperiode 2008/2009 zeigen die Abbildungen 18 und 19. Dabei bezieht sich die Abbildung 18 auf Personen und die Abbildung 19 auf Punkte. Daraus ist ersichtlich, dass zwar nur knapp ein Viertel aller Personen, die für die Zielerreichung beim *JOT* berücksichtigt wurden, aus der Prioritätengruppe 1 stammen, diese aufgrund ihrer hohen Gewichtung (vgl. Tabelle 26 in Anhang B) jedoch fast zur Hälfte zur Zielerreichung geleistet haben. Auch die Prioritätengruppe 2 hat - gemessen am Anteil der Personen von 15% - mit 19% ebenfalls einen überproportionalen Anteil an der Zielerreichung des *JOT*. Die Prioritätengruppe 3 stellt zwar fast die Hälfte der Personen, trägt aber weniger als 30% zur Zielerreichung bei. Die Personen der Prioritätengruppen 4 und 5 leisten ebenfalls nur einen unterproportionalen Beitrag zur Zielerreichung, sind jedoch quantitativ deutlich weniger relevant als die übrigen Prioritätengruppen.

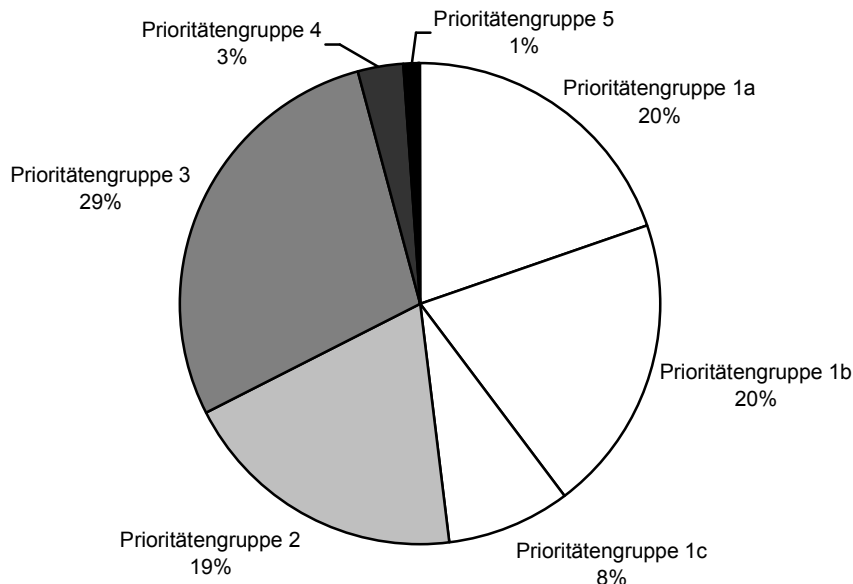
Abbildung 18: Relative Bedeutung der Prioritätengruppen (Personen) für die Zielerreichung beim britischen *Job Outcome Target (JOT)* in der Steuerungsperiode 2008/2009



Anmerkung: Zu den Prioritätengruppen vgl. Tabelle 26 in Anhang B.

Quelle: Angaben des *Department for Work and Pensions (DWP)*.

Abbildung 19: Relative Bedeutung der Prioritätengruppen (Punkte) für die Zielerreichung beim britischen *Job Outcome Target (JOT)* in der Steuerungsperiode 2008/2009



Anmerkung: Zu den Prioritätengruppen vgl. Tabelle 26 in Anhang B.

Quelle: Angaben des *Department for Work and Pensions (DWP)*.

Die Abbildungen 38, 39, 40 und 41 in Anhang B zeigen ergänzend für die formalen Ziele *Employer Engagement Target* (nur *Outcome*-Zielkomponente - Arbeitgeberbefragung -), *Customer Service Target*, *Intervention Delivery Target* und *Average Actual Clearance Time Target* (nur *JSA*) die Zielerreichung auf nationaler Ebene und als - Boxplots - auf Ebene der 48 *Jobcentre Plus*-Distrikte bzw. der 70 *Benefit Delivery Centres* in den letzten zwei bzw. drei Steuerungsperioden. Auf nationaler Ebene wurden in allen drei Steuerungsperioden alle Zielwerte erreicht, teilweise sogar deutlich übererfüllt. In der Regel gilt dies auch für *Jobcentre Plus*-Distrikte bzw. die 70 *Benefit Delivery Centres*, lediglich in Einzelfällen gibt es hier Zielverfehlungen.

Für die Zielnachhaltung sind für die wenigen Zielindikatoren mit absoluten Zielwerten unterjährige Prognosen zur Zielerreichung erforderlich. Für das *JOT* wird von zentraler Ebene der jahresbezogene Zielwert auf einzelne Monate und einzelne Subgruppen unter Berücksichtigung bisheriger Erfahrungen mit der saisonalen Entwicklung und von Prognosen über die unterjährige Arbeitsmarktentwicklung verteilt. Dies erfolgt auf nationaler Ebene und bis zur Steuerungsperiode 2009/2010 auch für die einzelnen Regionen. Die Abbildungen 42, 43 und 44 in Anhang B zeigen die unterjährige Entwicklung der Zielerreichung beim *JOT* auf nationaler Ebene und für die elf Regionen in den drei Steuerungsperioden 2007/2008 bis 2009/2010. In der Steuerungsperiode 2009/2010 gibt es einen Anstieg der gemessenen Zielerreichung, der zumindest teilweise auf kontinuierliche statistische Änderungen im Verlauf dieser Steuerungsperiode bei der Steuerbehörde zurückzuführen ist. Bezogen auf die Zielerreichung in den einzelnen Monaten gibt es zwar Schwankungen, jedoch wird auf nationaler Ebene - mit Ausnahme in der Steuerungsperiode 2009/2010 vermutlich aufgrund statistischer Änderungen - die tatsächliche Zielerreichung unterjährig recht gut prognostiziert. Die Unterschiede zwischen den elf Regionen sind unterjährig erwartungsgemäß ausgeprägter als in den gesamten Steuerungsperioden. Dabei schwanken die Unterschiede im Jahresverlauf zwischen den Regionen erheblich, jedoch ohne erkennbares Muster.

6.4.3 Zielnachhaltung

Zwischen dem britischen Ministerium für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) und *Jobcentre Plus* als auch innerhalb von *Jobcentre Plus* findet eine regelmäßige Zielnachhaltung mit regelmäßigen persönlichen Treffen statt. Hierauf wird im Folgenden näher eingegangen.

6.4.3.1 Zielnachhaltung zwischen dem britischen Arbeitsministerium und *Jobcentre Plus*

Auf oberster Ebene gibt es zwischen *DWP* und *Jobcentre Plus* vierteljährlich jeweils formale Zielnachhaltgespräche der / des Vorstandsvorsitzenden von *Jobcentre Plus* mit (a) der bzw. dem höchsten Ministerialbeamtin bzw. -beamten (*Permanent Secretary*) sowie getrennt davon mit (b) der bzw. dem Staatssekretär/in für Arbeit (*Minister of State for Employment*). Bei diesen formellen Treffen geht es vor allem um die formalen Ziele. Auf der Ebene darunter gibt es eher informelle monatliche Treffen zur Zielerreichung zwischen der zentralen *Performance and Analysis Division* von *Jobcentre Plus* und dem *DWP*-Referat, das für die Steuerung von *Jobcentre Plus* zuständig ist (*Jobcentre Plus Stewardship Unit*, gehört zur *Employment*

Group). Bei diesen Sitzungen geht es jedoch nicht nur um die Zielerreichung, sondern auch um andere Themen.

Zudem diskutiert der Verwaltungsrat von *Jobcentre Plus* monatlich die Zielerreichung. Hier geht es vorwiegend um die formalen und die internen Ziele. Die nicht geschäftsführenden Vorstandsmitglieder (*non-executives*) nehmen an den Diskussionen als Vertreter/innen der bzw. des höchsten Ministerialbeamtin bzw. -beamten des Arbeitsministeriums (*Permanent Secretary*) und der allgemeinen Öffentlichkeit teil und hinterfragen die Zielerreichung kritisch, wollen Erklärungen und Verbesserungsvorschläge.

In der Regel kommt es bei Zielverfehlungen zwischen dem *DWP* und *Jobcentre Plus* nicht zu direkten Steuerungseingriffen durch das Ministerium. Vielmehr teilt *Jobcentre Plus* dem *DWP* frühzeitig mit, wenn es Hinweise auf mögliche Zielverfehlungen bei den formalen Zielen gibt. Dann arbeiten Ministerium und *Jobcentre Plus* gemeinsam an Handlungsoptionen. Nur im äußersten Fall gibt das Ministerium nach eigenen Angaben direkte Anweisungen an seine Behörde.

6.4.3.2 Interne Zielnachhaltung durch *Jobcentre Plus*

Die *Performance and Analysis Division* von *Jobcentre Plus* diskutiert monatlich mit der bzw. dem Leiter/in der operativen Service-Bereiche (*Chief Operating Officer / COO*) die Zielerreichung. Diese Diskussion geht weiter ins Detail als im Verwaltungsrat. Mit der bzw. dem *COO* wird auch über die Leistung bezüglich der internen Schlüsselindikatoren (*Key Management Indicators / KMI*) gesprochen.

Unterhalb der Führung von *Jobcentre Plus* gibt es zwei parallele Monitoring-Stränge:

- Zum einen wird monatlich in den *Operational Delivery Networks (ODN)* die Zielerreichung diskutiert. Sowohl auf nationaler Ebene als auch in jeder *Jobcentre Plus*-Region und in jedem Distrikt gibt es jeweils ein *ODN*, das sich aus Vertreterinnen und Vertretern aller drei operativen Service-Bereiche zusammensetzt. In den *ODNs* werden die Zielerreichung bzw. -verfehlung und ihre Ursachen im Querschnitt über alle operativen Service-Bereiche auf allen Ziel- und Zielindikator-Ebenen diskutiert.
- Zum anderen wird die Zielerreichung innerhalb der drei operativen Service-Bereiche von *Jobcentre Plus* diskutiert und nachgehalten. Innerhalb des *Customer Service* von *Jobcentre Plus* gibt es monatliche Zielnachhaltengespräche zwischen den lokalen *Jobcentre Plus* und dem jeweiligen Distrikt, häufig sind dies gemeinsame Termine mit mehreren lokalen *Jobcentre Plus* gleichzeitig. Zielnachhaltengespräche zwischen der Region und den *Jobcentre Plus*-Distrikten finden nur alle drei Monate und in der Regel mit jedem Distrikt einzeln statt. Ebenfalls vierteljährlich gibt es ein persönliches Zielnachhaltengespräch zwischen den Regionen und dem zentralen Direktorat des *Customer Service*. Daneben treffen sich monatlich die *Performance Managers* der elf Regionen untereinander allein, um die Zielerreichung auf nationaler Ebene zu erörtern (*Regional performance forum*). Die Zielnachhaltung im Service-Bereich *Benefits and Fraud* erfolgt zwischen den *Benefit Delivery Centres* und den Regionen - ebenfalls häufig mit mehreren *Benefit Delivery Centres* gemeinsam - sowie zwischen den Regionen und den Direktoraten. Die *Jobcentre Plus*-

Distrikte machen für den Service-Bereich *Customer Service* zwar ebenfalls ein Monitoring für die *Benefit Delivery Centres* in ihrem Gebiet, sind aber nicht für deren Leistung verantwortlich. Die *Contact Centres* haben keine Mittelinstanzen, ihre Zielnachhaltung erfolgt direkt mit dem Direktorat dieses Service-Bereichs. Neben den persönlichen Zielnachhaltengesprächen werden in allen drei operativen Service-Bereichen von *Jobcentre Plus* auf allen Ebenen täglich die Ergebnisse gesichtet.

Mit Ausnahme des *Job Outcome Target (JOT)* und der Ergebnisse der Stichproben-Überprüfungen hinsichtlich *Fraud and Error* durch die speziellen *Jobcentre Plus*-Teams stehen die Ergebnisse zur Zielerreichung auf allen operativen Führungsebenen von *Jobcentre Plus* täglich, wöchentlich oder zumindest monatlich zur Verfügung. Darüber hinaus stehen weitere Management-Informationen bereit. Das *JOT* steht erst mit einer Nachlaufzeit von sechs Monaten zur Verfügung und wird zudem in der Steuerungsperiode 2010/2011 nur noch auf nationaler Ebene ausgewiesen. Auch die *DWP*-Ergebnisse zum *Monetary Value of Fraud and Error Target* erscheinen nur halbjährlich und landesweit (vgl. *Jobcentre Plus* [2010f, S. 8f, 12]).

Die Zielnachhaltung zwischen den einzelnen Organisationseinheiten im *Customer Service*-Bereich orientiert sich zum einen daran, ob die einzelnen Organisationseinheiten ihre Zielwerte erreicht haben bzw. voraussichtlich erreichen werden. Hier signalisieren für alle Zielindikatoren zwei unterschiedliche Farben (zu erwartende) Zielerreichung bzw. -verfehlung. Zum anderen wird für den *Customer Service*-Bereich auf nationaler Ebene, in den Regionen und *Jobcentre Plus*-Distrikten jeweils mit Übersichten zur Zielerreichung gearbeitet, die als *Balanced Scorecards* bezeichnet werden. Die so genannten *Balanced Scorecards* haben auf allen Ebenen eine ähnliche Struktur. Darauf werden die nationalen Ergebnisse zur Zielerreichung dargestellt bzw. wird die Zielerreichung aller Regionen bzw. aller *Jobcentre Plus*-Distrikte in einer Region bzw. aller lokalen *Jobcentre Plus* eines Distrikts miteinander verglichen. Die *Balanced Scorecard* enthält dabei jeweils etwa 20 Zielindikatoren, bestehend aus den formalen Zielen, die auch für die interne Steuerung verwendet werden, den drei Zielindikatoren für das interne Abgangsrateziel, den interministeriellen Zielen sowie einer Auswahl aus *KMIs* und *Benchmarks* (vgl. auch Unterabschnitt 6.4.1.2). Neben dem Vergleich erfolgt ein *Ranking* der jeweils dargestellten Organisationseinheiten hinsichtlich der Zielerreichung bei den einzelnen Zielindikatoren. Zudem erfolgt ein Gesamt-*Ranking* der Zielerreichung über alle Zielindikatoren.¹⁹⁷

Das Gesamt-*Ranking* wird aus den Platzierungen einer Organisationseinheit bei allen der berücksichtigten etwa 20 Zielindikatoren ermittelt. Jede Platzierung einer Organisationseinheit geht mit einem Punktwert entsprechend der Platzierung¹⁹⁸ in einen Gesamtwert für diese Or-

¹⁹⁷ Die Zahl der verwendeten Zielindikatoren ist bei den Organisationsebenen leicht unterschiedlich. Ein Ranking erfolgt in der Regel nicht über die von einer Region oder einem Distrikt gesetzten *Benchmarks*, in der Regel werden diese auch nicht in das Gesamtranking einbezogen, um die Vergleichbarkeit zwischen den Organisationsebenen zu erhalten.

¹⁹⁸ Wenn zwei lokale *Jobcentre Plus* exakt den gleichen Wert bei einem Zielindikator erreicht haben, erhalten beide die gleiche Anzahl an Punkten für diesen Wert; das nächst schlechtere lokale *Jobcentre Plus* erhält lediglich einen Punkt weniger; entsprechend erhält die schlechteste Einheit zwei Punkte anstatt von einem.

ganisationseinheit ein. Das Gesamt-Ranking ergibt sich aus der Platzierung entsprechend den Gesamtwerten für die verschiedenen Organisationseinheiten.

Darüber hinaus werden die *Jobcentre Plus*-Distrikte regelmäßig hinsichtlich ihrer Leistungen beim *JSA*-Abgangsratenziel innerhalb der vier Cluster gerankt. Das Ranking erfolgt nur anhand der tatsächlich erreichten Ist-Werte, unabhängig davon, welche Zielwerte in dem jeweiligen Cluster festgelegt wurden. Bei Bedarf werden vereinzelt auch Rankings über alle oder andere Untergruppen von *Jobcentre Plus*-Distrikten sowie über Regionen anhand der Ist-Werte bei der *JSA off-flow rate* erstellt.

Wenn einer Region, einem Distrikt oder einem lokalen *Jobcentre Plus* bei einem Zielindikator eine Zielverfehlung droht, was sich in der Regel schon an den täglichen und wöchentlichen Daten abzeichnet, werden verschiedene Maßnahmen seitens der übergeordneten Organisationseinheit eingeleitet. Diese können sehr unterschiedliche Aspekte enthalten. So kann beispielsweise von der nachgeordneten Organisationseinheit die Entwicklung eines Handlungsplans (*Action plan*) verlangt werden und Berater/innen aus den übergeordneten Einheiten oder Leiter/innen von Organisationseinheiten mit besserer Zielerreichung entsandt werden, um Ursachen zu identifizieren und Handlungsmöglichkeiten zu entwickeln. Zudem können ggf. eine temporär häufigere, d.h. zweiwöchentliche Zielnachhaltung sowie strengere Berichtspflichten vorgesehen werden. Sollten die Probleme bei der Zielerreichung nach Auffassung der übergeordneten Einheiten mit bestimmten Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern, z.B. der Führung eines lokalen *Jobcentre Plus* zusammenhängen, wird ggf. auch Personal ausgetauscht.

Bei der Zielnachhaltung wird nicht nach Personengruppen, z.B. Altersgruppen oder Geschlecht, differenziert. Allerdings werden die verschiedenen Leistungen (*JSA*, *IS* und *ESA*) teilweise in separaten Zielindikatoren abgebildet.

6.4.4 Kommunikation der Zielerreichung

Die nationalen Ergebnisse der Zielerreichung hinsichtlich der formalen Ziele werden regelmäßig im Internet vom britischen Ministerium für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) veröffentlicht. Bei einigen der formalen Ziele werden auch Daten auf Ebene der Regionen, der *Jobcentre Plus*-Distrikte oder einzelner *Benefit Delivery Centres* bzw. *Contact Centres* ausgewiesen. Für einzelne Zielindikatoren beziehen sich die veröffentlichten Ergebnisse auf Monate, bei anderen auf Quartale. Teilweise werden die Ergebnisse auch getrennt nach verschiedenen Gruppen von Leistungsbezieherinnen und -beziehern dargestellt, z.B. beim *Average Actual Clearance Time Target* getrennt nach den verschiedenen Leistungsarten oder beim *Job Outcome Target (JOT)* getrennt nach Prioritätengruppen.

Jobcentre Plus selbst stellt die Erreichung der formalen Ziele eher knapp in seinen jährlichen Berichten (*Annual Report & Accounts*) dar (vgl. z.B. *Jobcentre Plus* [2009b, S. 12-17]). Teilweise werden auch die Ergebnisse zu einigen anderen Zielindikatoren, wie z.B. zur Reduzierung des Krankenstandes, genannt. Die Ergebnisse zur Zielerreichung hinsichtlich interner Ziele (*internal targets*), Schlüsselindikatoren (*Key Management Indicators / KMI*) und weiterer *Benchmarks* (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.2) sowie eine Beschreibung dieser intern gesetzten

Zielindikatoren selbst werden in der Regel nicht veröffentlicht, da *Jobcentre Plus* extern nur hinsichtlich der formalen Ziele und Zielindikatoren rechenschaftspflichtig ist.

Seitens der *Jobcentre Plus*-Regionen, *Jobcentre Plus*-Distrikte und lokalen *Jobcentre Plus* gibt es kein einheitliches Verfahren zur Veröffentlichung der Zielerreichung. Einige *Jobcentre Plus*-Distrikte publizieren die Ergebnisse auf ihrer Homepage. Auf lokaler Ebene gibt es einige lokale *Jobcentre Plus*, die ihre Ergebnisse zur Zielerreichung für Arbeitsuchende und übrige Leistungsempfänger/innen in ihren Räumlichkeiten zugänglich machen.

6.4.5 Erfahrungen und Einschätzungen zur Zielsteuerung

Die Akteure des britischen Zielsteuerungssystems für *Jobcentre Plus* schätzen das System, da es ermögliche, die auf ministerieller Seite gesetzten Prioritäten auf unterster Ebene umzusetzen. Laut Vertreter/innen aus dem Ministerium seien alle wichtigen Aufgaben von *Jobcentre Plus* mit dem Zielsystem abgedeckt. In der *Jobcentre Plus*-Zentrale wird positiv gesehen, dass die Ziele für jeden in der Organisation verständlich seien, was jedoch laut Vertreter/innen auf regionaler Ebene mit enormem Kommunikationsaufwand verbunden sei. Alle Interviewpartner/innen gaben an, im Laufe der Jahre sei der Umgang zwischen den beteiligten Ebenen deutlich einfacher geworden. Insbesondere durch ein gewachsenes Maß an Transparenz und Offenheit der Informationen hätten sich Abläufe in der Zielsteuerung verbessert; unterschiedliche Informationsstände könnten nicht mehr strategisch genutzt werden.

Insgesamt wird auf allen Organisationsebenen von *Jobcentre Plus* deutlich, dass es sich um eine sehr stark durch Ziele gesteuerte Behörde handelt. Auf allen Organisationsebenen wurde bestätigt, dass die jeweils geltenden Ziele klar handlungsleitend seien. In der *Jobcentre Plus*-Zentrale hieß es, die Ziele und Zielindikatoren seien so etwas wie die DNA¹⁹⁹ der Behörde. Auch wird erwähnt, dass die Mitarbeiter/innen auf allen Ebenen Ziele für ihre Arbeit wollen. Dahinter steht der Wunsch, eine klare Definition zu erhalten, was von jeder bzw. jedem Einzelnen erwartet wird.

In der starken Orientierung an Zielen, Zielindikatoren und Zielwerten sehen die Akteure aber durchaus auch Risiken. Zum einen bestünde immer die Gefahr, zu viele Ziele zu setzen und damit das Zielsteuerungssystem zu komplex zu machen. Auf lokaler Ebene ist man teilweise der Auffassung, dass bereits im Steuerungszyklus 2010/2011 zu viele Ziele nebeneinander stehen, auf die sich Einheiten nicht gleichzeitig konzentrieren könnten. Zum anderen wird auf die Gefahr hingewiesen, dass Mitarbeiter/innen und ganze Einheiten beim Verfolgen einzelner Ziele ihre eigentliche Aufgabe, nämlich Arbeitsuchende in Arbeit zu integrieren, aus den Augen verlieren würden. Diese Gefahr steigt sicherlich mit der Zahl der Ziele, ist jedoch grundsätzlich eher bei *Input*-Zielen gegeben, bei denen z.B. eine bestimmte Anzahl an Arbeitssuchenden in bestimmte Arbeitsmarktprogramme weitergeleitet werden soll.

Sowohl Ministerium als auch die Zentrale von *Jobcentre Plus* gaben an, dass die Verbindung zwischen den formalen Zielen (*formal targets*) und den internen Zielen (*internal targets*) sowie Schlüsselindikatoren (*Key Management Indicators / KMIs*) nicht immer ganz eindeutig sei. Die *Jobcentre Plus*-Zentrale analysierte im Frühsommer 2010 die Zusammenhänge zwi-

¹⁹⁹ DNA ist Desoxyribonukleinsäure bzw. das genetische Erbgut.

schen den eigenen und den formalen Zielen und Zielindikatoren, um zu prüfen, ob die eigenen Ziele und Zielindikatoren tatsächlich die Erreichung der formalen Ziele bestmöglich unterstützen. Wichtig sei ein Zielsystem, in dem jede/r einzelne Mitarbeiter/in die Auswirkungen der eigenen Arbeit auf die Zielerreichung versteht.

Als weiterer, grundsätzlicher Kritikpunkt wurde genannt, dass die Zielsteuerung selbst aufgrund der vielen Aktivitäten (Zielwertfestlegung, Zielnachhaltung etc.) zeitaufwändig und daher teuer sei.

In Folgenden wird auf Einschätzungen und Erfahrungen mit Zielen und Zielindikatoren (Unterabschnitt 6.4.5.1), mit den Zielwerten (Unterabschnitt 6.4.5.2), der Zielnachhaltung (Unterabschnitt 6.4.5.3) und der Kommunikation im Zusammenhang mit der Zielsteuerung (Unterabschnitt 6.4.5.4) eingegangen. Anschließend werden Einschätzungen zu Handlungsspielräumen auf lokaler Ebene (Unterabschnitt 6.4.5.5), zur Personalentwicklung und Bonuszahlungen (Unterabschnitt 6.4.5.6) sowie zu den Wirkungen der Zielsteuerung (Unterabschnitt 6.4.5.7) thematisiert.

6.4.5.1 Ziele und Zielindikatoren

Wie in den Unterabschnitten 6.4.1.1 und 6.4.1.2 dargelegt, hat das *Jobcentre Plus* ein umfangreiches System an Zielen, Zielindikatoren und Zielwerten. Nachfolgend wird zunächst auf die Bedeutung der unterschiedlichen Zielindikatoren in der Praxis eingegangen, bevor Erfahrungen und Probleme der einzelnen Zielindikatoren beschrieben werden. Am Ende dieses Abschnitts werden Einschätzungen zu Wirkungen des gesamten Systems an Zielindikatoren erörtert.

Relevanz der Ziele und Zielindikatoren

Im britischen Ministerium für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) werden das formale *Job Outcome Target (JOT)* und das formale *Monetary Value of Fraud and Error Target* als am wichtigsten angesehen. Einerseits seien diese beiden formalen Ziele am stärksten mit der Kernaufgabe des *DWP* verbunden und andererseits trügen sie zur Erreichung der wichtigsten *Departmental Strategic Objectives (DSOs)* des *DWP* (vgl. Abschnitt 6.3) bei. Auch die *Jobcentre Plus*-Zentrale beurteilt diese beiden formalen Ziele als am wichtigsten, da sie in den Verwaltungsratssitzungen zur Zielsteuerung stets am meisten diskutiert würden. Von den operativen Zielen bemaßen *DWP* und die *Jobcentre Plus*-Zentrale der durchschnittliche Bearbeitungsdauer für Leistungsanträge (*Average Actual Clearance Time Target*) die höchste Bedeutung bei. Unzufriedenheit mit der Bearbeitungsdauer würde schnell auf die Politik zurückfallen.

Unterhalb der Vorstandsebene von *Jobcentre Plus* in den Regionen, *Jobcentre Plus*-Distrikten und auch lokalen *Jobcentre Plus* wird das interne arbeitsmarktpolitische Wirkungsziel, also das Abgangsratenziel für *JSA*-Bezieher/innen (*JSA off-flow rate*), am häufigsten als das wichtigste Ziel benannt. Vertreter/innen eines Distrikts gaben an, so lange das Abgangsratenziel erfüllt werde, würden in der Regel auch die übrigen Ziele erreicht. Auf lokaler Ebene gibt es diese klare Sicht jedoch nicht immer eindeutig. Es sei teilweise jenes Ziel am wichtigsten, bei dem die eigene Organisationseinheit am schlechtesten abschneide. Dies könne auch die Zahl der vermittelten Praktika (*work trials*) oder die Reduzierung der Krankheitstage (*Attendance*

Management) sein. Vertreter/innen eines Distrikts wiesen darauf hin, dass manchmal auch das Ziel am wichtigsten sei, das die Politik aktuell gesetzt habe.

Diese Ergebnisse decken sich zum Teil mit einer qualitativen Studie von NUNN und JASSI [2010, S. 2, 13f]. Die Studie basiert auf Telefoninterviews in vier *Jobcentre Plus*-Regionen und -Distrikten sowie acht lokalen *Jobcentre Plus*, die zwischen Juli und August 2009 durchgeführt wurden. Danach hat das Abgangsratenziel auf Distrikt-Ebene einen besonders hohen Stellenwert, während es auf lokaler Ebene nicht wichtiger als die übrigen Ziele eingeschätzt wird.

Das übergeordnete Ziel des *DWP* (*inter departmental target*) zur Reduktion der Krankheitstage der Mitarbeiter/innen (*Attendance management*) hat nach den hiesigen Erhebungen auf lokaler und Distrikt-Ebene zum Teil einen hohen Stellenwert. Das *DWP* hingegen beurteilt das Ziel zum *Attendance management* als weniger wichtig im Vergleich zu den formalen Zielen, auch wenn die Entwicklung der *inter departmental targets* Gegenstand der Zielnachhaltung zwischen *Jobcentre Plus* und den Staatssekretären des *DWP* (*Ministers*) sei. Das *DWP* hat sich dagegen entschieden, die *inter departmental targets* in den Status formaler Ziele zu erheben, weil sie nicht spezifisch für *Jobcentre Plus* seien.

Beurteilung des formalen Arbeitsmarktziels (*Job Outcome Target* / *JOT*) und des internen Abgangsratenziel für *JSA*-Empfänger/innen (*JSA off-flow rates*)

Das *Job Outcome Target* (*JOT*) ist in der Steuerungsperiode 2006/2007 als Ersatz für das frühere *Job Entry Target* (*JET*) eingeführt worden (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.1). Das *JOT* stellte aus Sicht des *DWP* eine Verbesserung dar, weil es durch den Abgleich mit Einkommensteuerdaten deutlich günstiger sei als eine aufwändige und zudem unpräzise telefonische Überprüfung der Arbeitsaufnahmen bei Arbeitgeber/innen. Zudem sei es eine Verbesserung, dass mit dem *JOT* alle Arbeitsmarktintegrationen und nicht nur die durch *Jobcentre Plus* vermittelten Arbeitsaufnahmen gezählt würden, so würde die Arbeit der lokalen *Jobcentre Plus* gerechter anerkannt.

Das einzige formale arbeitsmarktpolitische Wirkungsziel, das *JOT*, sei für die Steuerung von *Jobcentre Plus* jedoch nach Aussagen auf allen *Jobcentre Plus* Ebenen ungeeignet. Zum einen stehen die Ergebnisse erst nach sechs Monaten zur Verfügung und zum anderen ist aus technischen Gründen kein Ausweis auf Ebene der lokalen *Jobcentre Plus* möglich, sondern nur auf Ebene der *Jobcentre Plus*-Distrikte (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.1). Die lokalen *Jobcentre Plus* haben also seit Einführung des *JOT* keine Informationen über ihre lokale Leistung hinsichtlich des einzigen formalen Arbeitsmarktziels. Mit dem *JET* hingegen war dies anders; täglich konnten aktualisierte Angaben für alle lokalen *Jobcentre Plus* und auch für einzelne Mitarbeiter/innen abgerufen werden. Die lange Wartezeit bei den *JOT*-Daten ergibt sich nach Einschätzung aus dem *DWP* wahrscheinlich auch daraus, dass die Steuerbehörde einen anderen Fokus hat als die Zählung von Arbeitsmarktintegrationen. Die anfänglichen Messprobleme seien zwar inzwischen überwunden, jedoch sei problematisch, dass nur lohnsteuerpflichtige Beschäftigungen für das *JOT* relevant seien. Insbesondere Erwerbsintegrationen von Alleinerziehenden und arbeitsmarktfernen Arbeitssuchenden trügen dadurch oftmals nicht zur Zielerreichung beim *JOT* bei (vgl. auch PURVIS und LOWREY [2008, S. 4]).

Zusätzlich zu den genannten Schwierigkeiten mit dem *JOT* stellte *Jobcentre Plus* fest, dass es keinen relevanten Einfluss auf das *JOT* nehmen kann. Bei den Ergebnissen des *JOT* machte es in den ersten Jahren keinen Unterschied, ob Leistungsempfänger/innen früher oder erst später in Beschäftigung integriert wurden. Es fehlte damit der Anreiz, den Arbeitsuchenden schnell zu helfen.

Aufgrund der skizzierten Unzulänglichkeiten des *JOT* war die Leitung von *Jobcentre Plus* (CEO und COO) sehr unzufrieden mit dem formalen Arbeitsmarktziel und ließ ein internes Ziel entwickeln. Im Ergebnis wurde in der Steuerungsperiode 2009/2010 das *JSA*-Abgangsratenziel (*JSA off-flow rate*) erstmals eingesetzt (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.2). Die Zentrale von *Jobcentre Plus* und auch andere Organisationsebenen geben an, das *JOT* sei nach wie vor ein wichtiges Ziel. Obwohl es nicht explizit für die interne Steuerung von *Jobcentre Plus* verwendet wird, mache es dennoch deutlich, dass Abgänge durch Beschäftigung anzustreben seien und dass dabei die Prioritätengruppen berücksichtigt werden sollten.

Mit dem Abgangsratenziel ist die Zentrale von *Jobcentre Plus* sehr zufrieden. Es sei eine Transformation des Zielsystems, weil es deutlich unabhängiger von Umwelteinflüssen wie den Zugängen in das Leistungssystem sei als alle früheren Messgrößen für den Arbeitserfolg von *Jobcentre Plus*. Es gebe wieder einen Anreiz, Arbeitsuchende schnell zu vermitteln. Die Gefahr, dass das Abgangsratenziel einen Anreiz zum Herausdrängen von *JSA*-Empfängerinnen und Empfängern aus dem Leistungssystem setzen könnte, wird in keiner der befragten Organisationseinheiten gesehen. Auch die Gefahr einer Bestenauswahl durch die Vermittler/innen im Beratungs- und Vermittlungsprozess wird nicht gesehen, da der Beratungs- und Vermittlungsprozess durch ein Stufensystem mit unterschiedlich starker Betreuung je nach Dauer im Leistungsbezug bestimmt sei. In einer *Jobcentre Plus*-Region hieß es zudem, das Abgangsratenziel sei noch zu neu, als dass die Mitarbeiter/innen bereits über seine Manipulation nachdenken würden.

Auch Vertreter/innen des *DWP* schätzen das Abgangsratenziel als sehr nützlich ein, weil Daten wieder kurzfristig und auf lokaler Ebene zur Verfügung stünden. Zudem seien mit Hilfe dieses Zielindikators die Arbeitsmarktergebnisse verbessert worden.

Auf regionaler *Jobcentre Plus*-Ebene hieß es, teilweise würden die Mitarbeiter/innen erst in der zweiten Steuerungsperiode 2010/2011 verstehen, dass und wie sie Einfluss auf das Abgangsratenziel nehmen könnten. Hilfreich sei es, die Anteile in absolute Anzahlen für einzelne Vermittler/innen umzuwandeln. In einem *Jobcentre Plus*-Distrikt hieß es, das Abgangsratenziel würde von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein gewisses Umdenken erfordern. Um gute Ergebnisse bei den Abgangsraten zu erzielen, müsse man sich wieder stärker auf die Bedürfnisse der Arbeitsuchenden konzentrieren und weniger auf die *Benchmarks* - z.B. zur Besetzung von Maßnahmeplätzen. Die Studie von NUNN und JASSI [2010] hat zudem zwei weitere Veränderungen in der Handlungsrationalität im Zusammenhang mit der Einführung des *JSA*-Abgangsratenziels ergeben: Zum einen gab es in einigen Distrikten mehr Bemühungen um Arbeitsuchende mit eher geringen Vermittlungshemmnissen, um den Zielwert (56%) nach 13 Wochen Leistungsbezug zu erreichen (NUNN und JASSI [2010, S. 2, 14f]). Zum anderen gab es Hinweise darauf, dass das Abgangsratenziel zu einer früheren Identifizierung und ggf. früheren Eingriffen bei Arbeitsuchenden mit schwereren Vermittlungshemmnissen ge-

führt habe, um Langzeitarbeitslosigkeit besser vermeiden zu können (NUNN und JASSI [2010, S. 3, 16, 23]).

Das Abgangsratenziel sei - nach den hiesigen Erhebungen - zwar eine Verbesserung gegenüber dem *JOT*, das frühere *JET* sei jedoch durch die tägliche Verfügbarkeit der Daten für jedes lokale *Jobcentre Plus* und sogar für einzelne Mitarbeiter/innen besser gewesen. Insgesamt wird von unterschiedlichen Organisationsebenen das Abgangsratenziel für tauglich befunden. Nach den Ergebnissen der oben bereits erwähnten Studie von NUNN und JASSI [2010, S. 2f, 11] sehen auch deren Befragte aus *Jobcentre Plus*-Regionen, -Distrikten und lokalen *Jobcentre Plus* in dem Abgangsratenziel eine klare Verbesserung gegenüber dem früher auch intern verwendeten *JOT*, weil Daten zeitnah zur Verfügung stehen und genauer sind; dementsprechend sei nun auch das Vertrauen in die Daten größer. Nach den hiesigen Erhebungen werden auf lokaler Ebene die Zielwerte in der Periode 2010/2011 auf lokaler Ebene als zu ambitioniert eingeschätzt.

Neu im Zusammenhang mit der Einführung der *JSA off-flow rate* ist auch die Einführung der vier landesweiten Arbeitsmarkt-Cluster über die *Jobcentre Plus*-Distrikte für dieses Ziel (vgl. Unterabschnitt 6.4.2). Je nach Cluster haben die *Jobcentre Plus*-Distrikte unterschiedliche Zielvorgaben für die Abgangsraten. Auf regionaler Ebene empfindet man die Clusterung als sehr hilfreich, zudem seien die Cluster grundsätzlich sinnvoll. Aufgrund der Clusterung könne sich keine Einheit mehr mit ihrer Arbeitsmarktlage für mangelnde Integrationserfolge entschuldigen. Die Leiter/innen der *Jobcentre Plus*-Distrikte und der lokalen *Jobcentre Plus* sind teilweise mit der Zuordnung in die Cluster nicht zufrieden. Beispielsweise wird kritisiert, dass nicht alle Londoner *Jobcentre Plus*-Distrikte in das gleiche Cluster eingeordnet seien, obwohl sie den gleichen Arbeitsmarkt zur Besetzung offener Stellen teilen würden.

Auch das *DWP* kritisiert das Abgangsratenziel. Zum einen sei das explizite Ziel des *DWP* der Abgang in Arbeit und nicht der Abgang aus dem Leistungssystem. Das Abgangsratenziel könnte falsche Anreize setzen, indem nicht nur Abgänge in Arbeit verfolgt würden. Dieses Potenzial sehen auch NUNN und JASSI [2010, S. 24], allerdings haben deren Befragte ausgeschlossen, dass nicht intendiertes Verhalten verfolgt würde (NUNN und JASSI [2010, S. 3, 21]).

Aus dem *DWP* wurde weiterhin kritisiert, dass es derzeit nur das Abgangsratenziel für *JSA*-Empfänger/innen gebe, nicht jedoch für andere Personen aus den Prioritätengruppen. Abhilfe könnten zwar zusätzliche Abgangsratenziele für weitere Personengruppen schaffen,²⁰⁰ jedoch würde damit in problematischer Weise die Zahl der Ziele erhöht. Das *JOT* habe demgegenüber den Vorteil mit seinem Punktesystem mehrere Prioritätengruppen in einem Ziel zu vereinen. Jedoch übten die Verfechter/innen des *JOT* auch Kritik an dem Punktesystem hinsichtlich seiner Anreizwirkung. In jeder der Prioritätengruppen gebe es Personen mit guten und schlechten Arbeitsmarktchancen; bei einem Fokus auf die wichtigen Prioritätengruppen sei es daher fraglich, ob tatsächlich diejenigen Unterstützung erhalten, die sie am meisten benötigen. Das *DWP* sucht daher derzeit nach Alternativen für das aktuelle Punktesystem.

²⁰⁰ *Jobcentre Plus* plant bereits, Abgangsratenziele für weitere Personengruppen in die *Key Management Indicators* aufzunehmen (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.2).

Beurteilung des *Customer Service Target*

Das formale *Customer Service Target* misst die Qualität aller Arten der Leistungserbringung von *Jobcentre Plus* gegenüber Arbeitssuchenden und anderen Leistungsbeziehern und -bezieherinnen in einem gemeinsamen Zielindikator (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.1). Das *DWP* erachtet den Zielindikator als sehr komplex; ein Service-Ziel solle jedoch auch für die Kundinnen und Kunden verständlich sein.

So werde - nach Aussage aus einer befragten Region und einem befragten Distrikt - von lokalen *Jobcentre Plus* am *Customer Service Target* kritisiert, dass sie aufgrund der integrierten Messung der Leistung von lokalen *Jobcentre Plus*, *Contact Centre* und *Benefit Delivery Centre* kaum eigene Einflussmöglichkeiten auf den Zielindikator hätten. Die lokalen *Jobcentre Plus* selbst könnten z.B. den *Contact Centres* keine Vorgaben machen. Doch auch die lokalen *Jobcentre Plus* selbst sehen Schwierigkeiten, Ergebnisverbesserungen im eigenen Hause zu erreichen, da Vermittler/innen nicht alles wissen könnten.

Der wesentliche Schwachpunkt bei der Messung des *Customer Service Target* liegt offensichtlich und auch nach Meinung von *DWP* und allen *Jobcentre Plus*-Ebenen im Einsatz der *Mystery Shopper* (Testkundinnen und -kunden). Der Zielindikator wird zu rund drei Vierteln von Ergebnissen der *Mystery Shopper* eines extern beauftragten Dienstleisters bestimmt. Aus Datenschutzgründen dürften die *Mystery Shopper* aber nur bis zu einem gewissen Grad vorgeben, eine andere Person zu sein. Entsprechend meldeten sie sich zum Teil gleich als *Mystery Shopper* oder geben vor, sich für Freunde oder Verwandte erkundigen zu wollen. Auch die besonders präzisen Fragenstellungen der *Mystery Shoppers* seien auffällig. Die Mitarbeiter/innen von *Jobcentre Plus* wüssten nach Einschätzung der befragten Expertinnen und Experten in der Regel, wenn sie mit einer bzw. einem *Mystery Shopper* persönlich oder telefonisch sprächen. Daher ergebe sich keine realistische Leistungsmessung.

Auch äußerten *Jobcentre Plus*-Vertreter/innen auf der Distrikt-Ebene, im Zielindikator für das *Customer Service Target* würden in der Steuerungsperiode 2010/2011 stärker subjektive Einschätzungen berücksichtigt als zuvor. Dadurch sei es schwieriger für die Führungskräfte, Ursachen für schlechte Ergebnisse zu identifizieren um adäquat reagieren zu können. Zudem weist der Distrikt darauf hin, dass *Mystery Shopper* selbst dann, wenn sie eine falsche Identität vorgeben dürften, immer Arbeitnehmer/innen mit Gehalt und nicht in den gleichen Notlagen wie die tatsächlichen Leistungsbezieher/innen seien.

Das *DWP* arbeitet wie auch schon in der Vergangenheit an der Verbesserung des *Customer Service Target*. Aufgrund der geschilderten Probleme mit den *Mystery Shoppers* und der hohen Kosten, die mit ihrem Einsatz verbunden sind, ist unklar, ob dieser Ansatz beibehalten wird. Auf keinen Fall sollte ausschließlich die Kundenzufriedenheit gemessen werden²⁰¹, da diese nicht adäquat für die Aufgaben von *Jobcentre Plus* sei. Die gesetzlichen Aufgaben von *Jobcentre Plus* stünden teilweise im Widerspruch zur Kundenzufriedenheit, beispielsweise bei der Kürzung von Leistungen. Vielmehr solle die Messung Aufschluss darüber geben, in-

²⁰¹ *Jobcentre Plus* führt regelmäßig Befragungen zur Kundenzufriedenheit bei Arbeitssuchenden und sonstigen Leistungsempfängerinnen und -empfängern durch, die jedoch nicht direkt für die Zielsteuerung verwendet werden.

wieweit die Leistungserbringung für die Arbeitssuchenden und sonstigen Leistungsempfänger/innen verständlich und nachvollziehbar sei.

Beurteilung des *Employer Engagement Target*

Der Zielindikator für das formale *Employer Engagement Target* sieht eine telefonische Nachbefragung von Arbeitgeberinnen und -gebern dazu vor, ob die bei *Jobcentre Plus* gemeldete Stelle überhaupt und in der gewünschten Zeit besetzt wurde (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.1). Auch im Bezug auf das *Employer Engagement Target* wird auf den verschiedenen Ebenen kritisiert, dass das Ziel kaum durch die eigene Arbeit beeinflussbar sei, weil

- wie beim *Customer Service-Target* eine integrierte Leistungsmessung verschiedener operativer Service-Bereiche von *Jobcentre Plus* erfolgt und somit z.B. der *Customer Service-Bereich* allein nur begrenzte Einflussmöglichkeiten auf die Zielerreichung hat und
- Schwankungen bei der Zielerreichung nicht erklärt werden könnten. Die Angabe, ob die Stellenbesetzung in der gewünschten Zeit erfolgt sei, sei von den „Launen“ der Arbeitgeber/innen abhängig, die ohnehin schon durch den Anruf gestört sein dürften.

Beurteilung des *Interventions Delivery Target*

Das *Interventions Delivery Target* gibt vor, wann beschäftigungsorientierte Beratungsgespräche (*work focused interviews / WFIs*) mit *JSA*- und alleinerziehenden *IS*-Empfängerinnen und -Empfängern geführt werden sollen (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.1). Die Zentrale von *Jobcentre Plus* kritisierte, dass viele Ressourcen für die Terminierung der Interviews nötig seien. Es wird befürchtet, dass Mitarbeiter/innen von *Jobcentre Plus* den Terminierungen und Reterminierungen zu viel und der Vermittlung zu wenig Aufmerksamkeit widmen würden. Diese Einschätzungen ergaben sich auch aus einer Studie zum *Interventions Delivery Target* (vgl. PURVIS und LOWREY [2008, S. 2f, 5]). Problematisch sei außerdem, dass für das *Interventions Delivery Target* jeder im System eingetragene Termin berücksichtigt wird, unabhängig davon, ob der Termin verschoben, abgesagt oder versäumt wurde. Auch wird im *DWP* und auf Regional- und Distrikt-Ebene kritisch gesehen, dass die Qualität der Beratungsgespräche, die in das *Interventions Delivery Target* einfließen, nicht untersucht werde. In einer Region wurde darüber hinaus kritisiert, dass der Zielindikator auf einer sehr kleinen Zufallstichprobe basiert, wodurch einzelne Prüffälle ein hohes Gewicht hätten.²⁰² Auf lokaler Ebene wurde hingegen geäußert, dass das *Interventions Delivery Target* ein gut bearbeitbares Ziel sei, weil es im Gegensatz zum *Employer Engagement Target* und zum *Customer Service Target* eigenständig von lokalen *Jobcentre Plus* beeinflussbar sei.

Im Kontext der sukzessiven Einführung des *Flexible New Deal* für *JSA*-Empfänger/innen ab Oktober 2009 wird den Vermittlungsfachkräften in der dritten Phase des *JSA*-Leistungsbezugs (6 bis 12 Monate Leistungsbezug) mehr Flexibilität bei Anzahl und Zeitpunkt der beschäftigungsorientierten Beratungsgespräche eingeräumt (vgl. Abschnitt 6.1). Nach Einschätzung der Zentrale von *Jobcentre Plus* passe daher das *Interventions Delivery Target* nicht mehr zum neuen Beratungsansatz (vgl. BELLIS, ASTON und DEWSON [2009, S. 40ff]).

²⁰² In der befragten Region werden in den rund 50 lokalen *Jobcentre Plus* monatlich 300 Prüfungen für das *Interventions Delivery Target* zufällig ausgeführt. Jedoch wird nicht jedes lokale *Jobcentre Plus* in jedem Monat geprüft.

Nach den Erhebungen in Großbritannien ist unklar geblieben, warum die beschäftigungsorientierten Beratungsgespräche für *ESA*-Empfänger/innen nicht Teil des formalen *Interventions Delivery Target* in der Steuerungsperiode 2010/2011 sind. Die Leistung ist bereits im Oktober 2008 eingeführt worden; *Jobcentre Plus* selbst beobachtet intern die Terminierungen von beschäftigungsorientierten Beratungsgesprächen für *ESA*-Empfänger/innen.

Beurteilung des *Average Actual Clearance Time Target*

Das *Average Actual Clearance Time Target* macht Vorgaben zur Bearbeitungsdauer der Anträge auf *IS*, *JSA* und *ESA* (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.1.). Seitens des Ministeriums wird gelobt, dass dieses Ziel zur Reduzierung der Bearbeitungsdauern geführt habe. Erkannt wurde jedoch auch, dass aufgrund der Messung von Durchschnitten, die Bearbeiter/innen dazu tendieren, zunächst die einfachen Anträge zu bearbeiten und die komplizierten Anträge liegen zu lassen. Im Ergebnis kann mit dieser Vorgehensweise immer noch das Durchschnittsziel erreicht werden.

Darüber hinaus wurde seitens des *DWP* angemerkt, dass die konkrete Ausgestaltung des *Average Actual Clearance Time Target* nicht unbedingt den tatsächlichen Interessen der Arbeitssuchenden und übrigen Leistungsempfängerinnen und -empfängern entspreche. So werde der Zielwert ohne Berücksichtigung dieser Interessen festgelegt. Zudem entspreche die praktizierte Messung in Werktagen ebenso nicht der Kundensicht wie der Beginn der Messung erst an dem Tag, an dem alle erforderlichen Unterlagen vorliegen. Insgesamt könnten die Wünsche der Leistungsempfänger/innen durch entsprechende Modifikation des Zielindikators zum *Average Actual Clearance Time Target* besser berücksichtigt werden.

Erfahrungen und Einschätzungen zum formalen *Monetary Value of Fraud and Error Target*

Mit dem formalen Ziel *Monetary Value of Fraud and Error Target* sollen Irrtümer und Betrug reduziert werden. Der entsprechende Zielindikator ist der Anteil an *JSA*- und *IS*-Zahlungen, die durch Betrug und Irrtümer seitens der Leistungsempfänger/innen und / oder *Jobcentre Plus* bedingt sind. Vertreter/innen des *DWP* sehen das Ziel bzw. den Zielindikator aus verschiedenen Gründen skeptisch, weswegen auf das Ziel zwischenzeitlich in dem formalen Zielsystem in den Steuerungsperioden 2008/2009 und 2009/2010 verzichtet wurde:

- Aufgrund von langen Wartezeiten bei den Daten sei es schwer,
 - adäquate Zielwerte festzulegen und
 - die Leistung am Ende der Steuerungsperiode überhaupt zu messen.
- *Jobcentre Plus* habe nur teilweise die Kontrolle über das Ziel, z.B. lasse das *DWP* Fernsehspots gegen Betrug bei Sozialleistungen ausstrahlen, ohne dass *Jobcentre Plus* Einfluss darauf hätte.
- Der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zwischen den Aktivitäten von *Jobcentre Plus* zur Erreichung des Ziels und der tatsächlichen Einsparungen sei nicht eindeutig. Beispielsweise habe *Jobcentre Plus* in der Vergangenheit bei seinen internen Zielen zur Reduktion von *Fraud and Error* (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.2) sehr gute Ergebnisse erreicht, ohne dass jedoch die Einsparungen gestiegen seien.

Trotz dieser Probleme wurde das *Monetary Value of Fraud and Error Target* aufgrund der knappen finanziellen Ressourcen in der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise auf Wunsch der Führung des *DWP (Permanent Secretary)* wieder als formales Ziel mit Zielwert für *Jobcentre Plus* eingeführt.

Beurteilung eines *KMIs* zu einem Sonderprogramm der Regierung und weiterer *Benchmarks* (interne *Input-Ziele*) im Allgemeinen

Einer der Schlüsselindikatoren (*KMIs*) bezieht sich auf Erwerbsintegrationen im Rahmen eines Sonderprogramms der Regierung (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.2). Nach übereinstimmender Einschätzung der Zentrale von *Jobcentre Plus* und des *DWP* ist dieser Zielindikator suboptimal. Durch den Zielindikator würden Erwerbsintegrationen, die ohnehin erfolgen würden, über das Sonderprogramm abgewickelt, um die Zielvorgaben zu erfüllen. Damit sei eine Ressourcenverschwendung verbunden, da mehr Dokumentationsaufwand nötig ist, damit eine Erwerbsintegration bei diesem Zielindikator und nicht nur bei der *JSA off-flow rate* berücksichtigt wird. Nach dem Regierungswechsel im Mai 2010 wurde das entsprechende Sonderprogramm jedoch beendet. Auf lokaler Ebene wurde vermutet, dass dadurch die *JSA off-flow rate* an Relevanz gewinnen wird.

Die *Benchmarks* für einzelne Mitarbeiter/innen z.B. hinsichtlich der Zahl für Vermittlungen in Praktika oder sonstige Programme seien laut Aussagen auf mehreren *Jobcentre Plus*-Ebenen beim Personal beliebt, weil die Erwartungen klar formuliert seien. Die *Benchmarks* könnten jedoch - so Aussagen auf mehreren *Jobcentre Plus*-Ebenen - dazu führen, dass Mitarbeiter/innen sich zu sehr auf die Erreichung dieser Zielwerte und zu wenig auf die Vermittlung in Arbeit konzentrierten.

Ein *Benchmark* sieht vor, dass ein bestimmter Anteil der *JSA*-Empfänger/innen an eine Klärungsstelle für Sanktionen (*Decision Maker*) weitergeleitet werden sollen; teilweise würden nach Auskunft aus einer Region Mindestsanktionszahlen von einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verlangt. Derartige *Benchmarks* würden in der Regel auf lokaler Ebene als Unterstützung der Aktivierung und damit als Unterstützung zum Abgangsratenziel gesetzt, wenn die Führungskräfte vor Ort eine stärkere Aktivierung anstrebten. Die Vorgaben könnten jedoch auch erreicht werden, indem *JSA*-Empfängerinnen und -empfängern beispielsweise offensichtlich nicht passende Stellenangebote angeboten oder Personen mit Schreib- und Lesechwächen schriftlich informiert würden. Sofern die *Decision Maker* sorgfältig arbeiten, entstünden daraus unnötige Friktionen, sofern sie weniger gewissenhaft arbeiten, komme es ggf. zu unberechtigten Sanktionen.

Zur künftigen Bedeutung der *Benchmarks* gibt es widersprüchliche Aussagen. In einer *Jobcentre Plus*-Region hieß es, künftig werde es aufgrund knapper finanzieller Ressourcen deutlich mehr individuelle Produktivitätsvorgaben in Form von *Input-Zielen* geben. In einer anderen *Jobcentre Plus*-Region und auch in der Zentrale war man der Auffassung, die *Benchmarks* würden an Relevanz verlieren, künftig würde wieder eine stärkere Konzentration auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Arbeitssuchenden erfolgen. Es sei aber noch abzuwarten, welche Ergebnisse die so genannten *Delegated Flexibility Pilots* (vgl. Abschnitt 6.1) bringen würden.

Einschätzungen zum gesamten System der Zielindikatoren

Auch wenn die Vertreter/innen des *DWP* und der verschiedenen *Jobcentre Plus*-Einheiten Kritik an den einzelnen Zielindikatoren formuliert haben, so halten sie das System an Zielindikatoren insgesamt für geeignet. Die Ziele und Zielindikatoren würden alle wichtigen Aufgaben von *Jobcentre Plus* umfassen und seien eindeutig handlungsleitend für die lokalen *Jobcentre Plus*.

Hinsichtlich der realen Einflussmöglichkeiten auf gute Ergebnisse bei den Zielindikatoren waren Vertreter/innen des *DWP* und der *Jobcentre Plus*-Zentrale der Ansicht, die arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren (*Job Outcome Target* und *JSA off-flow rate*) seien grundsätzlich stärker durch Umwelteinflüsse und weniger durch die lokalen *Jobcentre Plus* beeinflussbar als die operativen Ziele und Zielindikatoren. Allerdings könne *Jobcentre Plus* den Prozess der Arbeitsaufnahme beschleunigen, was zu Einsparungen bei Transferleistungen führe.

Vertreter/innen aus dem *DWP* und aus allen befragten *Jobcentre Plus*-Organisationseinheiten teilten die Einschätzung, dass die Zielindikatoren insgesamt, also die Zielindikatoren für die formalen Ziele wie auch für die eigenen Ziele von *Jobcentre Plus*, keine Anreize setzen, Arbeitsuchende in möglichst langfristige Beschäftigungsverhältnisse zu integrieren. Dies ist aus Sicht des *Jobcentre Plus*-Zentrale auch nicht beabsichtigt. Insgesamt sei es besser, wenn jemand früher und dafür nur kurzfristig eine Beschäftigung aufnimmt, da das erreichbare Lohnniveau nach einer Arbeitslosigkeitsdauer von über sechs Monaten signifikant sinken würde. Vertreter/innen des *DWP* hingegen gaben an, es fehle derzeit noch ein Maß zur Messung langfristiger Integration in Beschäftigung. Als Ziel seien möglichst langfristige Abgänge aus den Leistungssystemen klar definiert, nämlich im *Public Service Agreement 8* und im *Departmental Strategic Objective 2* (vgl. Abschnitt 6.3). Derzeit gebe es ein Pilotprojekt zur Datengewinnung und vermutlich werde wieder²⁰³ ein Zielindikator zur Nachhaltigkeit von Erwerbsintegrationen eingeführt. Das *Jobcentre Plus* wies daraufhin, dass die Dauer einer Beschäftigung kaum zu beeinflussen sei.

Hinsichtlich der Anreize der Zielindikatoren, Arbeitsuchende mit besonderen Vermittlungshemmnissen intensiver zu betreuen als die übrigen Arbeitsuchenden zeigte sich unter den Akteurinnen und Akteuren kein einheitliches Bild. Vertreter/innen des *DWP* und auch aus der *Jobcentre Plus*-Zentrale gaben an, das Punktesystem des *Job Outcome Targets (JOT)* würde diesen Anreiz setzen. Allerdings wurde von einem Akteur des *DWP* eingeräumt, dass das *JOT* wegen der langen Wartezeit bis zur Verfügbarkeit der Daten zur Zielerreichung keine Steuerungswirkung für die operativen Einheiten habe. Dazu passen die Aussagen der Vertreter/innen aus den *Jobcentre Plus*-Regionen, *Jobcentre Plus*-Distrikten und auf lokaler Ebene. Hier war die Mehrheit der Auffassung, die Zielindikatoren setzten keinen Anreiz, sich besonders um jene Arbeitsuchenden mit besonderen Problemen zu kümmern. Zum Teil gaben die *Jobcentre Plus*-Vertreter/innen auch an, die Zielindikatoren würden keinen Anreiz setzen, langfristige Strategien für die Arbeitsmarktintegration für diese Arbeitsuchenden festzulegen. Auch das Phasenmodell der Beratung und Vermittlung (vgl. Abschnitt 6.1), nach dem die

²⁰³ Nach Auskunft des *DWP* gab es früher bereits einen derartigen Zielindikator.

Betreuungsintensität mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zunehmen, widerspreche einer zu Beginn der Arbeitslosigkeit individuell angelegten langfristigen Integrationsstrategie. Auf lokaler Ebene und in der *Jobcentre Plus*-Zentrale war man jedoch der Meinung, das interne *JSA*-Abgangsrateziel (*JSA off-flow rate*) setze zumindest den Anreiz, Leistungsbezieher/innen nicht in den Langzeitbezug übergehen zu lassen. Auf Ebene der *Jobcentre Plus*-Distrikte wurde zudem geäußert, dass die vielen Veränderungen in der *Jobcentre Plus*-Organisation und seiner Prozesse langfristige Integrationsstrategien verhindern würden.

Darüber hinaus sind Vertreter/innen des *DWP* und von *Jobcentre Plus* nicht der Ansicht, dass die Zielindikatoren Anreize zum *Creaming* setzen. Während der Betreuung durch lokale *Jobcentre Plus* gebe es wenige Möglichkeiten der Segmentierung von Arbeitsuchenden. Diese Anreize zur Bestenauswahl in der Betreuung und hinsichtlich der Zuweisung in Maßnahmen seien eher dann gegeben, wenn die Arbeitsuchenden im Rahmen der *Flexible New Deal*-Programme für *JSA*-Empfänger/innen nach zwölf Monaten Arbeitslosigkeit in die Betreuung von privaten Trägern übergangen, die leistungsabhängig bezahlt werden.

Zur Weiterentwicklung des Zielsteuerungssystems beurteilen Akteure des *DWP* die Unterstützung durch die Wissenschaft als sehr hilfreich. Die entsprechenden Studien würden u.a. einen wertvollen Beitrag zur Abschätzung von Änderungen im Zielsteuerungssystem auf das Verhalten auf individueller Ebene leisten. Bislang nicht evaluiert wurde das britische Zielsteuerungssystem insgesamt; dies sei methodisch komplex, da alle weiteren Einflussfaktoren auf *Jobcentre Plus* berücksichtigt werden müssten, wie beispielsweise Politikwechsel.

Kosmetische Aufbesserungen bei der Zielerreichung gibt es nach Einschätzung aus dem *DWP* eher bei operativen Zielen und weniger bei den arbeitsmarktpolitischen Wirkungszielen.

6.4.5.2 Zielwerte

Die Zielwerte für die sechs formalen Ziele werden vom britischen Ministerium für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) und der *Jobcentre Plus*-Zentrale ausgehandelt (vgl. Unterabschnitt 6.4.2). Die Akteure gaben übereinstimmend an, dass inzwischen meist sehr schnell Einigkeit hergestellt werden kann. Andernfalls verhandeln der Vorstandsvorsitzende (*Chief Executive Officer / CEO*) von *Jobcentre Plus* mit der bzw. dem höchsten Ministerialbeamtin bzw. -beamten (*Permanent Secretary*) des *DWP* allein weiter. In der Vergangenheit sei der Aushandlungsprozess der Zielwerte für die formalen Ziele noch sehr schwer und kompliziert gewesen. Inzwischen hätten alle Beteiligten den Zugang zu den gleichen Daten, dadurch seien die Abläufe transparent und deutlich einfacher geworden.

Den nicht geschäftsführenden Mitgliedern des *Jobcentre Plus*-Verwaltungsrates wird sowohl von Seiten der *Jobcentre Plus*-Zentrale als auch von Akteurinnen und Akteuren des britischen Arbeitsministeriums (*Department for Work and Pensions / DWP*) eine hohe Bedeutung beigemessen. Sie hätten ein gutes Verständnis des Zielsteuerungssystems und seien insbesondere bei der Festlegung der Zielwerte für die formalen Ziele eine gute und ernstzunehmende Prüfinstanz. Sie hinterfragten die Generierung der Zielwerte kritisch und vergewisserten sich, dass diese anspruchsvoll seien. Sowohl *DWP* als auch die *Jobcentre Plus*-Zentrale befürworten die Beibehaltung dieser externen Prüfinstanz als Vertretung der Steuerzahler/innen.

Die Festlegung von Zielwerten ist nach Auskunft des *DWP* insbesondere beim *Job Outcome Target (JOT)* schwierig. So gebe es aufgrund der halbjährigen Wartezeit bei der Festlegung der Zielwerte keine aktuellen Daten.²⁰⁴ Auch sei es schwierig, die Auswirkungen von Prozessveränderungen innerhalb von *Jobcentre Plus* auf das *JOT* zu prognostizieren. Schließlich seien auch die Konjunktoreinflüsse und die Einflüsse der Messprozesse in der datenliefernden Steuerbehörde nur schwer kalkulierbar. Tatsächlich sind die Zielwerte für das *JOT* in Steuerungsperioden 2007/2008 und 2008/2009 verfehlt worden, während sie 2009/2010 deutlich übertroffen wurden. Obgleich grundsätzlich möglich, wurden bislang noch nie unterjährig Zielwertanpassungen vorgenommen.

Die Zielwerte für die formalen Ziele und die eigenen Ziele von *Jobcentre Plus* insgesamt seien als Paket zu sehen, so Akteure aus der *Jobcentre Plus*-Zentrale. Das Paket der Zielwerte wird so gestaltet, dass es zum Zeitpunkt der Festlegung ambitioniert (*stretching*) erscheint. Auch der Verwaltungsrat der Behörde mit seinen nicht geschäftsführenden Mitgliedern achte darauf, dass die Zielwerte für die formalen Ziele in der Gesamtschau anspruchsvoll seien. Die Zielwerte für die einzelnen Zielindikatoren hingegen würden bewusst unterschiedlich ambitioniert gestaltet; einige seien leichter zu erreichen und andere schwerer. Entsprechend könnten die operativen Einheiten zumindest bei einigen Größen die Zielvorgaben erfüllen.

In einigen Steuerungsperioden sollte das Paket der Zielwerte von einer auf die nächste Steuerungsperiode ambitionierter gemacht werden; hierzu werden in der Regel nicht die Zielwerte erhöht, sondern die Ressourcen reduziert. Dadurch sei für die umsetzenden Einheiten weniger offensichtlich, dass mehr von ihnen gefordert wird, so Vertreter/innen aus der *Jobcentre Plus*-Zentrale. Auf diese Weise sei die Gefahr geringer, dass die nachgeordneten Organisationseinheiten die erhöhten Anforderungen als nicht erfüllbar einschätzen.

Nach den Aussagen auf regionaler Ebene seien die Zielwerte für eine Region in der Regel erreichbar, jedoch seien sie nicht immer für alle einzelnen *Jobcentre Plus*-Distrikte erreichbar. In einer Region erreichen etwa vier von sechs *Jobcentre Plus*-Distrikten die Werte, die übrigen zwei würden die Ziele übertreffen, so dass insgesamt die regionalen Zielwerte realisiert werden könnten. Am Anfang der Steuerungsperiode würden die *Jobcentre Plus*-Distrikte und lokalen *Jobcentre Plus* sich in der Regel über zu hohe Zielwerte beschweren. Im Laufe des Jahres finde man sich jedoch ab und versuche, das Bestmögliche zu erreichen. Die befragten Akteurinnen und Akteure aller Ebenen äußerten mehrheitlich die Auffassung, Zielwerte müssten insgesamt anspruchsvoll sein, sonst bräuchte man sie nicht zu setzen.

Dass die Zielwerte durchaus anspruchsvoll seien, ergebe sich auch dadurch, dass sie auch dann nicht angepasst werden, wenn sich abzeichnet, dass sie in einer Steuerungsperiode nicht mehr erreicht werden können. Insbesondere die angestrebten *JSA off-flow rates* in der Steuerungsperiode 2010/2011 wurden von *Jobcentre Plus* Akteurinnen und Akteuren als zu anspruchsvoll eingeschätzt.

²⁰⁴ Für die Planung der Steuerungsperiode 2010/2011 habe sich die Festlegung des *JOT*-Zielwertes zwar bis März 2010 hinausgezögert, aber auch zu diesem Zeitpunkt habe es nur Daten bis September 2009 gegeben.

Sofern es sich bei den Zielwerten auf nationaler Ebene um Absolutwerte handelt, z.B. hinsichtlich angestrebter Maßnahmeteilnehmer/innen, werden diese anhand der jeweils zu betreuenden Leistungsempfänger/innen auf die Regionen und *Jobcentre Plus*-Distrikte verteilt. Hier wurde berichtet, dass es teilweise zu offensichtlich ungeeigneten Zielvorgaben kommt. Beispielsweise sollte ein Distrikt eine bestimmte Anzahl an Jugendlichen vermitteln, die den Bestand an Jugendlichen in diesem Distrikt überstieg. In diesen Fällen werden Zielwerte innerhalb der Regionen umverteilt.

6.4.5.3 Zielnachhaltung

Die Zielnachhaltedialoge innerhalb von *Jobcentre Plus* und zwischen der *Jobcentre Plus Stewardship Unit* des britischen Ministeriums für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) erfolgt monatlich (vgl. Unterabschnitt 6.4.3). Aus Sicht der Akteure des *DWP* geht es in den Zielnachhaltedialogen mit *Jobcentre Plus* vor allem um die Zielerreichung bei den formalen Zielen und weniger um eine enge Führung der Behörde. Innerhalb von *Jobcentre Plus* habe die Zielnachhaltung jedoch eher den Zweck einer engen Führung der untergeordneten Einheiten. Dies wird mehrheitlich auch von den Vertreterinnen und Vertretern der *Jobcentre Plus*-Zentrale, aber auch aus den Regionen, *Jobcentre Plus*-Distrikten und lokalen *Jobcentre Plus* bestätigt. Es wird übereinstimmend die Auffassung vertreten, eine regelmäßige und strenge Zielnachhaltung sei der Schlüssel zur Zielerreichung.

Die Vertreter/innen aller Organisationsebenen von *Jobcentre Plus* äußerten überwiegend, dass sich die Zielnachhaltgespräche auf die Zielerreichung konzentrieren. Vertreter/innen einer *Jobcentre Plus*-Region und eines Distrikts gaben an, dass sowohl der Grad der Zielerreichung als auch die Ursachen hierfür analysiert würden. Auch würden aktuelle Arbeitsmarktdaten - z.B. Zu- und Abgänge in und aus Arbeitslosigkeit - in die Betrachtung einbezogen. Von lokaler Seite hieß es, die *Jobcentre Plus*-Distrikte seien insgesamt sehr auf die Zielindikatoren und die Zielerreichung fixiert, auf der lokalen Ebene gebe es jedoch den „unberechenbaren Faktor Mensch“, dies würde nicht immer von den *Jobcentre Plus*-Distrikten anerkannt.

Ebenfalls gaben Akteure aller Organisationsebenen von *Jobcentre Plus* an, die Zielnachhaltung sei ein Lernprozess, bei dem beide Seiten voneinander lernen und bei dem ein Verständnis für die Ursachen von Zielerreichung und -verfehlung entwickelt werde. In einem Distrikt hieß es, solange nachweislich die Zielerreichung mit allen Möglichkeiten angestrebt worden sei, werde keine Organisationseinheit „abgestraft“, im Vordergrund stünde vielmehr die Suche nach Lösungen.²⁰⁵ Teilweise gibt es auf regionaler Ebene Teams (*learning teams*), die *Jobcentre Plus*-Distrikte und lokale *Jobcentre Plus* mit ungenügender Zielerreichung unterstützen. Auch komme es im Rahmen der Zielnachhaltung zwischen lokalen *Jobcentre Plus*, *Jobcentre Plus*-Distrikten und Regionen regelmäßig, teilweise auch aufgefordert durch die übergeordnete Ebene, zum Austausch hinsichtlich erfolgreicher Wege der Zielerreichung. Zwar gebe es Konkurrenz zwischen den Leiterinnen und Leitern der lokalen *Jobcentre Plus* hinsichtlich Zielerreichung und *Ranking* innerhalb der *Jobcentre Plus*-Distrikte, diese sei jedoch nicht so stark, dass sie den offenen Dialog untereinander gefährde. Dies liege auch daran, dass eine Organisationseinheit in der Regel nicht bei allen Zielindikatoren gut abschneide.

²⁰⁵ Dies sei im Übrigen auch ein Grund dafür, dass es keine oder kaum kosmetische Datenaufbesserungen gebe; vgl. hierzu auch Unterabschnitt 6.4.5.1.

Im Rahmen der internen Zielnachhaltung von *Jobcentre Plus* wird zum einen die (voraussichtliche) Erreichung der Zielwerte der verschiedenen Organisationseinheiten betrachtet und zum anderen anhand eines *Rankings* anhand der *Balanced Scorecards* über alle *Jobcentre Plus*-Distrikte in einer Region bzw. über alle lokalen *Jobcentre Plus* eines Distrikts durchgeführt (vgl. Unterabschnitt 6.4.3.2). Nach Angaben aus einem *Jobcentre Plus*-Distrikt sei bei der Zielnachhaltung die (voraussichtliche) Zielerreichung jedoch wichtiger als das *Ranking*, weil *Jobcentre Plus* als gesamte Organisation an der Erreichung der Ziele gemessen würde. Das *Ranking* habe die untergeordnete Funktion, die Konkurrenz unter den betrachteten Organisationseinheiten zu fördern. Es sei aber nicht auszuschließen, dass sich manche lokale *Jobcentre Plus* stärker am *Ranking* als an der Zielerreichung orientieren.

Hinsichtlich des *Rankings* über *Jobcentre Plus*-Distrikte anhand des Abgangsratenziels innerhalb der vier Arbeitsmarkt-Cluster äußerte man sich in der *Jobcentre Plus*-Zentrale unzufrieden mit dem Verfahren, dass die *Jobcentre Plus*-Distrikte nur anhand ihrer erreichten Ist-Werte verglichen werden. Dies sei methodisch nicht sehr sinnvoll.

Die Steuerungseingriffe (vgl. Unterabschnitt 6.4.3), die aufgrund mehrmaliger Zielverfehlung bei einem Zielindikator seitens der übergeordneten Ebenen erfolgen, werden mehrheitlich positiv von den Akteurinnen und Akteuren beurteilt. Auf lokaler Ebene und auf Distrikt-Ebene wurden die Eingriffe als nützliche Unterstützung und Hilfeleistung beschrieben. Sie würden dazu führen, sich auf bestimmte Aspekte zu fokussieren.

Während die untergeordneten *Jobcentre Plus*-Organisationseinheiten eine Kultur des Lernens und den Unterstützungscharakter der Steuerungseingriffe betonten, äußerte sich die *Jobcentre Plus*-Zentrale anders. Hier hieß es, auch Furcht vor den Zielnachhaltengesprächen und den daraus ggf. resultierenden Steuerungseingriffen trage zu Leistungssteigerungen bei.

Die unterjährigen Prognosen zur Zielerreichung für das *Job Outcome Target (JOT)* haben kaum praktische Bedeutung. Zum einen können die Prognosen zur Zielerreichung wegen des Verzugs bei der Datenbereitstellung ohnehin erst mit einer Zeitverzögerung von sechs Monaten erfolgen. Zum anderen sind aufgrund der Schwierigkeiten bei der Zielwertbestimmung des *JOT* (s.o.) für die gesamte Steuerungsperiode häufig auch die unterjährigen Prognosen zur Zielerreichung nicht realistisch. Hier behelfen sich Vertreter/innen des *DWP* mit einem Abgleich der tatsächlich erreichten Werte der laufenden Periode mit den erreichten Monatswerten der Vorperiode, um Prognosen für den Jahreswert zu erstellen.

Alle befragten *Jobcentre Plus*-Ebenen gaben an, dass es meist Einigkeit über das Ausmaß der Zielerreichung bei den einzelnen Zielindikatoren gebe. Teilweise wurde auch die EDV-Unterstützung ausdrücklich als Stärke des britischen Zielsteuerungssystems genannt. Jedoch sehen alle *Jobcentre Plus* Ebenen, dass die Zielindikatoren die tatsächlich erbrachten Leistungen nicht immer exakt abbilden (vgl. Erfahrungen zum *Job Outcome Target*, zum *Employer Engagement Target* und zum *Customer Service Target*). Etwa 10% der gezählten Erwerbsintegrationen im Rahmen eines Sonderprogramms der Regierung, die ein *KMI* sind, sind nach Feststellungen der Zentrale von *Jobcentre Plus* tatsächlich nicht erfolgt.

Der in der Regel monatliche Turnus der Zielnachhaltengespräche innerhalb von *Jobcentre Plus* wurde von allen *Jobcentre Plus*-Ebenen als angemessen beurteilt. Wenn allerdings aufgrund von mehrmaligen Zielverfehlungen zu einem noch häufigeren Turnus, z.B. zweiwöchentlich, übergegangen würde, sei dies teilweise nicht mehr sinnvoll, da in so kurzer Zeit wenig verändert werden könne, so eine Äußerung auf lokaler Ebene. Auch das *DWP* beurteilte die vorherrschenden Turni der Zielnachhaltung als adäquat, bemängelte aber die langen Ketten der Zielnachhaltung zwischen den unterschiedlichen Ebenen. Diese seien sehr aufwändig und könnten eventuell einfacher bzw. kürzer gestaltet werden.

6.4.5.4 Kommunikation der Zielerreichung

Hinsichtlich der Ergebnisse der Zielerreichung sind öffentlich zugänglich nur die Zielerreichung hinsichtlich der formalen Ziele, für deren Erreichung *Jobcentre Plus* gegenüber dem britischen Ministerium für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) verantwortlich ist. Die Ergebnisse hinsichtlich der internen Ziele (*internal targets*), der Schlüsselindikatoren (*Key Management Indicators / KMIs*) und aller weiteren Ziele, die *Jobcentre Plus* intern setzt, werden noch nicht veröffentlicht (vgl. Unterabschnitt 6.4.4). Aufgrund von neuen Vorgaben zur öffentlichen Rechenschaftspflicht und dem Umgang mit Informationen wird künftig voraussichtlich mehr veröffentlicht²⁰⁶. Akteure des *DWP* haben geäußert, dass sie sich mehr Informationen von *Jobcentre Plus* wünschen; grundsätzlich kann das *DWP* gegenüber *Jobcentre Plus* hierauf insistieren und dies durchsetzen.

Nach Aussagen von Akteurinnen und Akteuren des *DWP* und aus mehreren *Jobcentre Plus*-Ebenen wünschen sich vor allem die Kommunen mehr Daten zur Zielerreichung, etwa für einzelne Stadtviertel. Zudem verlangen Interessenverbände als Vertreter/innen bestimmter Personengruppen, z.B. von Blinden, mehr zielgruppenspezifische Informationen. Die Informationsweitergabe sei teilweise restriktiv, da Anfragen oft darauf abzielten, Einzelfallprobleme öffentlich zu skandalisieren. Wenn weniger Informationen freigegeben würden, würde es weniger Konflikte geben.

Bei den lokalen *Jobcentre Plus* ist teilweise unklar, ob und in welchem Design sie ihre Zielerreichung für Arbeitsuchende und übrige Leistungsempfänger/innen zugänglich machen dürfen. Grundsätzlich wird dies jedoch als sinnvoll erachtet, da dadurch auch die Erfolge des lokalen *Jobcentre Plus* deutlich würden. Ansonsten würde nur wahrgenommen, wenn etwas falsch laufe.

Da sich die Leiter/innen der lokalen *Jobcentre Plus*, der *Jobcentre Plus*-Distrikte und der Regionen viel mit der Zielnachhaltung befassen (müssen), sind sie gut über den jeweils aktuellen Stand der Zielerreichung informiert. Alle vier Organisationsebenen von *Jobcentre Plus* geben jedoch an, dass es teilweise Probleme bei der Verteilung der Informationen nach unten gibt. Beispielsweise würden E-Mails mit Angaben zur Zielerreichung nicht an die Fachkräfte wei-

²⁰⁶ Der für den Herbst 2010 angekündigte Businessplan des *DWP* soll eine Informations-Strategie des Ministeriums enthalten, mit der die Transparenz der eigenen Arbeit und der Arbeit seiner nachgeordneten Behörden erhöht werden sollen. Denkbar sei etwa die Veröffentlichung von *Jobcentre Plus*-Ergebnissen auf lokaler Ebene.

tergeleitet. In einem lokalen *Jobcentre Plus* gibt es daher vierteljährlich Gruppenveranstaltungen zur Zielerreichung.

Auf regionaler Ebene von *Jobcentre Plus* wird eine besondere Herausforderung in der Kommunikation der Zusammenhänge zwischen der Arbeit auf unterster Ebene und der Zielerreichung gesehen. Nur wenn dieses Verständnis vorherrsche, würden alle Mitarbeiter/innen in die richtige Richtung streben. Daher würde in diesem Bereich viel Aufwand betrieben, u.a. würden Module für Mitarbeiterschulungen einzelner *Jobcentre Plus*-Distrikte entwickelt.

6.4.5.5 Handlungsspielräume der lokalen *Jobcentre Plus*

Das Ministerium für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) schätzt die Handlungsspielräume der lokalen *Jobcentre Plus* als sehr gering ein. Auf lokaler Ebene gehe es eher darum, vorgegebene Prozesse auszuführen. Diese Einschätzung deckt sich im Kern auch mit der Auffassung der Regionen, *Jobcentre Plus*-Distrikte und der lokalen *Jobcentre Plus*. Begrenzte Handlungsspielräume gebe es lediglich bei der internen Verteilung des lokalen Personals, bei der Kontaktdichte von Arbeitsuchenden mit einer *JSA*-Bezugsdauer von sechs bis zwölf Monaten sowie bei der internen Organisation der Teams, weil vor Ort von dem Phasenmodell der Betreuung abgewichen werden darf.

Die begrenzten Handlungsspielräume für die lokalen *Jobcentre Plus* werden aber auf Ebene der *Jobcentre Plus*-Distrikte und lokalen *Jobcentre Plus* nicht grundsätzlich als Problem gesehen. Es wurde mehrfach die Auffassung geäußert, dass es Regeln geben müsse, die auch zum Rechtsschutz der operativen Einheiten dienen. Auch die *Jobcentre Plus*-Zentrale schätzt die Handlungsspielräume der lokalen *Jobcentre Plus* als adäquat ein, das Ausmaß ihrer Nutzung vor Ort sei jedoch entscheidend von den lokalen Managerinnen und Managern abhängig.

Der Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen wird inzwischen zentral im *DWP* vorgenommen, damit er strategischer ausgerichtet werden kann. Zuvor wurde der Einkauf über die Regionen und *Jobcentre Plus*-Distrikte abgewickelt. Die lokalen *Jobcentre Plus* können hinsichtlich des Einkaufs von Maßnahmen inzwischen nur noch Empfehlungen an die *Jobcentre Plus*-Distrikte herantragen, die diese weiterreichen. Insgesamt wünschen sich die lokalen *Jobcentre Plus*, die *Jobcentre Plus*-Distrikte und -Regionen (wieder) mehr Freiraum und eigene finanzielle Mittel zur Zusammenarbeit mit örtlich ansässigen Arbeitsmarktdienstleisterinnen und -dienstleistern und Freiwilligenorganisationen, die Dienstleistungen kostenlos anbieten²⁰⁷. Damit sollen mehr spezifische Lösungen für die Klientel vor Ort geschaffen werden können, beispielsweise besonders viele Plätze in Sprachkursen, falls viele Arbeitsuchende unzureichende Englischkenntnisse haben, oder auf besondere Anforderungen zugeschnittene Maßnahmen.

Auch wünschen sich eine Region und ein Distrikt mehr Kontrollmöglichkeiten gegenüber den privaten Arbeitsmarktdienstleistern. Vor der Zentralisierung des Einkaufs von Maßnahmen hatten Regionen und *Jobcentre Plus*-Distrikte Daten über die Leistungen der Anbieter/innen,

²⁰⁷ Nach Angaben auf Distrikt-Ebene spielen die Initiativen zum kostenlosen Angebot von Dienstleistungen etwa von Colleges und Wohlfahrtsverbänden eine wichtige Rolle im Hinblick auf die Zahl der betreuten Arbeitsuchenden.

und es gab monatliche Monitoring-Treffen mit den Anbieterinnen und Anbietern. Heute geschieht dies alles auf zentraler Ebene durch das *DWP*.

Bei Problemen mit den Anbieterinnen und Anbietern versuchen die lokalen *Jobcentre Plus* nach eigenen Aussagen, diese direkt zu lösen. Insbesondere mit den großen Arbeitsmarktdienstleisterinnen und -dienstleistern sei dies jedoch schwierig. Deshalb und weil ein/e große/r Dienstleister/in in der Regel mehrere *Jobcentre Plus*-Distrikte bedient, werden Konflikte oft den *Jobcentre Plus*-Distrikten gemeldet.

Auch Vertreter/innen aus dem *DWP* sind zumindest der Auffassung, dass die Akteure vor Ort mehr Möglichkeiten brauchen, um mit lokalen Partnerinnen und Partnern und Netzwerken zusammenarbeiten zu können. Eine Abkehr vom zentralen Einkauf wurde jedoch nicht eindeutig vertreten.

Die *Jobcentre Plus*-Zentrale äußerte außerdem, dass die Fachkräfte in den lokalen *Jobcentre Plus* mehr Freiheiten im persönlichen Umgang mit Arbeitsuchenden und anderen Leistungsbezieherinnen und -bezieher haben sollten, insbesondere im Hinblick auf die Zeit, die sie auf unterschiedliche Arbeitsuchende insgesamt verwenden dürfen.

Es bleibt abzuwarten, ob entsprechend der laufenden Erprobung (*Delegated flexibility pilots*; vgl. Abschnitt 6.1) die *Jobcentre Plus*-Distrikte künftig mehr Freiräume erhalten.

6.4.5.6 Personalentwicklung und Bonuszahlungen

Je nach Erreichung der persönlichen Zielvereinbarung für ein Jahr werden die Mitarbeiter/innen derzeit in drei Leistungsgruppen eingeteilt (vgl. Abschnitt 6.1). In der Praxis werden die meisten der mittleren Leistungsgruppe zugeordnet. Früher gab es mehr Leistungsgruppen, entsprechend differenzierter war die Beurteilung, was beim Personal deutlich besser akzeptiert war, so die Aussagen auf lokaler Ebene. Dabei ginge es nicht darum, die Prämie zu erhalten, die früher wie heute nur in der besten Gruppe gezahlt wird, sondern um eine genauere Abgrenzung der eigenen Leistung und erkennbare Leistungsveränderungen zwischen den Jahren. Die Unzufriedenheit mit dem nur noch dreistufigen System würde jedoch kompensiert durch die anderen beiden Prämienmöglichkeiten auf lokaler Ebene. Diese Prämien stellten einen guten unterjährigen Leistungsanreiz dar, auch wenn die Geldbeträge eher klein seien.

Darüber hinaus wird auf lokaler *Jobcentre Plus*-Ebene betont, dass persönliche Wertschätzung der Mitarbeiter/innen in der Praxis einen großen Leistungsanreiz darstelle. Daher wurde beispielsweise mehr direkter Austausch zur Zielsteuerung zwischen den Führungskräften der *Jobcentre Plus*-Distrikte mit den Fachkräften auf lokaler Ebene vorgeschlagen.

6.4.5.7 Wirkungen der Zielsteuerung

Nach Ansicht der Zentrale von *Jobcentre Plus* haben sich durch die operativen Ziele die Dienstleistungen für Arbeitsuchende und übrige Leistungsempfänger/innen verbessert. Die Arbeitsmarktpolitik habe sich aufgrund der Zielsteuerung nicht verändert, aber sie sei insbesondere mit dem Abgangsrateziel für *JSÄ*-Empfänger/innen effizienter geworden. Gleichzeitig bestünde stets die Gefahr, sich zu sehr auf Zahlen und zu wenig auf die eigentliche Aufgabe von *Jobcentre Plus* zu konzentrieren.

Akteure des britischen Ministeriums für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) teilen diese Auffassung nur teilweise. So habe die Zielsteuerung weder einen relevanten Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik noch gebe es einen verlässlichen Hinweis dafür, dass die Arbeitsmarktpolitik effizienter geworden sei. Ohnehin sei *Jobcentre Plus* weniger von Effizienzmaßstäben als politisch gesteuert. Die Zielsteuerung hätte in der Vergangenheit geholfen, Politik umzusetzen. Zum Beispiel konnten nach Ansicht der *DWP*-Vertreter/innen mit Hilfe des *Job Outcome Target (JOT)* Prioritäten auf bestimmte Personengruppen gelegt werden. Auch die Einführung neuer Leistungen sei durch die Zielsteuerung unterstützt worden.

6.5 Ausblick

Die Zielsteuerung in der britischen Arbeitsmarktpolitik wird voraussichtlich für die Steuerungsperiode 2011/2012 grundlegend reformiert werden.

Zum einen hat die im Mai 2010 gewählte neue Regierung noch im Jahr 2010 die *PSAs* (o.V. [2010, S. 34]) und möglicherweise auch die *DSOs* abgeschafft. Nunmehr werden so genannte strukturelle Reformpläne (*Structural Reform Plans / SRPs*) erarbeitet (o.V. [2010, S. 34]). Die *SRPs* sind für die neue Koalitionsregierung aus Konservativen und Liberalen das wichtigste Instrument, um die Fachministerien für die Umsetzung der geplanten Reformen der Legislaturperiode bis 2015 in die Verantwortung zu nehmen. Jedes nationale Fachministerium erstellt einen *SRP*, in dem seine Prioritäten und die entsprechenden Handlungsschritte mit Zeitplan aufgeführt sind. Damit messen die *SRPs* eher die Erreichung von Reformschritten als numerische Ziele, sie haben eher den Charakter eines Projektplans. Das *DWP* hat voraussichtlich sechs Prioritäten, die teilweise Parallelitäten zu den vorherigen *DSOs* aufweisen (vgl. z.B. *DWP* [2010c]). Zur Messung der erreichten Reformschritte bei den sechs Prioritäten wird das *DWP* weniger als zehn so genannte *impact indicators* entwickeln, um die potenziellen Effekte der Reformen auf oberster Ebene messbar zu machen.

Zum anderen gibt es grundlegende Änderungen bei den formalen Zielen, über die das britische Ministerium für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions / DWP*) *Jobcentre Plus* steuert. Das *Employer Engagement Target*, das *Customer Service Target* und *Interventions Delivery Target* werden für Zeiträume ab Oktober 2010 nicht mehr nachgehalten und sollen ab der Steuerungsperiode 2011/2012 gänzlich abgeschafft werden.²⁰⁸ Gleichwohl werden teilweise analoge Indikatoren in das interne *Monitoring* von *Jobcentre Plus* einbezogen und das *DWP* entsprechend informiert. Wahrscheinlich wird das *Job Outcome Target (JOT)* durch mehrere *off-flow rates* (Abgangsratenziele) zu den Abgängen aus Leistungsbezug in Arbeit - ähnlich wie bei der bisherigen internen Zielsteuerung von *Jobcentre Plus* - ersetzt werden. Zumindest für die Steuerungsperiode 2010/2011 bleibt zudem die durchschnittliche realisierte Bearbeitungsdauer von Leistungsanträgen (*Average Actual Clearance Time Target*) als formaler Zielindikator erhalten. Damit würde ab der Steuerungsperiode 2011/2012 die externe Zielsteuerung von *Jobcentre Plus* durch das *DWP* ggf. auf die arbeitsmarktpolitischen

²⁰⁸ Die entsprechenden Verträge mit externen Dienstleisterinnen und -leistern zur Messung der Zielindikatoren (Arbeitgeberbefragungen sowie Testkundinnen und -kunden) wurden im Herbst 2010 gekündigt.

Wirkungsindikatoren der *off-flow rates* und den Zielindikator zum finanziellen Verlust durch Betrug und Irrtümer (*Monetary Value of Fraud and Error Target*) reduziert werden.

6.6 Zusammenfassung

Für die Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien²⁰⁹ sind das britische Ministerium für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions*) sowie seine Arbeitsverwaltung *Jobcentre Plus* zuständig. Das *Jobcentre Plus* ist für alle Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit für Personen im Erwerbsalter zuständig. Wichtigste Leistung für Arbeitssuchende ist die *Jobseeker's Allowance (JSA)*, die es in einer beitragsfinanzierten und einer steuerfinanzierten Variante gibt. Im Rahmen der Zielsteuerung sind darüber hinaus die Sozialhilfe *Income Support (IS)* für in der Regel nicht erwerbsfähige Erwachsene sowie die *Employment and Support Allowance (ESA)* für (teilweise) erwerbsunfähige Personen relevant. *Jobcentre Plus* erbringt seine Leistungen durch drei operative Service-Bereiche: Beratung und Vermittlung insbesondere durch den Bereich *Customer Services* mit seinen rund 800 lokalen *Jobcentre Plus*, Administration der Leistungen zum Lebensunterhalt insbesondere durch die 70 Büros des Bereichs *Benefits and Fraud* und telefonische Dienstleistungen durch die rund 30 landesweiten *Contact Centres*.

Die Zielsteuerung der Arbeitsmarktpolitik ist in Großbritannien gesetzlich nicht verankert. Auch ist das gewählte Parlament (*House of Commons*) nicht an der Setzung der Ziele und der sonstigen Ausgestaltung der Zielsteuerung beteiligt. Bis zur Unterhauswahl im Mai 2010 gab es mehrere Ebenen der Zielsteuerung:

- Von 1998 bis zum Regierungswechsel im Mai 2010 gab es seitens der Regierung jeweils drei Jahre gültige Ziele, die so genannten *Public Service Agreements (PSAs)*. Ergänzend hierzu gibt bzw. gab es ab 2007 jeweils für den gleichen Zeitraum Vereinbarungen zu den übergeordneten Zielen der *PSAs* und weiteren Zielen zwischen dem Finanzministerium und den britischen Fachministerien, die so genannten *Departmental Strategic Objectives (DSOs)*.
- Die externe Zielsteuerung der Arbeitsverwaltung *Jobcentre Plus* durch das *DWP* sowie die interne Zielsteuerung von *Jobcentre Plus* erfolgt im jährlichen Turnus mit Zielen, Zielindikatoren und Zielwerten.

Über die Zielerreichung bei *PSAs* und *DSOs* wird regelmäßig öffentlich berichtet. Zwar wurden *PSAs* und *DSOs* vereinzelt als hilfreich für die Entscheidung über den Ressourceneinsatz angesehen, jedoch sei ihre tatsächliche Steuerungswirkung begrenzt. Auch gibt es keinen systematischen Zusammenhang zwischen *PSAs*, *DSOs* und den für *Jobcentre Plus* relevanten Zielen.

Suboptimal erscheint, dass es größere Schnittmengen zwischen einzelnen *DSOs* sowie zwischen Zielindikatoren unterschiedlicher *DSOs* gibt. Dies deutet auf Verbesserungsmöglichkeiten hin. Ohnehin ist fraglich, warum es auf Ebene der Steuerung zwischen Finanz- und Arbeitsministerium, die - wie ausgeführt - einen eher richtungweisenden Charakter haben soll, eine derartige Vielzahl an Zielen und Zielindikatoren gibt.

²⁰⁹ Ohne Nordirland.

Zwischen *DWP* und *Jobcentre Plus* gelten sechs formale Ziele, die das *DWP* vorgegeben hat und für die zusammen mit *Jobcentre Plus* Zielindikatoren und Zielwerte festgelegt wurden. Die Ziele sind

- das *Job Outcome Target (JOT)* (Arbeitsmarktintegrationsziel);
- das *Employer Engagement Target* (Ziel zum Engagement für Arbeitgeber/innen);
- das *Customer Service Target* (Kundenservice-Ziel für Arbeitsuchende und Leistungsbezieher/innen);
- das *Interventions Delivery Target* (Interventions-Ziel zur beschäftigungsorientierten Unterstützung von Arbeitsuchenden);
- das *Average Actual Clearance Time Target* (Ziel zu Bearbeitungsdauern von Leistungsanträgen);
- das *Monetary Value of Fraud and Error Target* (Ziel zum finanziellen Verlust durch Betrug und Irrtümer).

Von den formalen Zielen des *DWP* ist nur das *JOT* ein arbeitsmarktpolitisches Wirkungsziel, die übrigen Ziele sind operative bzw. Prozess-Ziele, die sich zum Teil direkt auf die Leistungen aller drei operativen Service-Bereiche von *Jobcentre Plus* beziehen.

Beim *JOT* werden Integrationen von Arbeitsuchenden in lohnsteuerpflichtige abhängige Beschäftigung gezählt, allerdings mit unterschiedlicher Gewichtung. Durch die Gewichtung werden unterschiedliche Prioritäten für unterschiedliche Zielgruppen festgelegt. So werden beispielsweise besondere Prioritäten auf Leistungsempfänger/innen, auf Alleinerziehende sowie auf Arbeitslose in benachteiligten Regionen gelegt. Die Messung erfolgt nur auf nationaler Ebene. Daten stehen erst mit einem Zeitverzug von sechs Monaten zur Verfügung.

Für die interne Zielsteuerung von *Jobcentre Plus*, in die alle Einheiten obligatorisch eingebunden sind, werden die formalen Ziele mit Ausnahme des *JOT* und des *Monetary Value of Fraud and Error Target* verwendet. Diese beiden Ziele können aus technischen Gründen nicht für die interne Steuerung verwendet werden. An ihrer Stelle verwendet *Jobcentre Plus* so genannte interne Ziele (*internal targets*), die mit dem *DWP* abgestimmt sind. Dies sind:

- *JSA off-flow rate*: Das Ziel soll einen möglichst raschen Abgang von *JSA*-Empfängerinnen und -Empfängern in Beschäftigung befördern. Hierfür werden drei Zielindikatoren verwendet. So sollen 56% der Zugänge in den *JSA*-Leistungsbezug bereits nach 13 Wochen wieder in Erwerbstätigkeit abgegangen sein, 78% nach 26 Wochen und 92% nach 52 Wochen. Anders als beim *JOT* werden damit bei der *JSA off-flow rate* keine Prioritäten auf spezifische Zielgruppen gelegt. Zudem werden anders als beim *JOT* nur *JSA*-Leistungsempfänger/innen berücksichtigt.
- Zudem gibt es drei interne Ziele zu Betrug und Irrtümern.

Darüber hinaus werden für die interne Steuerung drei weitere Ebenen von Zielen bzw. Zielindikatoren eingesetzt, die sich ebenfalls auf die unterschiedlichen operativen Service-Bereiche von *Jobcentre Plus* beziehen:

- so genannte Schlüsselindikatoren (*Key Management Indicators / KMI*), die bislang operative Ziele sind, künftig möglicherweise jedoch auch arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren beinhalten,
- so genannte Benchmarks, die in der Regel *Input-Ziele* darstellen und
- übergeordnete Ziele des *DWP* (Reduktion der Krankheitstage der Mitarbeiter/innen und Überweisungen der Leistungen anstatt von Scheckausgaben).

Damit gibt es innerhalb von *Jobcentre Plus* eine Vielzahl verschiedener Ziele und Zielindikatoren, die das Zielsteuerungssystem sehr komplex machen.

Während das *JOT* bzw. die *JSA off-flow rate* und die Reduktion von Betrug und Irrtümern im *DWP* bzw. in der Zentrale von *Jobcentre Plus* eindeutig als am wichtigsten angesehen werden, sind für die lokalen *Jobcentre Plus* häufig die Zielindikatoren am wichtigsten, bei denen sie gerade schlecht abschneiden.

Als Kritikpunkte an den verschiedenen Zielindikatoren wurden mangelnde Beeinflussbarkeit durch die lokalen *Jobcentre Plus*, unerwünschte Gestaltungsmöglichkeiten sowie falsche Anreize bei Durchschnittswerten oder durch *Input-Ziele* genannt. Dennoch werden die verwendeten Zielindikatoren insgesamt für geeignet befunden, sie bildeten die wesentlichen Aufgaben von *Jobcentre Plus* gut ab.

Darüber hinaus können sich aus den internen Zielen zum *Monetary Value of Fraud and Error Target* (vgl. Unterabschnitt 6.4.1.2) unerwünschte Anreize ergeben. Die internen Zielindikatoren fordern u.a., eine bestimmte Zahl an überhöhten Leistungszahlungen aufzudecken, durchschnittliche Beträge, um die diese Leistungen nach Korrekturen gesenkt werden sollen, und sogar eine bestimmte Zahl an aufzudeckenden Betrugsfällen. Diese *Input-Zielindikatoren* können ggf. zu ungerechtfertigten Leistungskürzungen führen.

Die Zielwerte für die meisten Zielindikatoren zu den formalen Zielen und für die interne Steuerung von *Jobcentre Plus* sind Anteile oder Durchschnittswerte. Damit gelten sie in der Regel für alle untergeordneten Ebenen. Die wichtigsten Ausnahmen hiervon bilden das *JOT* und das dazugehörige interne Abgangsratenziel *JSA off-flow rate*. Für das *JOT* wird eine jährliche Gesamtpunktzahl als Zielwert festgelegt. Die dezentralen Zielwerte für die *JSA off-flow rate* variieren geringfügig zwischen vier entsprechend ihrer Arbeitsmarktlage gebildeten regionalen Clustern. Grundsätzlich gibt es keine Verhandlungen über Zielwerte zwischen den Ebenen, sondern es werden Vorgaben gemacht.

Daten zur (voraussichtlichen) Zielerreichung stehen auf allen Organisationsebenen regelmäßig bereit und werden auch täglich gesichtet. Es werden auf den verschiedenen Organisationsebenen *Balanced Scorecards* eingesetzt, die die Zielerreichung bei ausgewählten Zielindikatoren und *Rankings* hierüber beinhalten. Auch gibt es regelmäßige Zielnachhaltedialoge zwischen den gesteuerten und steuernden Einheiten. Diese seien jedoch nicht nur auf die erreichten Werte bei den einzelnen Zielindikatoren sondern auch stark auf die unternommenen und geplanten Aktivitäten zur Zielerreichung fokussiert. Bei drohenden Zielverfehlungen werden unterschiedliche lösungsorientierte Maßnahmen eingeleitet, wie zum Beispiel die Entsendung von Unterstützung aus den übergeordneten Organisationseinheiten. Die Handlungsspielräume

der lokalen *Jobcentre Plus* werden jedoch als gering eingeschätzt. Expertinnen und Experten von *Jobcentre Plus* unterhalb der zentralen Ebene bemängeln insbesondere die fehlenden Einflussmöglichkeiten auf den seit 2007 zentralisierten Einkauf von Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit.

Insgesamt ist *Jobcentre Plus* eine sehr stark über Ziele gesteuerte Organisation. Die Zielsteuerung wurde von allen befragten Ebenen dafür gelobt, dass sie die Erwartungen der übergeordneten Ebene klar definiert, sogar für einzelne Mitarbeiter/innen. Mit Evaluationen und Pilotprojekten wird regelmäßig eine Verbesserung des Zielsteuerungssystems angestrebt. Zur Frage der Wirkungen der Zielsteuerung in Großbritannien gab es kein einheitliches Meinungsbild.

6.7 Literatur zu Kapitel 6

- ADAMS, LORNA, KATIE OLDFIELD und SARAH FISH [2008]: *Job Outcome Target Tracking Customer Survey*, A report of research carried out by IFF Research Ltd on behalf of the Department for Work and Pensions, Department for Work and Pensions Research Report, No. 538, London.
- BELLIS, ANNE, JANE ASTON und SARA DEWSON [2009]: *Jobseekers Regime test site evaluation: Qualitative Research*, A report of research carried out by the Institute for Employment Studies on behalf of the Department for Work and Pensions, Department for Work and Pensions Research Report, No. 580, London.
- BRUTTEL, OLIVER [2005]: „Employment Zones‘ als innovatives Modell der Arbeitsvermittlung“, *Bundesarbeitsblatt*, H. 6/2005, S. 18-24.
- Department for Work and Pensions [2007]: *Ready for work: full employment in our generation*, Dezember 2007, London.
- Department for Work and Pensions [2008a]: *Departmental Framework*, 30. Oktober 2008, London.
- Department for Work and Pensions [2008b]: *The roll-out of Jobcentre Plus Office network*, National Audit Office (Hrsg.) im Auftrag des House of Commons, 18. Februar 2008, London.
- Department for Work and Pensions [2008c]: *Work and Pensions Longitudinal Study - List of Uses*, Juni 2008, Sheffield.
- Department for Work and Pensions [2008d]: *DWP Autumn Performance Report 2008*, 18. Dezember 2008, London.
- Department for Work and Pensions [2008e]: *The Social Fund: An New Approach*, A Consultation Document issued by the Department for Work and Pensions, November 2008, London.
- Department for Work and Pensions [2008f]: *Commissioning Strategy*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Work and Pensions by Command of Her Majesty, 28. Februar 2008, London.

- Department for Work and Pensions [2009a]: *DWP Autumn Performance Report 2009*, 22. Dezember 2009, London.
- Department for Work and Pensions [2009b]: *Department for Work and Pensions: Three Year Business Plan 2009-2012*, London.
- Department for Work and Pensions [2010a]: *Jobcentre Plus Job Outcome Target Priority Customer Groups and Points*, o.O.
Internet (29. Juni 2010):
<http://www.dwp.gov.uk/docs/jcp-jotpcg-points.pdf>
- Department for Work and Pensions [2010b]: *Fraud and Error in the Benefit System*, October 2008 to September 2009, London.
- Department for Work and Pensions [2010c]: *Draft Structural Reform Plan*, Juli 2010, London.
- Department for Work and Pensions [2010d]: *DWP Quarterly Statistical Summary*, First Release, 17. November 2010, o.O.
Internet (23. Dezember 2010):
http://statistics.dwp.gov.uk/asd/asd1/stats_summary/stats_summary_nov2010.pdf
- Department for Work and Pensions [2010e]: *DWP Statistical Summary*, First Release, 15. Dezember 2010, o.O.
Internet (23. Dezember 2010):
http://statistics.dwp.gov.uk/asd/asd1/stats_summary/stats_summary_dec2010.pdf
- Employment Group - Welfare to Work Strategy [2010]: *Delegated Flexibility Pilots*, Equality Impact Assessment for Delegated Flexibility Pilots, London.
- FRANKHAM, JOHN, LAURA PAYNE, PHILLIP SMITH, DAN STURMAN und ROB WILLIS [2006]: *Evaluation of the Job Outcome Target Pilots: quantitative study*, Final report, Department for Work and Pensions Research Report No. 316, London.
- GAY, OONAGH [2005]: *Public Service Agreements*, House of Commons Library Standard Note SN/PC/3826, 7. Dezember 2005, London.
- GHK Consulting Ltd. [2003]: *Evaluation of Jobcentre Plus Key Management Indicators*, A Final Report to Jobcentre Plus Analytical Division, Dezember 2003, London.
- GHK Consulting Ltd. [2005]: *Review of the structure of the Jobcentre Plus Business Delivery Target*, Department for Work and Pensions Research Report, No. 233, London.
- HM Government [2009]: *PSA Delivery Agreement 8: maximise employment opportunity for all*, geändert Dezember 2009, London.
- HM Treasury [2007]: *Meeting the aspiration of the British people*, 2007 Pre Budget Report and Comprehensive Spending Review, Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty, Oktober 2007, London.
- HM Treasury [2009]: *Autumn Performance Report 2009*, Dezember 2009, London.

House of Commons Work and Pensions Committee [2009]: *DWP's Commissioning Strategy and the Flexible New Deal*, Second Report of Session 2008-09, Volume 1, Report, together with formal minutes, März 2009, London.

Jobcentre Plus [2006a]: *Businessplan 2006/2007*, Leeds.

Jobcentre Plus [2006b]: *Annual Report and Accountance 2005-06*, London.

Jobcentre Plus [2007a]: *Businessplan 2007-2008*, Leeds.

Jobcentre Plus [2007b]: *Annual Report and Accountance 2006-2007*, London.

Jobcentre Plus [2008a]: *Businessplan 2008-2009*, Leeds.

Jobcentre Plus [2008b]: *Annual Report and Accountance 2007 - 2008*, London.

Jobcentre Plus [2009a]: *Businessplan 2009-2010*, Leeds.

Jobcentre Plus [2009b]: *Annual Report and Accountance 2008-2009*, London.

Jobcentre Plus [2009c]: *Our Service Standards*, Dezember 2009, o.O.

Jobcentre Plus [2010a]: *Jobseeker's Allowance*, Help while you look for work, Stand April 2010, o.O.

Jobcentre Plus [2010b]: *Income Support*, Help if you're on a low income, Stand Februar 2010, o.O.

Jobcentre Plus [2010c]: *Employment and Support Allowance*, Help if you are ill or disabled, Stand Februar 2010, o.O.

Jobcentre Plus [2010d]: *Jobcentre Plus Business Plan 2010 - 2011*, Leeds.

Jobcentre Plus [2010e]: *Flexible New Deal*, o.O.

Internet (26. Juli 2010):

http://www.direct.gov.uk/en/Employment/Jobseekers/programmesandservices/DG_180442

Jobcentre Plus [2010f]: *Achieving the best*, A handbook for everyone in Jobcentre Plus explaining our targets for 2010-2011, unveröffentlichte interne Broschüre, April 2010, o.O.

Jobcentre Plus [2010g]: *New Deal*, o.O.

Internet (26. Juli 2010):

http://www.direct.gov.uk/en/Employment/Jobseekers/programmesandservices/DG_173717

Jobcentre Plus [2010h]: *Social Fund*, Stand April 2010, o.O.

Jobcentre Plus [2010i]: *When you must take part in New Deal*, o.O.

Internet (26. Juli 2010):

http://www.direct.gov.uk/en/Employment/Jobseekers/programmesandservices/DG_180469

- JOHNSON, STEVE, und ALEX NUNN [2005]: *Evaluation of the Job Outcome Target Pilots: findings from the qualitative study*, A report of research carried out by the Policy Research Institute, Leeds Metropolitan University on behalf of the Department for Work and Pensions, Department for Work and Pensions Research Report 302, London.
- MOSLEY, HUGH, HOLGER SCHÜTZ und NICOLE BREYER [2001]: *Management by Objectives in European Public Employment Services*, WZB Discussion Paper, No. FS I 01 -203, Mai 2001, Berlin.
- MULHEIRN, IAN, und VERENA MENNE [2008]: *The Flexible New Deal*, Making it work, London.
- National Audit Office [2008]: *Department for Work and Pensions, The roll-out of the Jobcentre Plus Office network*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 346 Session 2007-2008, ordered by the House of Commons, 22. Februar 2008, London.
- NUNN, ALEX, und SUKVINDER JASSI [2010]: *Jobcentre Plus Jobseeker's Allowance off-flow rates: Key Management Indicator Post-Implementation Review*, A report of research carried out by the Policy Research Institute at Leeds Metropolitan University on behalf of the Department for Work and Pensions, Department for Work and Pensions Research Report 661, London.
- o.V. [2010]: *Spending Review 2010*, Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty, Oktober 2010, London.
- Office for National Statistics [2010a]: *Labour Force Survey*, o.O.
Internet (28. Juni 2010):
<http://www.statistics.gov.uk/statbase/Source.asp?vlnk=358&More=Y>
- Office for National Statistics [2010b]: *Labour Force Survey*, o.O.
Internet (28. Juni 2010):
http://www.statistics.gov.uk/ssd/surveys/survey_family_resources.asp
- PURVIS, ANN, und JAMES LOWREY [2008]: *Review of the Interventions Delivery Target*, A report of research carried out by Northumbria University on behalf of the Department for Work and Pensions, Department for Work and Pensions Research Report No. 505, London.
- SPROß, CORNELIA, und KRISTINA LANG [2008]: *Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken*, Chronologie und gesetzliche Grundlage, IAB Forschungsbericht, Nr. 9/2008, November 2008, Nürnberg.

7 Niederlande

Die Niederlande sind Teil des Königreichs der Niederlande, zu dem außerdem Aruba und die Niederländischen Antillen gehören. Die Niederlande sind eine konstitutionelle Monarchie und Mitglied in der Europäischen Union (vgl. Ministerie van Buitenlandse Zaken [2010]). Zwölf Provinzen bilden die mittlere Verwaltungsebene zwischen dem Zentralstaat und den rund 460 Gemeinden. Die Provinzen haben jedoch kaum politische Befugnisse und sind eher mit den deutschen Regierungsbezirken vergleichbar (vgl. BORCK und BAPPERT [2008, S. 6, 16]). Auf nationaler politischer Ebene ist für die Arbeitsverwaltung das niederländische Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) zuständig.

Im folgenden Abschnitt 7.1 werden zunächst die Kontextbedingungen der Zielsteuerung dargestellt. In Abschnitt 7.2 wird auf die Ausgestaltung sowie die Erfahrungen und Einschätzungen hinsichtlich der Zielsteuerung in den Niederlanden eingegangen. In Abschnitt 7.3 wird schließlich eine kurze Zusammenfassung gegeben.

7.1 Kontextbedingungen der Zielsteuerung

Im Folgenden wird zunächst auf Leistungen für Arbeitsuchende, ihre Finanzierung und ihre Träger (Unterabschnitt 7.1.1) eingegangen. Anschließend wird die Organisationsstruktur thematisiert (Unterabschnitt 7.1.2). Danach werden die Weisungsbefugnisse skizziert (Unterabschnitt 7.1.3). Auf das lokale Personal wird in Unterabschnitt 7.1.4 eingegangen. Der Einkauf von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit ist Gegenstand von Unterabschnitt 7.1.5. Bereits seit 2002 gibt es in den Niederlanden einheitliche Anlaufstellen für Arbeitsuchende, deren Organisation 2009 reformiert wurde; die einheitlichen Anlaufstellen werden in Unterabschnitt 7.1.6 vorgestellt. Abschließend wird in Unterabschnitt 7.1.7 auf die Organisation der kommunalen Sozialhilfe eingegangen.

7.1.1 Leistungen für Arbeitsuchende, ihre Finanzierung und ihre Träger

In den Niederlanden ist einerseits die Autonome Körperschaft öffentlichen Rechts zur operativen Umsetzung der Sozialversicherungsgesetze - Arbeitnehmersozialversicherungskasse - (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen / UWV*) und sind andererseits die Kommunen Träger von Leistungen für Arbeitsuchende zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit. Für Arbeitsuchende sind vor allem die drei folgenden Leistungssysteme relevant:

1. eine beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung (*werkloosheidsverzekering*) in Trägerschaft von *UWV* nach dem Gesetz zur Arbeitslosigkeit (*Wet werkloosheids / WW*), aus der befristet Leistungen zum Lebensunterhalt und Leistungen zur Eingliederung in Arbeit an Personen bis 64 Jahre erbracht werden²¹⁰,

²¹⁰ Bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen in den ersten beiden Monaten der Arbeitslosigkeit 75% des letzten Bruttoarbeitsentgelts, danach 70%, der maximale Anspruch liegt jedoch bei 186,65 EUR pro Tag. Die Bezugsdauer hängt davon ab, wie viele Jahre in die Versicherung eingezahlt wurde, sie beträgt jedoch mindestens drei Monate und maximal 38 Monate (vgl. *MSZW* [2010a, S. 16f]).

2. eine steuerfinanzierte, bedürftigkeitsgeprüfte und am nationalen Mindestlohn orientierte Sozialhilfe nach dem Sozialhilfegesetz (*Wet werk en bijstand / WWB*) in Trägerschaft der Kommunen, aus der Arbeitsuchende zwischen 27 und 64 Jahren und ihre Partner/innen unbefristet Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit erhalten können²¹¹ und
3. eine steuerfinanzierte aus den allgemeinen Kindergeldsätzen abgeleitete Sozialhilfe nach dem Gesetz zur Investition in Jüngere (*Wet investeren in jongeren / WIJ*) in Trägerschaft der Kommunen, aus der seit Oktober 2009 Arbeitsuchende zwischen 18 und 26 Jahren und ihre Partner/innen Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit erhalten können.²¹² Die *WIJ*-Leistungen werden allerdings bislang nicht über Ziele gesteuert.

Die drei genannten Leistungen schließen einander aus. Nach Auslaufen des *WW*-Anspruchs haben bedürftige Erwerbspersonen und deren Partnerin bzw. Partner in der Regel einen Anspruch auf *WWB*- oder *WIJ*-Leistungen der Kommunen. Die Kommunen sind zudem für Arbeitsuchende ohne Leistungsbezug zuständig. Bei allen drei Leistungen besteht grundsätzlich die Pflicht, zumutbare Erwerbsmöglichkeiten anzunehmen (vgl. *MSZW* [2008, S. 4; 2010c]).

Für Arbeitsuchende mit körperlichen oder geistigen Einschränkungen kommen darüber hinaus zwei weitere Leistungen in Trägerschaft von *UWV* in Betracht:

- Steuerfinanzierte Leistungen nach dem Gesetz für Arbeit und Unterstützung von Jüngeren, bei denen bis zum Alter von 29 Jahren als Schüler/in oder Student/in erstmals eine Behinderung anerkannt wurde (*Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten / Wajong*). Das Gesetz sieht Leistungen zum Lebensunterhalt und seit 2010 auch Leistungen zur Eingliederung in Arbeit für 18- bis 64-Jährige vor (vgl. *MSZW* [2010a, S. 20ff; 2010b]).
- Steuerfinanzierte Leistungen zur Eingliederung in eine öffentlich gestützte Beschäftigung nach dem Gesetz über öffentlich gestützte Beschäftigung (*Wet sociale werkvoorziening / WSW*) für Arbeitsuchende, die aufgrund von körperlichen oder geistigen Einschränkungen nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt vermittelbar sind. Die Leistungsvoraussetzungen werden jeweils nach Ablauf von zwei Jahren erneut geprüft.

Sofern die *WW*- oder *Wajong*-Leistungen nicht zur Deckung des Bedarfs ausreichen, werden von *UWV* ergänzende Leistungen nach dem Zulagengesetz (*Toeslagenwet / TW*) gewährt.

²¹¹ Paare erhalten zusammen 100% des nationalen Netto-Mindestlohns (rd. 1.300 € monatlich), Alleinerziehende 70% (rd. 910 EUR monatlich) und allein Stehende 50% (rd. 650€ monatlich). Die geringeren Sätze für Alleinerziehende und allein Stehende können um maximal 20% des monatlichen Netto-Mindestlohns aufgestockt werden, wenn die Lebenshaltungskosten nicht gesenkt werden können, z.B. durch Teilen von Wohnraum mit anderen Personen. Vermögen wird angerechnet (vgl. *MSZW* [2010a, S. 28ff]). Der Lebensunterhalt von Kindern wird durch andere Leistungen gesichert.

²¹² Die Kommunen müssen den Jüngeren eine Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmöglichkeit anbieten. Wird diese abgelehnt, so entfällt die Sozialhilfe. Die *WIJ*-Leistungen sind deutlich geringer als die *WWB*-Leistungen; sie steigen jedoch mit dem Lebensalter. Zusätzliche Bedarfe müssen von den Eltern finanziert oder nachrangig durch die Kommunen durch von ihnen hierfür entwickelte Unterstützungskonzepte gedeckt werden (vgl. *MSZW* [2010a, S. 31]).

Im September 2010 bezogen in den Niederlanden 270.000 Personen *WW*-Leistungen (*Centraal Bureau voor de Statistiek* [2010a]). Zudem gab es Ende September 2010 rund 268.000 *WWB*- und 33.000 *WIJ*-Empfänger/innen (*Centraal Bureau voor de Statistiek* [2010b]). Zugleich bezogen 196.000 Personen *Wajong*-Leistungen.²¹³

7.1.2 Führung und Organisationsstruktur von *UWV*

UWV als autonome Körperschaft öffentlichen Rechts ist dem niederländischen Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) unterstellt. Geführt wird *UWV* von einem Vorstand aus drei durch die bzw. den Arbeitsminister/in ernannten hauptberuflichen Manager/innen. Die Führungskräfte und Mitarbeiter/innen von *UWV* haben keinen Beamtenstatus. Das Verhältnis von *UWV* und Ministerium ist im Gesetz über die Organisationsstruktur im Bereich Arbeit und Einkommen (*Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen / Wet SUWT*) von 2001 geregelt (vgl. *European Commission* [2009] sowie SPROß und LANG [2008, S. 34]).

Innerhalb der *UWV*-Organisation gibt es verschiedene eigenständige Geschäftsbereiche mit jeweils eigenen Strukturen. Für die Erbringung der *UWV*-Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit sind insbesondere der bereits genannte Geschäftsbereich *UWV WERKbedrijf* (Arbeit) - zuständig für die Wiedereingliederung in Arbeit - und der Geschäftsbereich *Uitkeren* (Auszahlungen) - zuständig für die Bearbeitung von Leistungsansprüchen und die Auszahlung von Leistungen - verantwortlich. Der Geschäftsbereich *Sociaal Medische Zaken* (sozial-medizinische Angelegenheiten, zuständig für Feststellung von Erwerbsfähigkeit, Rehabilitation, Beratung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern hinsichtlich der Einsatzmöglichkeiten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern) wird seit April 2010 in den Geschäftsbereich *UWV WERKbedrijf* integriert, der Prozess soll bis Ende 2010 abgeschlossen sein.²¹⁴ Im Sommer 2010 hatte diese Zusammenführung von Geschäftsbereichen kaum Einfluss auf die Zielsteuerung des Geschäftsbereichs *UWV WERKbedrijf*.

Das operative Geschäft des Geschäftsbereichs *WERKbedrijf* wird auf zentraler Ebene durch eine/n operative/n Manager/in geleitet.²¹⁵ Darunter gibt es als Mittelinstanzen elf Distrikte. Auf lokaler Ebene gibt es derzeit noch etwa 130 Einheiten, die in den *Werkpleinen* in Zusammenarbeit mit einer oder mehreren Kommunen Arbeitssuchende und Erwerbsunfähige betreuen (vgl. Unterabschnitt 7.1.5; zur Organisationsstruktur vgl. auch Abbildung 20 in Unterabschnitt 7.2.2).

7.1.3 Weisungsbefugnisse bei *UWV*

Aufgrund ihres Rechtsstatus hat *UWV* weitgehende Autonomie, d.h. interne Vorgänge der *UWV* sind nicht den Eingriffen des Ministeriums ausgesetzt. Innerhalb von *UWV* kann die Zentrale den Distrikten und diesen können den *UWV WERKbedrijf* vor Ort Weisungen erteilen.

²¹³ Vgl. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLEN&PA=37638eng&LA=EN> (23. Dezember 2010).

²¹⁴ Zu den übrigen Geschäftsbereichen von *UWV* siehe auch *UWV* [2010a].

²¹⁵ Die folgenden Darstellungen fokussieren auf den Geschäftsbereich *UWV WERKbedrijf*.

7.1.4 Personal von UWV WERKbedrijf vor Ort

Hinsichtlich der Art und des Umfangs des *UWV WERKbedrijf*-Personals hat *UWV WERKbedrijf* vor Ort nur wenig Spielraum. Die Stellen werden im jährlichen Planungsprozess zusammen mit Budgetplanung und der Festlegung der angestrebten Ziele auf zentraler Ebene zwischen *UWV* und dem niederländischen Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) festgelegt. Dabei wird unterschieden in Stammpersonal und zusätzliches Personal. Die Stellen für den Geschäftsbereich *UWV WERKbedrijf* werden dann zusammen mit der Festlegung der Zielwerte unter den Distrikt-Managerinnen und -Managern gemeinsam mit dem Budget verteilt. Entsprechendes gilt im Verhältnis der Distrikte und der lokalen *UWV WERKbedrijf*-Büros. Je ehrgeiziger die Ziele desto mehr Stellen werden bereitgestellt. Die Zuordnung folgt dabei festgelegten Regeln der Personalplanung. Dies sind Planungsgrößen zur Leistung der Mitarbeiter/innen, z.B. soll ein/e Arbeitsvermittler/in pro Jahr 156 Stellen besetzen. Darüber hinaus entscheiden die Distrikt-Manager/innen über die Besetzung der Leitung der *UWV WERKbedrijf*.

Wenn ein *UWV WERKbedrijf*-Büro zusätzliche Stellen erhalten hat, erfolgt die Stellenbesetzung autonom vor Ort. Zunächst muss intern ausgeschrieben werden, bevor Stellen extern ausgeschrieben werden dürfen. Innerhalb der *UWV WERKbedrijf*-Büros kann das Personal von den lokalen Führungskräften flexibel eingesetzt werden, solange die Mitarbeiter/innen weiterhin in ihren Funktionen arbeiten.

Die Vergütung der Mitarbeiter/innen erfolgt nach Tarifverträgen und Gehaltstabellen.

7.1.5 Einkauf von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit durch UWV

Bis auf ganz wenige Ausnahmen werden alle Leistungen zur Eingliederung in Arbeit von *UWV WERKbedrijf*, die über die Beratung und Vermittlung in den ersten zwölf Monaten des *WW*-Bezugs hinausgehen, von privaten Arbeitsmarktdienstleisterinnen und -dienstleistern bereit gestellt. Seit 2008 werden diese nicht mehr anhand von gezielten Ausschreibungen unter Vertrag genommen, sondern die privaten Anbieter/innen bewerben sich allgemein für die Erbringung von Leistungen für bestimmte Personengruppen. Mit geeigneten Anbieterinnen und Anbietern schließt *UWV* einen Rahmenvertrag. Darin werden keine Förderzahlen oder sonstige besondere Inhalte festgelegt. Auch ist die Zahl der Anbieter/innen, mit denen ein Rahmenvertrag geschlossen wird, nicht begrenzt. Die Vermittler/innen in den *UWV WERKbedrijf* vor Ort entscheiden über Maßnahmen für Arbeitsuchende. Den *UWV WERKbedrijf*-Distrikten obliegt es, diese bei den Anbieterinnen und Anbietern mit Rahmenvertrag auszuwählen und entsprechende Verträge zu schließen.²¹⁶ Diese Zulassungsverfahren für private Arbeitsmarktdienstleister/innen sind aus Sicht von *UWV* deutlich weniger zeitaufwändig und flexibler.

Die Rahmenverträge werden zunächst für ein Jahr geschlossen; sie können zwei Mal für ein Jahr verlängert werden. Es gibt ein permanentes Monitoring der privaten Anbieter/innen und die Einhaltung der Rahmenverträge wird überprüft. Sofern es zu Vertragsverstößen kommt,

²¹⁶ Von dem geschilderten Verfahren wurde 2010 abgewichen. Aufgrund der prognostizierten Überschreitung des Integrationsbudgets in 2010, wurde der Einkauf im März zentralisiert (vgl. *MSZW* [2010f]).

wird der Rahmenvertrag aufgelöst. Daneben gibt es ein Qualitätsmanagement für die privaten Anbieter/innen.

Sofern die privaten Anbieter/innen Reintegrationsmaßnahmen anbieten, z.B. private Arbeitsvermittler/innen, erfolgt die Entlohnung erfolgsabhängig u.a. in Abhängigkeit von der Nachhaltigkeit der Arbeitsmarktintegration.

7.1.6 Lokale Anlaufstellen für Arbeitsuchende

Obwohl *UWV* und die Kommunen jeweils Träger bestimmter Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit sind, gibt es in den Niederlanden seit 2002 eine einheitliche Anlaufstelle für alle Antragsteller/innen auf Transferleistungen im erwerbsfähigen Alter (vgl. SPROß und LANG [2008, S. 33]).

Im Folgenden wird zunächst auf die bisherige Organisation der lokalen Anlaufstellen bis zum Jahr 2008 eingegangen (Unterabschnitt 7.1.6.1). Anschließend wird die im Jahr 2009 eingeleitete Reform dargestellt (Unterabschnitt 7.1.6.2). Die Betreuungszuständigkeit wird in Unterabschnitt 7.1.6.3, Finanzierung und Budget werden in Unterabschnitt 7.1.6.4 skizziert. Schließlich wird in Unterabschnitt 7.1.6.5 die Aufbau- und Ablauforganisation thematisiert.

7.1.6.1 Lokale Anlaufstellen von 2002 bis 2008

Von 2002 bis Ende 2008 waren die landesweit rund 130 Zentren für Arbeit und Einkommen (*Centrum voor Werk en Inkomem / CWI*) diese erste Anlaufstelle. *CWI* war wie *UWV* eine eigenständige, autonome staatliche Behörde (vgl. *MSZW* [2008, S. 5]). In den *CWI*-Stellen wurde geklärt, auf welche Leistungen zum Lebensunterhalt voraussichtlich ein Anspruch besteht, die entsprechenden Leistungsanträge entgegengenommen und an *UWV* bzw. die zuständige Kommune weitergeleitet. Bei Arbeitsuchenden hat *CWI* zudem ein Profiling durchgeführt und - möglichst noch vor Beginn des Leistungsbezugs - Vermittlungsversuche unternommen (vgl. SPROß und LANG [2008, S. 33]). Arbeitsuchende ohne erhebliche Vermittlungshemmnisse wurden während des Leistungsbezuges zunächst weiterhin durch *CWI* bei der Arbeitsuche unterstützt. Bei Bedarf konnten die Träger der Leistungen (*UWV* oder Kommunen) niedrigschwellige Angebote, wie Qualifikationstests, Bewerbertrainings oder auch kurze Qualifizierungen unterbreiten, deren Annahme verpflichtend war. *CWI* selbst hatte über die Beratung und Vermittlung hinaus keine Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik. Sofern die von *CWI* betreuten, potenziell vermittelbaren Arbeitsuchenden nach sechs bis neun Monaten immer noch Leistungen bezogen, wurden sie direkt von *UWV* bzw. der zuständigen Kommune betreut, die ihnen intensivere Integrationsangebote zur Verfügung stellen konnten. Ebenso wurde mit Arbeitsuchenden mit erheblichen Vermittlungshemmnissen bereits zu Beginn des Leistungsbezuges verfahren. Die intensiveren Integrationsangebote waren in der Regel Leistungen privater Arbeitsvermittler/innen und Arbeitsmarktdienstleister, die über Ausschreibungen von *UWV* bzw. den Kommunen eingekauft wurden (vgl. GHK Consulting Ltd. [2008, S. 86]).

7.1.6.2 Reform der lokalen Anlaufstellen 2009

2009 wurde *CWI* in *UWV* integriert. Seither gibt es innerhalb von *UWV* den Geschäftsbereich *UWV WERKbedrijf*. Zugleich sind die Kommunen gesetzlich aufgefordert, bis 1. Januar 2011

zusammen mit *UWV WERKbedrijf* in lokalen Anlaufstellen (*Werkpleinen*) ähnlich den früheren *CWIs* einen integrierten Service für alle Arbeitsuchenden²¹⁷, Erwerbsunfähigen und Arbeitgeber/innen zu erbringen (vgl. GHK Consulting Ltd. [2008, S. 86]).²¹⁸ Diese Reform wurde durchgeführt, nachdem die Evaluation des 2001 eingeführten Gesetzes über die Organisationsstruktur im Bereich Arbeit und Einkommen (*Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkommen / SUWI*) eine bessere Verzahnung zwischen den Einrichtungen zur sozialen Sicherung und der Arbeitsverwaltung nahe gelegt hatte (vgl. PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. u.a. [2006]).

Da es deutlich mehr Kommunen als frühere *CWIs* gibt, müssen in der Regel mehrere Kommunen mit einer lokalen Einheit von *UWV WERKbedrijf* kooperieren. Hierzu schließen *UWV* und die einzelnen Kommunen Verträge auf lokaler Ebene, in denen die Art der Zusammenarbeit (wer erbringt welche Leistungen) festgelegt wird (*European Commission* [2009]).

Geleitet werden die *Werkpleinen* in der Regel durch Vertreter/innen von *UWV WERKbedrijf*, auch wenn sich das *MSZW* gemeinsame Leitungen durch ein Managementteam von *UWV WERKbedrijf* vor Ort und den Kommunen wünscht.

Die Anfang 2009 bestehenden rund 130 *Werkpleinen* werden in den kommenden Jahren auf rund 100 reduziert. Bei etwa 30 *Werkpleinen* handelt es sich um so genannte regionale Plus-Ämter (*Plusvestigingen*), die einen größeren Dienstleistungsumfang z.B. für Praktika, Berufsausbildung oder Berufsberatung für ihre Region erbringen. Außerdem sind im März 2009 aufgrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise in rund 30 *Werkpleinen* so genannte regionale Mobilitätszentren (*Mobiliteitscentrums*)²¹⁹ eingerichtet worden (*European Commission* [2009]). In den Mobilitätszentren wird in regionalen Netzwerken mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, Schulen und Gewerkschaften versucht, Trends und Bedarfe auf dem Arbeitsmarkt zu identifizieren und es werden entsprechende Maßnahmen, z.B. maßgeschneiderte Qualifikationsprogramme, entwickelt (vgl. OECD [2009b, S. 1]). Auch sollen die Mobilitätszentren helfen, dass Arbeitgeber/innen redundante Belegschaften an andere rekrutierende Firmen transferieren können (*European Commission* [2009]).

7.1.6.3 Betreuungszuständigkeit

UWV WERKbedrijf vor Ort ist neben der Betreuung und Versorgung mit Maßnahmen der *WW*-Empfänger/innen auch für die Vermittlung der *WWB*-Empfänger/innen und der registrierten Arbeitslosen ohne Leistungsbezug verantwortlich. Dies sei nach Aussage aus einem Experteninterview eine *natürliche implizite Verantwortlichkeit*, die sich aus dem Auftrag zur integrierten Leistungserbringung ergebe.²²⁰ In der Regel werden die *WWB*-Empfänger/innen und die registrierten Arbeitslosen ohne Leistungsbezug nach drei Monaten Arbeitslosigkeit an

²¹⁷ Inklusive der Nichtleistungsempfänger/innen.

²¹⁸ Ursprünglich sollte dies bereits bis zum 1. Januar 2010 erfolgt sein. Der Termin wurde nachträglich um ein Jahr verschoben (vgl. Tweede Kamer der Staten-Generaal [2010, S. 1]).

²¹⁹ Das Gebiet der regionalen Plus-Ämter und der Mobilitäts-Zentren deckt das gesamte Gebiet der Niederlande ab.

²²⁰ Die Kommunen bleiben aber weiterhin Träger der passiven und aktiven Leistungen für die *WWB*-Empfänger/innen sowie für die aktiven Leistungen für Arbeitslose ohne Leistungsansprüche.

die Fallmanager/innen der Kommunen weitergeleitet, die dann intensivere Hilfestellungen und Maßnahmen für ihre Klientel erbringen, die über die Vermittlungsbemühungen von *UWV WERKbedrijf* vor Ort hinaus gehen.

7.1.6.4 Finanzierung und Budget

Die Kosten für das Personal in den *Werkpleinen* einschließlich Personalentwicklungskosten übernehmen *UWV WERKbedrijf* und die Kommunen jeweils für ihre Mitarbeiter/innen (vgl. OECD [2009a, S. 1]).

Eine gemeinsame Nutzung des Budgets für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit kann vereinbart werden.

7.1.6.5 Aufbau- und Ablauforganisation

Der organisatorische Aufbau von *UWV WERKbedrijf* vor Ort ist weitgehend einheitlich. Die *UWV WERKbedrijf* vor Ort hat jedoch gewisse Spielräume bei der Gestaltung ihrer Teams, z.B. ob Vermittler/innen nur für Arbeitsuchende oder auch für Arbeitgeber/innen zuständig sein sollen. Auch die Art der Zusammenarbeit mit den Kommunen in den *Werkpleinen* kann von der *UWV WERKbedrijf* vor Ort ausgehandelt werden. Die Integration der Leistungserbringung kann so weit gehen, dass für die Arbeitsuchenden nicht ersichtlich ist, ob ihr/e Sachbearbeiter/in bei der Kommune oder bei *UWV WERKbedrijf* angestellt ist. Nach Aussagen eines im Rahmen des Projektes befragten, unabhängigen Sachverständigen aus den Niederlanden ist die Zusammenarbeit in den meisten *Werkpleinen* jedoch deutlich weniger eng.

Die EDV-Prozesse der operativen Einheiten von *UWV WERKbedrijf* sind national einheitlich. Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den Kommunen wird aufgrund gesetzlicher Vorgaben aus dem *SUWI* seit 2002 eine digitale Kundenakte (*Digitaal Klantdossier / DKD*) entwickelt, die die Daten von *UWV*, dem früheren *CWI* und den Kommunen zusammenführt und gleichzeitig von den beteiligten Körperschaften sowie den Arbeitsuchenden genutzt wird (vgl. *Bureau Keteninformatisering Werk & Inkomen* [2010]). Jedoch haben die Kommunen teilweise immer noch eigene EDV-Systeme für die Betreuung der *WWB*-Empfänger/innen. Vom *MSZW* eingesetzte Gremien arbeiten weiterhin an der Vereinheitlichung der EDV-Systeme.

Vor oder zu Beginn der Arbeitslosigkeit soll mit allen Arbeitsuchenden mit Anspruch auf *WW*-Leistungen ein *WERKplan* (Integrationsplan) zur Arbeitsmarktintegration erstellt werden. Die weitere Betreuung der *WW*-Empfänger/innen erfolgt nach der so genannten *WERKformule* (Arbeitsformel). Die *WERKformule* ist ein Wegweiser für die Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte für die ersten zwölf Monate der Arbeitslosigkeit. Während es vor und zu Beginn der Arbeitslosigkeit um Diagnose bzw. Profiling und intensive Vermittlung geht, sollen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit mehr Angebote gemacht werden. Diese Angebote sind zum Beispiel Workshops, Bewerbungstrainings, Sprachkurse, kleinere Fortbildungen (vgl. *UWV* [2009b, S. 11]). Lange Vollzeit-Maßnahmen gibt es kaum.²²¹ Ein Teil der *WW*-Leistungsempfänger/innen geht nach zwölf Monaten - und damit später als bis 2008 - in die Betreuung von privaten Arbeitsmarktdienstleisterinnen und -dienstleistern über.

²²¹ Das heißt, die Arbeitsuchenden fallen in der Regel nicht aufgrund von Maßnahmen aus der Arbeitslosenstatistik heraus.

Der Beratungs- und Vermittlungsansatz bei *UWV WERKbedrijf* setzt nicht mehr auf eine Kundensegmentierung sondern auf eine individuelle bedarfsorientierte Betreuung. Ziel sei es nach Aussage eines *UWV*-Experten, in der Wahrnehmung der Arbeitsuchenden individualisierte Maßnahmen und Dienstleistungen zu erbringen, auch wenn die letztendlichen Angebote doch eher standardisiert seien.

Darüber hinaus müssen die Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte verschiedene Qualitätsvorgaben beachten, zum Beispiel hinsichtlich der Inhalte von Beratungsgesprächen oder der Kontaktdichte.

7.1.7 Organisation der kommunalen Sozialhilfe (*WWB*)

Mit dem niederländischen Sozialhilfegesetz (*Wet werk en bijstand / WWB*), das seit 2004 in Kraft ist, hat es einige grundlegende Änderungen in der Organisation des untersten sozialen Sicherungssystems in den Niederlanden gegeben. Seither werden die Leistungsempfänger/innen stärker in die Pflicht genommen: Erwerbsfähige sind grundsätzlich verpflichtet, zumutbare Arbeit zu suchen und anzunehmen (vgl. Mutual Learning Programme [2007, S. 2, 7]). Die zweite wichtige Änderung war eine stärkere Beteiligung am finanziellen Risiko für die Sozialhilfeausgaben der Kommunen. Im Gegenzug erhielten die Kommunen mehr Handlungsspielräume bei der Umsetzung der Sozialhilfe, außerdem wurden ihrer Berichtspflichten gegenüber dem Zentralstaat reduziert.²²²

Konnten die Kommunen vor dem *WWB* noch die Mehrheit der Kosten für die Sozialhilfe vom Zentralstaat zurückfordern (vgl. Mutual Learning Programme [2007, S. 2, 18]) wird ihnen nun jährlich ein zweiteiliges, festes Budget zur Verfügung gestellt. Sie erhalten zum einen ein Einkommensbudget für die Leistungen zum Lebensunterhalt²²³ und zum anderen ein Eingliederungsbudget zur Finanzierung von Integrations- und Aktivierungsmaßnahmen. Die Auswahl der Maßnahmen, die in der Regel durch private Arbeitsmarktdienstleister/innen erbracht werden, und auch die Zuweisung der Leistungsempfänger/innen liegt im Ermessen der Kommunen.²²⁴

²²² Die verbleibenden Berichtspflichten umfassen die Bereitstellung von Daten zu Empfänger/innen-Zahlen, Zugängen, Abgängen, Alter und Geschlecht der Leistungsbezieher/innen an das nationale Statistikbüro (*Centraal Bureau voor de Statistiek / CBS*), die Bereitstellung von Daten zu Ausgaben aus dem Einkommensbudget für passive Leistungen und dem Eingliederungsbudget für aktive Leistungen sowie die Kooperation bei vom *MSZW* beauftragten Forschungsprojekten zur Umsetzung von *WWB*-Leistungen (vgl. *MSZW* [2008, S. 9f]).

²²³ Das gesamte Einkommensbudget des Zentralstaats wird jährlich anhand eines Modells auf die Kommunen verteilt. Bei größeren Kommunen mit mehr als 40.000 Einwohnerinnen und Einwohnern werden die Sozialhilfekosten anhand von objektiven Kriterien, wie z.B. des Anteils von Geringqualifizierten oder Minderheiten an der Bevölkerung, geschätzt. Bei kleineren Kommunen mit bis zu 25.000 Einwohnerinnen und Einwohnern entspricht der Anteil am Gesamtbudget ihrem Anteil an den tatsächlichen Ausgaben für Einkommensleistungen im vorletzten Jahr bestimmt. Bei Kommunen zwischen 25.000 und 40.000 Einwohnerinnen und Einwohnern werden beide Verteilungskonzepte kombiniert (vgl. *MSZW* [2008, S. 8]).

²²⁴ Darunter fallen z.B. Profiling, Bewerbertrainings, Qualifizierungen, Lohnkostenzuschüsse, die Belohnung ehrenamtlicher Tätigkeiten, Praktika oder die Dienste privater Arbeitsvermittler/innen (vgl. *MSZW* [2008, S. 5, 9]).

Wenn eine Kommune das Einkommensbudget für die Leistungen zum Lebensunterhalt in einem Jahr nicht ausschöpft, darf sie den Überschuss behalten. Kommt es jedoch zu einem Defizit beim Einkommensbudget, muss die Kommune dieses mit eigenen Mitteln ausgleichen. Wenn das Defizit mehr als 10% beträgt, kann eine Ergänzungszahlung beim Zentralstaat angefordert werden. Wenn das Eingliederungsbudget in einem Jahr nicht ausgeschöpft wird, kann eine Kommune bis zu 75% dieses Budgets im Folgejahr verwenden (vgl. *MSZW* [2008, S. 8]). Insgesamt ergibt sich hieraus ein starker finanzieller Anreiz, die Leistungsbeurteilung genau zu prüfen und möglichst viele Leistungsempfänger/innen durch Erwerbsintegration aus der Sozialhilfe herauszuführen bzw. Antragsteller/innen bereits vor Beginn des Leistungsbezugs in Arbeit zu bringen. Letzteres wird in der Praxis von rund 85% (Stand 2007) der Kommunen durch so genannte „*Work first*“-Ansätze umgesetzt. Dabei wird direkt bei der Antragstellung auf *WWB*-Leistungen ein Arbeitsangebot - neben dem Bezug von *WWB* oder regulär entlohnt - gemacht (vgl. *Mutual Learning Programme* [2007, S. 6]). Häufig handelt es sich dabei um öffentlich geförderte Beschäftigungsangebote. Bei Ablehnung dieser Angebote entfällt der Leistungsanspruch.

Insbesondere das Modell zur Verteilung des Einkommensbudgets zwischen den Kommunen wurde in den ersten Jahren nach der *WWB*-Einführung mehrfach vom Zentralstaat angepasst. Um den Kommunen mehr Planungssicherheit zu gewährleisten, ist zwischen dem Dachverband der niederländischen Kommunen (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten / VNG*) und dem *MSZW* vereinbart worden, dass das Verteilungsmodell für die vier Jahre von 2008 bis 2011 unverändert bleibt (vgl. *MSZW* [2008, S. 11]).

Das Integrationsbudget wurde zu Beginn der *WWB*-Umsetzung von den meisten Kommunen nicht ausgeschöpft. Hier dürften jedoch noch Lernprozesse im Zusammenhang mit den 2004 von Kommunen erlangten Handlungsspielräumen im Gang sein (vgl. *MSZW* [2008, S. 13]). Ein Trend geht dahin, dass sich mehrere Kommunen zur Erbringung der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem *WWB* zusammenschließen (vgl. *Mutual Learning Programme* [2007, S. 6]).

7.2 Zielsteuerung

In den Niederlanden wird die Arbeitsmarktpolitik seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts über Ziele gesteuert (vgl. MOSLEY, SCHÜTZ und BREYER [2001, S. 142]). Direkt gesteuert wurden und werden jedoch nur die dem nationalen Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) zugeordneten (autonomen) Körperschaften, wie die Autonome Körperschaft öffentlichen Rechts zur operativen Umsetzung der Sozialversicherungsgesetze - Arbeitnehmersozialversicherungskasse - (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen / UWV*) oder die früheren Zentren für Arbeit und Einkommen (*Centrum voor Werk en Inkomen / CWI*). *UWV* wird mit all seinen Geschäftsbereichen vom *MSZW* über Ziele gesteuert, relevant für das vorliegende Forschungsprojekt ist insbesondere die Zielsteuerung des Geschäftsbereichs *WERKbedrijf*. Hier werden alle untergeordneten Organisationseinheiten obligatorisch durch Ziele gesteuert. Die niederländischen Kommunen werden nicht direkt durch das *MSWZ* über Ziele gesteuert, sondern vorwiegend über die bereits skizzierte Finanzsteuerung (vgl. Unterabschnitt 7.1.7). Die darüber hinausgehenden Steuerungsaktivitäten seitens des *MSZW* im Bereich der Kommunen

und der integrierten Leistungserbringung werden im folgenden Unterabschnitt 7.2.1 beschrieben, bevor in Unterabschnitt 7.2.2 auf die Steuerung von *UWV* eingegangen wird. Schließlich werden in Unterabschnitt 7.2.3 Erfahrungen und Einschätzungen hinsichtlich der Zielsteuerung von *UWV WERKbedrijf* dargestellt.

7.2.1 Steuerung der kommunalen Sozialhilfe und der integrierten Leistungserbringung

Die niederländischen Kommunen als Träger der Sozialhilfeleistungen (*WWB* und *WIJ*) werden - wie in Unterabschnitt 7.1.7 beschrieben - vorrangig über Finanzen gesteuert.

Das Kabinett der vierten Regierung *BALKENENDE* hat in Konkretisierung des Koalitionsvertrages zwischen Christdemokraten, Sozialdemokraten und der Christen-Union 2007 beschlossen, die Zahl der Leistungsempfänger/innen um 200.000 in der Wahlperiode bis 2011 zu senken (vgl. *MSZW* [2007, S. 12, 15]). Hierzu sollten auch die Kommunen als Verantwortliche für die Empfänger/innen von *WWB* (Sozialhilfe) und für Arbeitsuchende ohne Leistungsbezug einen Beitrag leisten. Die Kommunen können durch die Zentralregierung hierzu jedoch nicht unmittelbar verpflichtet werden (vgl. *MSZW* [2008, S. 15]); sie sind grundsätzlich gegenüber den kommunalen Parlamenten, nicht jedoch gegenüber der Zentralregierung rechenschaftspflichtig. Daher hat sich das niederländische Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) mit dem Dachverband der niederländischen Kommunen (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten / VNG*) 2007 auf zwei Ziele verständigt (vgl. *MSZW* [2008, S. 15; 2010e]): So sollte die Zahl der *WWB*-Empfänger/innen bis 2011 landesweit um 30.000 unterhalb der konjunkturellen Erwartungen reduziert werden. Dies entspricht nach damaligen Erwartungen einer Senkung der Leistungsempfänger/innen um insgesamt 75.000 (von 302.000 Ende 2006 auf 227.000 Ende 2011). Außerdem sollten 25.000 Nicht-Leistungsempfänger/innen zwischen 2007 und 2011 in Arbeit integriert bzw. gesellschaftlich beteiligt werden, wenn der Abstand zum Arbeitsmarkt zu groß ist. Im Gegenzug hat die Zentralregierung zugesagt, die Verteilung des Einkommensbudgets für die Leistungen zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe (*WWB*) von 2008 bis 2011 konstant zu halten, und den Kommunen zugestanden, dass diese die Überschüsse aus dem Einkommensbudget für die Leistungen zum Lebensunterhalt in dieser Zeit behalten dürfen.

Darüber hinaus ist in der Verwaltungsvereinbarung (vgl. *MSZW* [2010e]) zwischen *MSZW* und *VNG* vereinbart worden, dass beide Parteien gemeinsam Zielindikatoren für die integrierte Leistungserbringung für Arbeitsuchende entwickeln. Diese Vorgabe leitet sich auch aus einem Regierungsbeschluss zur Ausführung des Gesetzes über die Organisationsstruktur im Bereich Arbeit und Einkommen (*Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen / Wet SUWI*) von 2001 ab (vgl. *Besluit SUWI* Artikel 2.2 Buchst. f). Unmittelbar vor Zusammenführung der Kommunen und der lokalen Einheiten von *UWV WERKbedrijf* in den *Werkpleinen* 2009 gab es sechs Zielindikatoren, so genannte *Ketenindicatoren* für die integrierte Leistungserbringung, damals noch durch *CWI*, *UWV* und die Kommunen (vgl. *AKO-werkgroep Planning & Control* [2008, S. 8]). Zur Vorbereitung der Integration von *CWI* in *UWV* und des Aufbaus einer gemeinsamen Leistungserbringung der lokalen Einheiten von *UWV WERKbedrijf* und den Kommunen hat im Jahr 2008 das *MSZW VNG*, *UWV* und *Divosa*²²⁵ gebeten,

²²⁵ Vereinigung der kommunalen Manager/innen im Bereich Teilhabe, Arbeit und Einkommen, vgl. auch <http://www.divosa.nl/over-divosa>, Stand 5. August 2010.

Vorschläge für eine Weiterentwicklung der *Ketenindicatoren* zu unterbreiten. Die drei letztgenannten arbeiten in dem Gremium zu allgemeinen Überlegungen zur integrierten Leistungserbringung (*Algemeen Keten Overleg / AKO*) zusammen und haben dort gemeinsam Vorschläge entwickelt (vgl. *AKO-werkgroep Panning & Control* [2008, S. 8ff]). Mit einer Ausnahme²²⁶ wurden deren Vorschläge ab 2009 umgesetzt (vgl. *AKO* [2009, S. 8]):

- Prävention für *WW*-Leistungen (*Preventie WW*), gleichzeitig Zielindikator von *UWV* [2009a, S. 28] (vgl. auch Unterabschnitt 7.2.2.1): Anzahl der *WW*-Antragsteller/innen, für die Arbeitslosigkeit innerhalb von vier Monaten wahrscheinlich wird, die vor dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit wieder Arbeit aufnehmen.
- Abgänge aus *WW*-Leistungen (*Arbeidsuitstroom WW*), gleichzeitig Zielindikator von *UWV*: Anzahl der *WW*-Bezieher/innen, die (nach dem ersten Tag im Leistungsbezug) eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, die den *WW*-Anspruch teilweise oder vollständig beendet.
- *WWB*-Bestand (*Bestandsvermindering WWB*): Anzahl der *WWB*-Empfänger/innen deren Leistungsbezug beendet wird, unabhängig von der Ursache.²²⁷
- Abgänge aus *WWB* in Erwerbstätigkeit (*Arbeidsuitstroom WWB*): Anzahl der *WWB*-Empfänger/innen, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und deren *WWB*-Anspruch damit teilweise oder ganz entfällt.
- Abgänge von Arbeitsuchenden ohne Leistungsbezug in Erwerbstätigkeit (*Arbeidsuitstroom NUG*²²⁸): Anzahl der registrierten Arbeitslosen ohne Leistungsbezug, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.
- Kundenzufriedenheit der Arbeitsuchenden mit der integrierten Leistungserbringung (*Ketenklantgerichtheid werkzoekenden*) basierend auf den Prinzipien Zugänglichkeit, Erreichbarkeit, persönliche Aufmerksamkeit, Passgenauigkeit von Angeboten, Pünktlichkeit und Klarheit.
- Kundenzufriedenheit der Arbeitgeber/innen mit der integrierten Leistungserbringung (*Ketenklantgerichtheid werkgevers*) basierend auf den Prinzipien Zuverlässigkeit, Professionalität, Engagement, Erreichbarkeit und Flexibilität.

VNG, *UWV* und *Divosa* werden jährlich vom *MSZW* mit dem so genannten Maibrief (*Ketenmeibrief*) angeschrieben und u.a. gebeten, für die oben genannten Zielindikatoren für das folgende Kalenderjahr auf nationaler Ebene Zielwerte eigenständig festzulegen. Dabei ist das Ministerium auf die freiwillige Kooperation der Adressaten angewiesen. Erstmals für das Jahr 2010 hat *AKO* (bis 2009) bzw. dessen genauso zusammengesetzte Nachfolgeorganisation *Programmaraad* (ab 2010) Zielwerte in einem so genannten *Ketenplan* auf nationaler Ebene festgelegt (vgl. *AKO* [2009]). Eigenständige Zielwerte sind nur für die Kundenzufriedenheit der Arbeitsuchenden und Arbeitgeber/innen festgelegt worden. Bei den drei Zielindikatoren *Bestandsvermindering WWB*, *Arbeidsuitstroom WWB* und *Arbeidsuitstroom NUG* sind als Zielwerte jeweils die Angaben aus der Verwaltungsvereinbarung zwischen *MSZV* und *VNG*

²²⁶ Nicht aufgegriffen wurde der Vorschlag für die Fortführung des früheren Zielindikators „Prävention für *WWB*-Leistungen“ (Anzahl vormaliger *WW*-Empfänger/innen, die anschließend *WWB*-Leistungen beziehen).

²²⁷ Auf Wunsch von *Algemeen Keten Overleg (AKO)* wurde der vorherige Zielindikator „Abgänge aus *WWB*“ in „Senkung des *WWB*-Bestandes“ ohne entsprechende Änderung des Inhalts bzw. der Definition umbenannt.

²²⁸ *Niet Uitkerings Gerechtigden* (Arbeitsuchende ohne Leistungsbezug).

(vgl. *MSZW* [2010e]) übernommen worden und die Zielwerte für die *WW*-Zielindikatoren sind direkt aus dem *UWV*-Jahresplan übernommen worden (vgl. *UWV* [2009a, S. 28]).

Dabei wird der *Ketenplan* weder für die Kommunen über den *VNG* noch für die kommunalen Manager/innen über *DIVOSA* verbindlich; die Orientierung hieran ist vielmehr freiwillig. Auch die unterjährige Bereitstellung von Daten zu den *Ketenindikatoren*, die die Kommunen betreffen, erfolgt ausschließlich auf freiwilliger Basis und muss jedes Jahr zwischen dem *MSZW* und dem *AKO* (bis 2009) bzw. dem *Programmaraad* (ab 2010) verhandelt werden.

Auf lokaler Ebene können zwischen dem *UWV WERKbedrijf* vor Ort und den Kommunen für die einzelnen *Werkpleinen* ebenfalls freiwillig Zielwerte für die nationalen Zielindikatoren festgelegt werden; diese sollen aus den nationalen Zielwerten abgeleitet werden (vgl. *AKO* [2009, S. 9]). Tatsächlich wurden für das Jahr 2010 von den *UWV WERKbedrijf* vor Ort in Abstimmung mit den Kommunen lokale Zielwerte für die Abgänge in Arbeit aus *WWB*-Bezug vorab festgelegt, zu deren Erreichung jeweils beide Partner beitragen sollen. Aggregiert ergibt sich daraus ein nationaler Zielwert von 31.352 Abgängen in Arbeit aus *WWB*-Bezug. Darüber hinaus hat das *MSZW* mit dem *Programmaraad* vereinbart, dass 10.000 registrierte Arbeitslose ohne Leistungsbezug in Arbeit integriert werden sollen. Diese beiden Zielwerte sind zwar nicht Bestandteil des *Ketenplans*, jedoch der internen Steuerung von *UWV WERKbedrijf* (vgl. Unterabschnitt 7.2.2.1).

Die Fortschritte hinsichtlich der Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 2007 zwischen *MSZW* und *VNG* werden jährlich gemessen. Hierfür wird jeweils mit Schätzverfahren analysiert, welchen Einfluss die Konjunktur, nationale Politik und die Kommunen auf die Veränderungen im *WWB*-Bestand haben. So wird näherungsweise geprüft, inwieweit aufgrund der Arbeit der Kommunen die Reduzierung der *WWB*-Empfänger/innen erreicht wurde.²²⁹ Darüber hinaus werden die Ergebnisse hinsichtlich der *Ketenindikatoren* alle vier Monate in einem Bericht des *Programmaraad* veröffentlicht.²³⁰ Außerdem gibt es zu Abgängen in Arbeit inzwischen monatliche Angaben auch zu *WWB*-Abgängerinnen und -Abgängern.²³¹

Trotz dieser freiwilligen Aufstellung des *Ketenplans* 2010 und der daneben vereinbarten Jahreszielwerte für die Integration von *WWB*-Empfängerinnen und -Empfängern für 2010 und der Datenbereitstellung seitens der Kommunen sind die Verantwortlichkeiten immer noch geteilt. Mit Ausnahme der *Ketenindikatoren* zur Kundenzufriedenheit sind für die einzelnen Zielindikatoren entweder *UWV* oder die Kommunen rechenschaftspflichtig (vgl. *AKO* [2009, Anschreiben und S. 9]). Auch bleibt abzuwarten, ob der *Programmaraad* auch in Zukunft jeweils einen *Ketenplan* mit Zielwerten aufstellt, ob daneben weitere Zielwerte vereinbart werden können und ob kommunale Daten weiterhin über das gesetzlich geforderte Maß bereitgestellt werden. Laut Aussagen aus dem *MSZW* muss hierum jedes Jahr wieder neu gekämpft werden. Insgesamt können die *Werkpleinen* als Ganzes durch die Zentralregierung nur

²²⁹ Angaben aus dem *MSZW*[E-Mail Bas de Ruijter, Directorate for Income Insurance and Assistance, Financing Policy Department 2.4.2010 an NW].

²³⁰ 2009 hat *AKO* alle vier Monate einen Ergebnisbericht vorgelegt.

²³¹ Vgl. <http://www.samenvoordeklant.nl>, Stand 4. August 2010; die Daten liegen mit einer Verzögerung von etwa einem halben Jahr vor.

sehr indirekt gesteuert werden. Dies ist aus Sicht des *MSZW* die größte Schwäche bei der Steuerung der niederländischen Arbeitsmarktpolitik.

7.2.2 Zielsteuerung der *UWV*

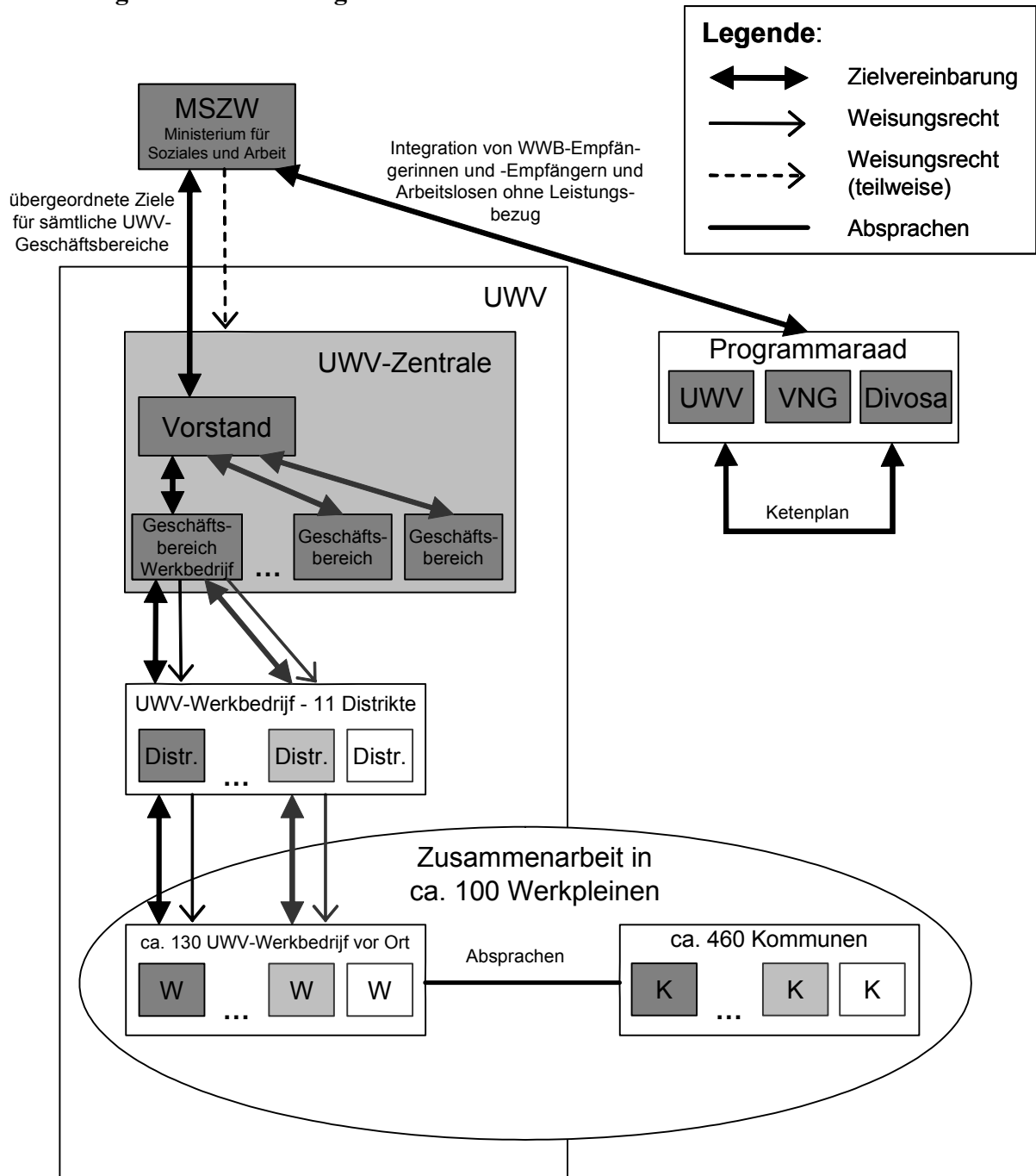
Da die Autonome Körperschaft öffentlichen Rechts zur operativen Umsetzung der Sozialversicherungsgesetze - Arbeitnehmersozialversicherungskasse - (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen / UWV*) dem niederländischen Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) unterstellt ist (vgl. *European Commission* [2009]), kann das Ministerium hier direkt über Ziele steuern. Steuerungsgegenstand ist sowohl die Erbringung der Leistungen zum Lebensunterhalt als auch der Leistungen zur Eingliederung für Arbeitsuchende.

Die nationalen Ziele für *UWV* sind durch den Regierungsbeschluss zum Gesetz über die Organisationsstruktur im Bereich Arbeit und Einkommen (*Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen / Wet SUWI*) von 2001 (*Besluit SUWI*) bestimmt. Zwischen *MSZW* und *UWV* werden jährlich Zielindikatoren und Zielwerte vereinbart. Die interne Steuerung des *UWV*-Geschäftsbereichs *WERKbedrijf* erfolgt ebenfalls über Ziele.²³² Dabei gehen die von *UWV WERKbedrijf* intern verwendeten Zielindikatoren über die zwischen *MSZW* und *UWV* vereinbarten Zielindikatoren hinaus. Die interne Zielsteuerung erfolgt mit einheitlichen Zielindikatoren für alle regionalen und lokalen Organisationseinheiten. Dritte werden nicht in die Zielsteuerung von *UWV* eingebunden. Abbildung 20 zeigt zusammenfassend die Steuerungsbeziehungen und die Weisungsbefugnisse bei *UWV*.

Nach der Beschreibung der Ziele und Zielindikatoren im Geschäftsbereich *WERKbedrijf* (vgl. Unterabschnitt 7.2.2.1) wird der Zielplanungsprozess (vgl. Unterabschnitt 7.2.2.2), die Zielnachhaltung (vgl. Unterabschnitt 7.2.2.3) und die Kommunikation der Ergebnisse der Zielsteuerung (vgl. Unterabschnitt 7.2.2.4) vorgestellt.

²³² Die folgende Darstellung fokussiert auf die Zielsteuerung im Geschäftsbereich *UWV WERKbedrijf*.

Abbildung 20: Zielsteuerung in den Niederlanden ab 2009



Anmerkung: *Werkpleinen* noch im Aufbau.

Quelle: Eigene Darstellung.

7.2.2.1 Ziele und Zielindikatoren

Der Regierungsbeschluss zum *SUWI*-Gesetz (*Besluit SUWI*) aus dem Jahr 2001 erhält verschiedene Beurteilungskriterien für die Leistung der umsetzenden Behörden (vgl. Art. 2.2 *Bestluit SUWI*): Diese werden im *Besluit SUWI* zwar als Zielindikatoren benannt, haben aber eher den Charakter von Zielen. *MSZW* und *UWV* entwickeln in Absprachen jährlich nationale Zielindikatoren zu den Beurteilungskriterien (vgl. *UWV* [2010g]). Tabelle 17 informiert über die im *Besluit SUWI* genannten Ziele für den *UWV*-Geschäftsbereich *WERKbedrijf* sowie die für die Steuerungsperiode 2010 geltenden nationalen Zielindikatoren mit ihren Zielwerten.

Ein Abgang in Arbeit - vor oder nach Eintritt der Arbeitslosigkeit - liegt vor, wenn die bzw. der Arbeitsuchende aus dem EDV-System abgemeldet wurde, weil (a) die bzw. der Arbeitsuchende selbst eine Arbeitsstelle gefunden hat, (b) eine selbstständige Erwerbstätigkeit aufgenommen hat oder (c) durch *UWV WERbedrijf* in eine registrierte Stelle vermittelt wurde.

Für die Messung einer Stellenbesetzung bei dem entsprechenden Zielindikator muss die Stelle zuvor bei *UWV WERKbedrijf* registriert und aktiv von einem *UWV WERKbedrijf* vor Ort vermittelt worden sein.

Bei der Vermittlungsquote der im Jahr 2010 begonnenen Reintegrationsmaßnahmen von Behinderten zählt als Vermittlung, wenn eine Person für mindestens zwei Monate in einem ursprünglich für mindestens sechs Monate geplanten Arbeitsverhältnis tätig war. Zum Ende des Erwerbslebens muss der Arbeitsvertrag sich mindestens auf die Hälfte der verbleibenden Zeit im Erwerbsalter erstrecken.

Der Anteil der bei *UWV* gemeldeten Stellen an allen offenen Stellen in den Niederlanden wird auf Basis von regelmäßigen Arbeitgeberbefragungen durch das niederländische Statistikamt (*Centraal Bureau voor de Statistiek / CBS*) berechnet (vgl. *UWV* [2010g]).

Arbeitgeber/innen müssen bei *UWV* vor Kündigungen eine entsprechende Berechtigung bei *UWV* einholen. Hierauf bezieht sich der Zielindikator zur pünktlichen Erstellung von Kündigungserlaubnissen. Nur bei wichtigen Gründen werden die Kündigungen genehmigt. Bei den Ausstellungen von Arbeitserlaubnissen geht es um Arbeitnehmer/innen, die nicht aus der Europäischen Union stammen (vgl. *UWV* [2010g]).

Bei den Zielindikatoren zu den *WSW*-Feststellungen geht es darum, die Anträge auf öffentlich gestützte Beschäftigungsverhältnisse aufgrund von körperlichen oder geistigen Einschränkungen pünktlich abzuarbeiten. Ein *WSW*-Bescheid gilt in der Regel zwei Jahre, danach müssen erneut Gespräche geführt und ärztliche Gutachten erstellt werden (vgl. *UWV* [2010g]).

Tabelle 17: Nationale Ziele, Zielindikatoren und Zielwerte für UWW-WERKbedrijf in den Niederlanden für das Jahr 2010

Auszug aus Art. 2.2 Besluit SUWI	Nationale Ziele und Zielindikatoren	Zielwert
a) Vermeidung von Zugängen in den Leistungsbezug von UWW-Leistungen (<i>Voorkoming van uitkeringsinstroom, bij het UWW</i>)	Vermeidung von WW-Bezug: Anzahl der Arbeitsuchenden, die einen Antrag auf WW-Leistungen gestellt haben und bei denen Arbeitslosigkeit binnen vier Monaten wahrscheinlich ist, die eine Arbeit aufnehmen (<i>Preventie WW, na begeleiding weer aan het werk < Iste werkloosheidsdag</i>)	≥13.000
c) Förderung der Abgänge aus UWW-Leistungsbezug durch Vermittlung und Integration (<i>Bevordering uitstroom in relatie tot bemiddeling en re-integratie, bij het UWW</i>)	Integrationsergebnisse (Resultaten Werk):	
	• Anzahl der WW-Abgänge in abhängige oder selbstständige Erwerbstätigkeit (<i>Arbeidsuitstroom WW</i>)	≥187.000
	• Vermittlungsquote der 2010 begonnenen Reintegrationsmaßnahmen für Behinderte (<i>Plaatsingspercentages AG</i>)	≥30%
	• Anteil der neuen Wajong-Fälle mit Arbeitsmarktchancen, für die binnen 14 Tagen ein Integrationsplan vorliegt (<i>Tijdigheid participatieplan Wajong</i>)	≥85%
• Anzahl der Stellenbesetzungen (<i>Aantal vervulde vacatures</i>)	≥95.000	
	Unterstützung des Matchings auf dem Arbeitsmarkt (Ondersteuning arbeidsmarkt):	
	• Transparenz bei Stellenangeboten für Arbeitsuchende: Anteil der offenen Stellen, die im UWW-System erfasst sind, an allen offenen Stellen (<i>Transparantiebereik vacatures voor werkzoekenden</i>)	≥60%
• Transparenz über Arbeitsuchende für Arbeitgeber/innen: Anzahl der verfügbaren Lebensläufe auf der UWW-Homepage (<i>Transparantiebereik werkzoekenden [CV's] voor werkgevers</i>)	≥180.000	
	Pünktliche Erbringung juristischer Dienstleistungen (Tijdigheid juridische dienstverlening):	
	• Anteil der binnen 6 Wochen erteilten Kündigungsgenehmigungen an allen Kündigungsanträgen (<i>Ontslagvergunningen</i>)	≥82%
• Anteil der binnen 5 Wochen erteilten Arbeitserlaubnisse an allen Anträgen (<i>Tewerkstellingsvergunningen</i>)	≥90%	

Auszug aus Art. 2.2 <i>Besluit SUWI</i>	Nationale Ziele und Zielindikatoren	Zielwert
	<p>Pünktliche WSW-Feststellungen innerhalb von 16 Wochen nach Antragseingang (<i>Tijdigheid indicatie WSW</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anteil der binnen 16 Wochen bearbeiteten Erstanträge auf WSW-Feststellung (<i>Indicatie WSW</i>) • Anteil der binnen 16 Wochen bearbeiteten Wiederholungsfeststellungen WSW (<i>Herindicatie WSW</i>) 	<p>≥95%</p> <p>≥95%</p>
d) Kundenorientierung / Kundenzufriedenheit bei der Erbringung von UWW-Leistungen (<i>Klantgerichtheid, bij het UWW</i>)	<p>Kundenzufriedenheit (Skala von 1 bis 10) (<i>Klantgerichtheid</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kundenzufriedenheit Arbeitsuchende / Leistungsempfänger/innen (<i>Klantentevredenheid uitkeringsgerechtigden</i>) • Kundenzufriedenheit Arbeitgeber/innen (<i>Klantentevredenheid werkgevers</i>) 	<p>≥7</p> <p>≥7^a</p>
e) Effizienz bei der UWW-Leistungserbringung (<i>Efficiency, bij het UWW</i>)	Nutzung des Budgets (<i>Realisatie binnen budget</i>) für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und Verwaltungskosten	≤100%
<p>^a Zielwert war ursprünglich 6,8; nachdem der <i>Programmarad</i> im <i>Ketenplan 2010</i> mit 7,0 einen anspruchsvolleren Zielwert vorgeschlagen hat, ist der Zielwert angepasst worden.</p>		

Anmerkung: *WW*: *Wet werkloosheids* (niederländisches Gesetz zur Arbeitslosenversicherung); *Wajong*: *Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten* (niederländisches steuerfinanziertes Leistungssystem mit bedarfsorientierten Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit für Personen, die sich in jüngeren Jahren eine Behinderung zugezogen haben); *WSW*: *Wet sociale werkvoorziening* (niederländisches Gesetz zu geschützten Beschäftigungsprogrammen); Art. 2.2 Buchst. f *Besluit SUWI* enthält Ziele zur integrierten Leistungserbringung von UWW *WERKbedrijf* und Kommunen (*Ketenprestaties, bij het UWW en colleges van Burgemeester en wethouders*) - vgl. zu den daraus abgeleiteten Zielindikatoren Unterabschnitt 7.2.1.

Quelle: *MSZW* [2010g, Beilage 1] und *UWW* [2009a, S. 28; 2009b, S. 9; 2010b, S. 28].

Für die Zielindikatoren zur Kundenzufriedenheit werden alle drei Monate Leistungsempfänger/innen und Arbeitgeber/innen via Telefon und Internet befragt. Bei den Leistungsempfängerinnen und -empfängern sind folgende fünf Kriterien relevant (vgl. *UWW* [o.J.]):

- Erreichbarkeit / Zugänglichkeit (*Bereikbaarheid & Toegankelijk*),
- Persönliche Aufmerksamkeit der Fachkräfte (*Persoonlijke aandacht*),
- Passende Angebote (*Maatwerk*),
- Pünktlichkeit (*Tijdigheid*) und
- Klarheit (*Duidelijkheid*).

Für Arbeitgeber/innen sind hingegen folgende fünf Kriterien relevant:

- Zuverlässigkeit (*Betrouwbare communicatie*),
- Professionalität (*Professionaliteit*),
- Engagement (*Daadkracht*),
- Erreichbarkeit (*Toegankelijkheid en gemak*) und

- Flexibilität (*Flexibiliteit*).

Anhand der Ergebnisse werden jeweils zusammenfassende Kundenzufriedenheitsindices errechnet. Die Kundenzufriedenheit wird auf einer Skala von 1 bis 10 ausgewiesen.

Veränderungen bei den nationalen Zielen

Mit der Integration von *CWI* in *UWV* und der Bildung des Geschäftsbereichs *UWV WERKbedrijf* sowie der Einführung der gemeinsamen Leistungserbringung durch *UWV WERKbedrijf* und die Kommunen in den lokalen *Werkpleinen* musste auch das Zielsteuerungssystem angepasst werden. Die Änderungen bei den Zielindikatoren sind jedoch gering. Um die Zahl der nationalen Zielindikatoren nicht zu groß werden zu lassen, sind einige Zielindikatoren mit der Fusion abgeschafft worden oder werden nun nur noch als interne Zielindikatoren innerhalb von *UWV WERKbedrijf* verwendet.

Neuerungen gab es unter anderem bei der Messung der Prävention von *WW*-Leistungen. Der bis einschließlich 2008 verwendete Zielindikator für das *CWI* (Präventivquote *WW*) maß, wie viele der Antragsteller/innen nicht in den Leistungsbezug übergegangen sind. Der neue Präventionsindikator für *WW*-Leistungen hingegen misst, wie viele der Antragsteller aufgrund von Erwerbstätigkeit nicht in den Leistungsbezug übergehen. Auch ist die Zeitspanne, in der eine *WW*-Prävention gemessen wird, verändert worden. Bis 2008 wurde eine *WW*-Prävention bis zum 23. Werktag der Arbeitslosigkeit gemessen, seit 2009 geht die Zeitspanne nur noch bis zum letzten Tag vor Beginn der Arbeitslosigkeit. Schließlich wurde die Quote durch absolute Zielwerte ersetzt (vgl. *MSZW* [2009, Beilage 2; 2010g, Beilage 1], *UWV* [2009a, S. 13f, 28]).

Darüber hinaus ist auch beim Zielindikator für die *WW*-Abgänge in Arbeit die Quote durch absolute Zielwerte ersetzt worden. Die Verwendung von Absolutzahlen sowohl beim *WW*-Präventionsindikator als auch beim *WW*-Abgangsindikator vereinfacht die Verteilung nationaler Zielwerte auf die einzelnen *UWV WERKbedrijf* vor Ort. Auch die Verbindung der erreichten Werte zum Kabinettsbeschluss von 2007 und zu den daraus folgenden Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Dachverband der niederländischen Kommunen (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten / VNG*) und dem *MSZW* von 2007 (vgl. Unterabschnitt 7.2.1) wird vereinfacht (vgl. *AKO* [2008, S. 9]).

Der Zielindikator zum Abschluss von Integrationsplänen für *Wajong*-Empfänger/innen ist ebenfalls 2010 neu eingeführt worden. Dies steht im Zusammenhang mit einer Gesetzesänderung in diesem Bereich zum 1. Januar 2010 (vgl. *UWV* [2010g]). Seither wird die Aktivierung der Personen mit *Wajong*-Ansprüchen für den Arbeitsmarkt stärker verlangt und gefördert (*MSZW* [2010h]).

Nationale interne Zielindikatoren und Zielwerte von *UWV WERKbedrijf*

Parallel zur Steuerung von *UWV* durch das niederländische Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) steuert auch der Geschäftsbereich *UWV WERKbedrijf* intern seine Distrikte und diese die *UWV WERKbedrijf* vor Ort durch Ziele. Dabei setzt der Geschäftsbereich *UWV WERKbedrijf* seine Zielindikatoren und Zielwerte autark. Tabelle 18 gibt eine Übersicht über die für das Jahr 2010 intern festgelegten

Zielindikatoren und stellt sie den mit dem *MSZW* vereinbarten Zielindikatoren gegenüber. Die internen Zielindikatoren gelten mit zwei Ausnahmen jeweils für alle Distrikte und *UWV WERKbedrijf* vor Ort in gleicher Weise. Zwei Zielindikatoren betreffen den Einkauf, der den Distrikten obliegt; diese beiden Zielindikatoren gelten dementsprechend nur für die Distrikte und nicht für *UWV WERKbedrijf* vor Ort. Die als Anteil in Tabelle 18 dargestellten internen Zielwerte gelten einheitlich für die gesamte Organisation. Soweit extern und intern gleiche Zielindikatoren verwendet und jeweils für die Zielwerte Anteile festgelegt werden, sind die Zielwerte identisch. Abweichungen gibt es hingegen bei den absolut festgelegten Zielwerten, die Wirkungsindikatoren für die Abgänge in Arbeit und die Stellenbesetzungen betreffen. Hier sind die aggregierten Zielwerte, die sich aus den internen Zielvereinbarungen von *UWV WERKbedrijf* ergeben, anspruchsvoller als jene, die extern mit dem *MSZW* vereinbart sind.

Wie Tabelle 18 zeigt, werden die Zielindikatoren, die auch für die Steuerung durch das *MSZW* verwendet werden, weitgehend auch in der internen Steuerung berücksichtigt; insbesondere die Abgänge sind weiter nach der Dauer des Leistungsbezugs und dem Lebensalter ausdifferenziert. Zudem gehen einige Zielindikatoren über die mit dem *MSZW* vereinbarten Ziele hinaus, dies betrifft die Mitarbeiterorientierung, Prozessindikatoren sowie zusätzliche Abgangsindikatoren für *WWB*-Empfänger/innen und für Arbeitslose ohne Leistungsbezug²³³. Zudem sind die Zielwerte für die beiden letztgenannten Abgangsindikatoren sowie der Zielwert zur Anzahl der Stellenbesetzungen differenziert nach dem Beitrag der *UWV WERKbedrijf* vor Ort und der Kommunen.²³⁴ Zwar gibt es zwischen *MSZW* und *UWV* keine Vereinbarung zu den beiden Abgangszielen, jedoch gibt es zwischen den *UWV WERKbedrijf* vor Ort und den Kommunen Zielvereinbarungen über die Zahl der Abgänge aus *WWB*-Bezug in Arbeit und zwischen dem *MSZW* und dem *Programmaraad* eine Vereinbarung über die Abgänge von registrierten Arbeitslosen ohne Leistungsbezug in Arbeit (vgl. Unterabschnitt 7.2.1).

Insgesamt werden damit über 30 Zielindikatoren für die interne Steuerung verwendet, die sowohl arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele - Abgänge in Arbeit und Stellenbesetzungen - als auch mitarbeiter- und kundenbezogene Zielindikatoren sowie etliche Prozessindikatoren umfassen.

²³³ Für die *WWB*-Empfänger/innen und Arbeitslose ohne Leistungsbezug hat *WERKbedrijf* insbesondere in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit die Verantwortung für die Vermittlung (vgl. Unterabschnitt 7.1.6.3).

²³⁴ Allerdings kann bei den drei Zielindikatoren die Zielerreichung der Kommunen nicht festgestellt werden.

Tabelle 18: Externe und interne Zielindikatoren und nationale Zielwerte von UWW WERKbedrijf in den Niederlanden für 2010

Zielindikator	Zielwert	
	extern ^a	intern ^b
Vermeidung von WW-Bezug		
Abgänge in abhängige oder selbstständige Erwerbstätigkeit ...		
aus WW präventiv (Anzahl der Arbeitsuchenden, die einen Antrag auf WW-Leistungen gestellt haben und bei denen Arbeitslosigkeit binnen vier Monaten wahrscheinlich ist, die eine Arbeit aufnehmen)	≥13.000	abs.
Integrationsergebnisse		
Abgänge in abhängige oder selbstständige Erwerbstätigkeit ...		
aus WW insgesamt	≥187.000	(abs.) ^c
aus WW innerhalb der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit	-	abs.
aus WW mit Arbeitslosigkeitsdauer über 3 bis 12 Monaten	-	abs.
aus WW mit Arbeitslosigkeitsdauer über 12 Monaten	-	abs.
aus WWB	-	abs.
von registrierten Arbeitslosen ohne Leistungsbezug	-	abs.
Anteil der Jüngeren bis einschließlich 26 Jahre (Sonderprogramm) an den WW-Abgängen	-	rel.
Anteil der Älteren ab 45 Jahren (Sonderprogramm) an den WW-Abgängen	-	rel.
Vermittlungsquote der 2010 begonnenen Reintegrationsmaßnahmen für Behinderte (<i>Plaatsingspercentages AG</i>)	≥30%	-
Anteil der neuen <i>Wajong</i> -Fälle mit Arbeitsmarktchancen, für die binnen 14 Tagen ein Integrationsplan vorliegt	≥85%	-
Anzahl der Stellenbesetzungen	≥95.000	abs.
Anteil der registrierten und anschließend besetzten Stellen die mit Arbeitsuchenden besetzt werden, die bei UWW WERKbedrijf gemeldet sind	-	rel.
Anteil der WW-Bezieher/innen, die nach einer Reintegrationsmaßnahme einen Arbeitsvertrag über mindestens 12 Monate oder mit einem Arbeitsvolumen von mindestens der Hälfte der Arbeitsstunden abschließen, die (ursprünglich) zum WW-Leistungsanspruch berechtigt haben	-	rel.
Unterstützung des Matchings auf dem Arbeitsmarkt		
Anteil der offenen Stellen, die im UWW-System erfasst sind, an allen offenen Stellen	≥60%	-
Anzahl bzw. Anteil der verfügbaren Lebensläufe (<i>CV's</i>) auf der UWW-Homepage (am Jahresende)	≥180.000	rel.

Zielindikator	Zielwert	
	extern ^a	intern ^b
Pünktliche Erbringung juristischer Dienstleistungen		
Anteil der binnen 6 Wochen erteilten Kündigungsgenehmigungen an allen Kündigungsanträgen	≥82%	-
Anteil der binnen 5 Wochen erteilten Arbeitserlaubnisse an allen Anträgen	≥90%	-
Pünktliche WSW-Feststellungen		
Anteil der binnen 16 Wochen bearbeiteten Erstanträge auf WSW-Feststellung	≥95%	rel.
Anteil der binnen 16 Wochen bearbeiteten Wiederholungsfeststellungen WSW	≥95%	rel.
Kundenzufriedenheit (Skala von 1 bis 10)		
Kundenzufriedenheit Arbeitsuchende / Leistungsempfänger/innen	≥7	abs.
Kundenzufriedenheit Arbeitgeber/innen	≥7	abs.
Effizienz		
Umsetzungskosten innerhalb des Budgets (alle operativen Kosten, ohne Kosten für Reintegrationsmaßnahmen)	≤100%	rel.
Kosten Einkauf von Reintegrationsmaßnahmen innerhalb des Budgets	-	rel.
Anteil des befristet beschäftigten Personals im operativen Geschäft	-	rel.
Anteil des befristet beschäftigten Personals bei Sonderprojekten im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise und anderen Sonderprojekten	-	rel.
Mitarbeiterorientierung		
Krankheitsausfälle pro Jahr	-	rel.
Mitarbeiterzufriedenheit (Skala von 1 bis 10)	-	abs.
Anteil der beurteilten Mitarbeiter/innen	-	rel.
Anteil der durchgeführten Entwicklungsabsprachen	-	rel.
Anteil der zertifizierten Vermittler/innen	-	rel.
Durchführung von Planung und Kontrolle innerhalb der <i>Werkpleinen</i> mit der Methode <i>A3 INK</i>	-	rel.
Sonstige Prozessindikatoren		
WW-Arbeitsuchende mit <i>Werkplan</i> (Eingliederungsvereinbarungen) binnen 4 Wochen nach Meldung (am Jahresende)	-	≥95% (≥75%) ^g
Anteil der Arbeitsuchenden mit passendem Arbeitsangebot binnen 13 Monaten (am Jahresende)	-	rel.
Anteil der WW-Empfänger/innen mit Serviceleistungen (am Jahresende)	-	rel.

Zielindikator	Zielwert	
	extern ^a	intern ^b
Einhaltung der vom <i>MSZW</i> aufgestellten Vorschriften zur Erfassung von Kundendaten und zur Dokumentation (am Jahresende)	-	rel.
Anteil der binnen 3 Wochen bearbeiteten Beschwerden	-	rel.
Anteil der Arbeitsuchenden, die die <i>Werkm@p</i> ^d verwenden (am Jahresende)	-	rel.
Anteil der <i>WW</i> -Anträge, die online eingehen (<i>E-Intake WW</i>) (am Jahresende)	-	rel.
Anteil der binnen 35 Tagen beglichenen Rechnungen für Reintegrationsmaßnahmen seitens der Distrikte	-	rel. ^e
Anteil der binnen 4 Wochen bereitgestellten Reintegrationsmaßnahmen seitens der Distrikte	-	rel. ^e
<p>^a Zwischen <i>MSZW</i> und <i>UWV</i> vereinbarte Zielwerte.</p> <p>^b Für die interne Steuerung von <i>UWV WERKbedrijf</i> vereinbarte Zielwerte. Auf Bitte der <i>UWV WERKbedrijf</i>-Zentrale wurde hier davon abgesehen, hier die genauen Zielwerte anzugeben.</p> <p>^c Dieser Zielwert wird in der internen Zielsteuerung nicht explizit genannt, ergibt sich jedoch aus Aggregation der nach der Dauer des Leistungsbezugs differenzierten Zielwerte.</p> <p>^d <i>Werkm@p</i> ist ein Online-Kundenportal, über das sich u.a. Vermittler/innen und Arbeitsuchende Nachrichten, Termine oder auch Dokumente zuleiten können.</p> <p>^e Nur in den Vereinbarungen zwischen den Leitungen der <i>UWV WERKbedrijf</i>-Distrikte mit ihren Einkaufsmanagerinnen und -managern. 2010 wurde der Einkauf zentralisiert, weil das Budget aufgrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise knapp war (vgl. <i>MSZW</i> [2010f]).</p>		

Quelle: *UWV* [2009a, S. 28; 2009b, S. 9f; 2010c, Beilagen 2 und 3; 2010d, Beilagen 2 und 3; 2010e, Beilagen 2 und 3].

Regionale und lokale Ziele

Neben den nationalen Zielen und Zielindikatoren gibt es in den Distrikten und in einzelnen *UWV WERKbedrijf* vor Ort weitere Ziele und Vereinbarungen mit externen Partnerinnen und Partnern, wie Gemeinden oder Arbeitgeberverbänden verschiedener Branchen. Ziele auf Distrikt-Ebene vereinbart die Distrikt-Leitung häufig in regionalen Gremien aus Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Vertreterinnen und Vertretern aus der Politik, immer in Rücksprache mit den betroffenen *UWV WERKbedrijf* vor Ort. Wenn die *UWV WERKbedrijf* vor Ort eigene Vereinbarungen mit lokalen Partnerinnen und Partnern schließen möchten, müssen sie hierfür ebenfalls Rücksprache mit dem Distrikt halten. Gegebenenfalls leistet der Distrikt zu deren Erfüllung auch Unterstützung durch Budget oder Personal. Die Distrikt-Manager/innen können für solche Fälle Budgets reservieren.

Wichtiger als die Vereinbarungen zwischen *UWV WERKbedrijf* vor Ort und externen Partnerinnen und Partnern sind Vereinbarungen mit den Kommunen. 2010 arbeiten 71% der *Werkpleinen* mit einem gemeinsamen Jahresplan mit Zielen (vgl. *UWV* [2010h, S. 7]).

7.2.2.2 Festlegung der Zielwerte

Der Planungsprozess, bei dem nationale Zielwerte zwischen dem niederländischen Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) und *UWV* sowie innerhalb der *UWV* festgelegt werden, beginnt jeweils fast ein Jahr vor dem Beginn der Steuerungsperiode. Jeweils im Februar und März eines Jahres werden die Ergebnisse und Entwicklungen des Vorjahres innerhalb von *UWV* analysiert.

Anschließend beginnen Erörterungen zwischen dem Ministerium und dem *UWV*-Geschäftsbereich strategische Planung für *UWV* insgesamt (*Strategie, Beleid en Kenniscentrum / SBK*) sowie zwischen dem Ministerium und der Direktion des *UWV*-Geschäftsbereichs *WERKbedrijf*. Dabei geht es unter anderem um Prognosen über zukünftige Entwicklungen am Arbeitsmarkt, zukünftige Prioritäten und Ressourcen.

Auf dieser Basis verfasst das Ministerium den so genannten Mai-Brief an den Vorstand der *UWV*²³⁵. Der Brief enthält neben den politischen Prioritäten für das folgende Jahr, Prognosen und Budgetplanungen auch die Zielindikatoren für *UWV* insgesamt, die in der Regel zuvor zwischen *UWV* und Ministerium abgesprochen sind. Mit dem Mai-Brief wird der *UWV*-Vorstand aufgefordert, einen Arbeitsplan einschließlich Zielwerten für das folgende Jahr aufzustellen.

Anschließend beginnen die einzelnen *UWV*-Geschäftsbereiche mit der Planung für das Folgejahr. Die Zielindikatoren von *UWV WERKbedrijf* gehen dabei über die mit dem *MSZW* vereinbarten Zielindikatoren hinaus (vgl. auch Tabelle 18 in Unterabschnitt 7.2.2.1 und *UWV* [2009b, S. 8ff]). Die zentrale strategische Planungseinheit von *UWV* fasst die Pläne der einzelnen Geschäftsbereiche zu einem Gesamtplan zusammen, der am 1. Juli jeden Jahres der bzw. dem Arbeitsminister/in vorgestellt wird.

Im Anschluss werden die zunächst nur auf nationaler Ebene geplanten Zielwerte in einem *top-down-bottom-up*-Prozess von der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* in die elf Distrikte und *UWV WERKbedrijf* vor Ort und wieder zurück nach oben gegeben und abgestimmt. Dabei wird gleichzeitig über die Zielwerte, das verfügbare Budget und Personal diskutiert. Personalarbeit und Zielwerte sind dabei eng verbunden. Beispielsweise geht die Reduzierung von Zielwerten stets mit der Reduzierung des bereitgestellten Personals einher. So gibt es eine Regel, dass ein/e Vermittler/in im Jahr mindestens 156 Stellenbesetzungen erzielen soll.

Nach dem *top-down-bottom-up*-Prozess innerhalb der *UWV*-Geschäftsbereiche geben die Geschäftsbereiche ihre Pläne an den *UWV*-Vorstand weiter, der offiziell am 1. Oktober jeden Jahres (tatsächlich meist im Laufe des Oktobers oder Anfang November) den endgültigen Arbeitsplan von *UWV* der bzw. dem Arbeitsminister/in vorstellt. Die bzw. der Minister/in hat danach einen Monat Zeit, um dem Arbeitsplan zuzustimmen.

²³⁵ Auch an andere Institutionen werden derartige Planungsbriefe versandt, z.B. an die Sozialversicherungsbank (*Sociale Verzekeringsbank / SVB*) oder an den *Programmaraad* zur Umsetzung der integrierten Leistungserbringung von *UWV WERKbedrijf* und Kommunen in den lokalen *Werkpleinen* (siehe auch Unterabschnitt 7.2.1).

Die zwischen *MSZW* und *UWV* vereinbarten Zielwerte werden nicht exakt für die interne Zielsteuerung von *UWV WERKbedrijf* übernommen; bei einigen Zielindikatoren werden intern anspruchsvollere Zielwerte gesetzt. Nachdem die *UWV WERKbedrijf*-Führung alle Zielwerte für ihren Geschäftsbereich auf nationaler Ebene festgelegt hat werden Management-Kontrakte geschlossen, und zwar:

- zwischen dem *UWV*-Vorstand und der Direktion des Geschäftsbereichs *WERKbedrijf*,
- zwischen der Direktion von *UWV WERKbedrijf* und der Leitung der *UWV WERKbedrijf*-Distrikte,
- zwischen der Leitung der *UWV WERKbedrijf*-Distrikte und den Managerinnen und Managern für den Bereich Einkauf und Integration von Service- und Eingliederungsleistungen (*inkoop en re-integratie*)²³⁶,
- zwischen der Leitung der *UWV WERKbedrijf*-Distrikte und den Managerinnen und Managern der *UWV WERKbedrijf* vor Ort.

Falls keine Einigung über die Zielwerte erfolgt, kann die jeweils übergeordnete Organisationseinheit die Zielwerte einseitig festlegen.

7.2.2.3 Zielnachhaltung

Während die Zielnachhaltung zwischen *UWV* und dem niederländischen Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) früher alle drei Monate erfolgte, findet sie nun alle vier Monate statt. Die Ergebnisse müssen in diesem Turnus auch dem Parlament vorgelegt werden. *UWV* erstellt hierfür alle vier Monate einen Bericht (vgl. z.B. *UWV* [2010h]). Möglicherweise wird der Zielnachhalteturnus zwischen *UWV* und *MSZW* in Zukunft seltener erfolgen. Bei der Zielnachhaltung mit dem *MSZW* konzentriert man sich auf die mit dem Ministerium vereinbarten Zielindikatoren und weniger auf die internen Zielindikatoren der *UWV*-Geschäftsbereiche. Neben der formalen Zielnachhaltung zwischen dem Ministerium und *UWV* haben die Vertreter/innen wöchentlich Kontakt und tauschen sich über aktuelle Themen, unter anderem auch über die Zielsteuerung, aus.

Der Geschäftsbereich *WERKbedrijf* erstattet dem *UWV*-Vorstand monatlich einen Bericht, unter anderem über die Zielerreichung auf nationaler Ebene (vgl. *UWV* [2010f]). Hierin werden die aktuellen Werte der Zielerreichung analysiert, Prognosen zur Zielerreichung am Jahresende erstellt und geplante Schritte bei drohender Zielverfehlung aufgezeigt.

Zwischen der Direktion der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* und den elf Distrikten gibt es vier Zielnachhaltengespräche während des Jahres und ein Beurteilungs- oder Evaluationsgespräch über das gesamte Jahr nach Abschluss des Steuerungszyklus'. Der Turnus der unterjährigen Zielnachhaltengespräche mit den Distrikten ist am Anfang kürzer (zunächst zwei Gespräche mit jeweils zwei Monaten Abstand) und danach etwas länger (zwei weitere Gespräche nach jeweils drei Monaten). Grund für diesen Turnus ist, dass Steuerungsaktivitäten rechtzeitig vor der Sommerpause eingeleitet werden müssen, damit sie - angesichts der Größe der Organisation - noch vor Jahresende wirken. An den Zielnachhaltedialogen sind die Direk-

²³⁶ Im Frühjahr 2010 wurde der Einkauf zentralisiert, weil das Budget aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise knapp war (vgl. *MSZW* [2010f]). Unklar ist, ob die Zielvereinbarungen trotzdem weiterhin Bestand haben.

tion der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* und die Controller/innen aus der Zentrale und den Distrikten beteiligt.

Zwischen den Distrikten und den *UWV WERKbedrijf* vor Ort finden vier bis sechs Mal jährlich Zielnachhaltegespräche statt. Dabei geht es jedoch nicht nur um die Zielerreichung, sondern auch um weitere Themen.

Neben den formalen Zielnachhaltegesprächen liegen auf nationaler Ebene, auf Ebene der Distrikte und der *UWV WERKbedrijf* vor Ort wöchentlich Daten zur Leistungserbringung vor.²³⁷ Einzelne Zielindikatoren werden auch auf der Ebene einzelner Mitarbeiter/innen ausgewiesen.²³⁸

Für die unterjährige Zielnachhaltung wird von *UWV WERKbedrijf* für jeden Zielindikator für jede Woche des Jahres ein Jahresfortschrittswert bestimmt, der angibt, welcher Wert bis dahin erreicht sein muss, um voraussichtlich am Jahresende unter Berücksichtigung saisonaler Schwankungen den Zielwert zu erreichen. Die Jahresfortschrittswerte werden national sowie für die einzelnen Distrikte und *UWV WERKbedrijf* vor Ort festgelegt. Anhand der Jahresfortschrittswerte wird jeweils farblich gekennzeichnet, bei welchen Zielindikatoren am Jahresende der Zielwert voraussichtlich erreicht bzw. verfehlt wird. Parallel dazu erfolgt auch ein Vergleich der erreichten Werte mit dem nationalen Durchschnitt bzw. - bei den *UWV WERKbedrijf* vor Ort - dem des Distrikts.

Im Ministerium hingegen werden zwei unterjährige Zielwerte errechnet, indem die jährlichen Zielwerte durch drei dividiert werden, da *UWV* jeweils nach vier Monaten einen Bericht zur Zielerreichung abliefern muss (vgl. z.B. *UWV* [2010h]). In diesen Berichten stellt *UWV* teilweise Prognosen für die zu erwartende Zielerreichung auf Basis der bisherigen Ergebnisse dar.

Grundsätzlich wird regelmäßig zum Leistungsvergleich jeweils ein *Ranking* über die Distrikte bzw. über die *UWV WERKbedrijf* vor Ort und Untergruppen der *UWV WERKbedrijf* vor Ort erstellt. Dabei werden die einbezogenen Indikatoren und deren Gewichtung jährlich verändert. Beim *Ranking* im Jahr 2010 bestehen jedoch temporär Datenprobleme, die voraussichtlich für das Jahr 2011 gelöst sein werden. Für die Steuerungsperiode 2010 ist die Verwendung der folgenden internen Zielindikatoren (vgl. auch Tabelle 18 in Unterabschnitt 7.2.2.1) für die Bildung des Gesamtindex für das *Ranking* vorgesehen:

- die zur internen Steuerung verwendeten acht Zielindikatoren zu den Abgängen in Arbeit,²³⁹
- die Zahl der besetzten Stellen,²⁴⁰

²³⁷ Die wöchentlichen Ergebnisse zu einer Auswahl aus den etwa 30 Zielindikatoren werden auf nationaler Ebene als *Balanced Scorecard* bezeichnet.

²³⁸ Dies würde die Mitarbeiter/innen motivieren, hieß es aus der Leitung eines *UWV WERKbedrijf* vor Ort.

²³⁹ Bei den beiden Zielindikatoren zu den Abgängen von *WWB*-Empfängerinnen und -Empfängern und von registrierten Arbeitslosen ohne Leistungsbezug in Arbeit nur Abgänge während der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit (danach sind die Kommunen zuständig; vgl. Unterabschnitt 7.1.6.5).

²⁴⁰ Nur Stellenbesetzungen durch *UWV WERKbedrijf* vor Ort, keine Stellenbesetzungen durch Kommunen.

- die Kundenzufriedenheit von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie von Arbeitnehmenden,
 - die pünktliche Bereitstellung und pünktliche Bezahlung von Fördermaßnahmen,
 - die pünktliche Bearbeitung erster und weiterer *WSW*-Anträge,
 - drei Prozessindikatoren (Nutzung *E-Intake* für *WW*-Anträge, Nutzung Online-Portal *Werkm@p*, pünktliche Erstellung von *Werkplan*)
- sowie - jenseits der Zielindikatoren - zum
- Einsatz des Eignungstestzentrums²⁴¹.

Die Ergebnisse der einzelnen Distrikte bzw. *UWV WERKbedrijf* vor Ort zu diesen Zielindikatoren werden ins Verhältnis zu den jeweiligen Zielwerten gesetzt. Wenn der Zielwert bei der pünktlichen *WSW*-Bearbeitung z.B. 95% ist und real 99% erreicht wurden gibt es eine Übererfüllung und das Verhältnis beträgt 1,04. Die Verhältniswerte werden anschließend durch eine z-Transformation²⁴² normiert und vor der Addition zu einem Gesamtindex für jeden Distrikt gewichtet. Bei der Gewichtung machen die acht Abgangsindikatoren insgesamt ein Gewicht von 70 von 160 aus (43,75%), die Kundenzufriedenheit geht mit einem Gewicht von 50 von 160 (31,25%) ein. Damit wird der Gesamtindex für jeden Distrikt bzw. *UWV WERKbedrijf* vor Ort entscheidend durch diese beiden Ergebnisbereiche beeinflusst. Das *Ranking* über die Distrikte bzw. *UWV WERKbedrijf* vor Ort wird dann anhand der Gesamtindexwerte erstellt. Neben einem Gesamt-*Ranking* über alle *UWV WERKbedrijf* vor Ort gibt es jeweils ein *Ranking* über die vier größten Städte des Landes und über die 30 mittelgroßen Städte. Die Funktion des *Rankings* ist ein *Benchmarking* in dem Sinne, dass die schlechteren Distrikte bzw. *UWV WERKbedrijf* vor Ort von den besseren lernen können, sowie der Möglichkeit, die guten Distrikte und *UWV WERKbedrijf* vor Ort zu loben. Die Ergebnisse der *Rankings* werden regelmäßig (in der Regel vierteljährlich) allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von *WERKbedrijf* zur Verfügung gestellt; dies diene als Stimulator, so ein Experte.

7.2.2.4 Kommunikation der Zielerreichung

Innerhalb des niederländischen Ministeriums für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) und von *UWV WERKbedrijf* sind die Ergebnisse der Zielsteuerung regelmäßig verfügbar. Die nationalen Ergebnisse zur Zielerreichung von *UWV* insgesamt werden alle vier Monate in Berichten an das niederländische Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) weitergeleitet (vgl. z.B. *UWV [2010h]*). In diesen Berichten werden auch zu einigen internen Zielindikatoren von *UWV*, die nicht direkt mit dem Ministerium vereinbart werden, Ergebnisse vorgestellt. Übersichten zur Zielerreichung erhält das Ministerium häufiger.

Nach Angaben aus der *UWV WERKbedrijf*-Zentrale hätten alle Organisationsebenen Zugriff auf die wöchentlichen Ergebnisse hinsichtlich der Zielerreichung. Auch könnten alle Mitar-

²⁴¹ Eigene Einrichtung von *UWV WERKbedrijf* (*Competentie Test Center / CTC*).

²⁴² Bei der - nur für metrische Daten geeigneten - z-Transformation wird von jedem einzelnen Beobachtungswert der Mittelwert der Variablen abgezogen und anschließend durch die Standardabweichung der Variablen dividiert. Durch diese Standardisierung hat jede Variable einen Mittelwert von null und eine Standardabweichung von eins. Damit sind die Variablen unabhängig von der gewählten Skalierung.

beiter/innen die monatlichen Management-Reporte des *UWV-Geschäftsbereichs WERKbedrijf* einsehen. In einem befragten *UWV WERKbedrijf* vor Ort hieß es zur Kommunikation der Ergebnisse, jede/r Mitarbeiter/in sei stets über die Zielerreichung der *UWV WERKbedrijf* vor Ort informiert.

Die Berichte von *UWV* an das Ministerium werden von dort an das Parlament weitergeleitet. Damit sind die Berichte zugleich auch öffentlich (vgl. z.B. *UWV* [2010h]).

Auf Ebene der Distrikte von *UWV WERKbedrijf* und der *UWV WERKbedrijf* vor Ort gibt es kein einheitliches Verfahren zur Veröffentlichung der Resultate der Zielsteuerung. In einem befragten Distrikt hieß es, die Ergebnisse hinsichtlich der Zielerreichung auf nationaler sowie auf Ebene des *UWV WERKbedrijf*-Distrikts würden monatlich auch an die anderen *UWV*-Geschäftsbereiche, die im Distrikt-Büro ansässig seien, weitergeleitet. Auch würden die Ergebnisse des *WERKbedrijf*-Distrikts regelmäßig an die ansässigen Vertretungen der Arbeitgeberverbände versendet. Jedoch kann die Kommunikation in den verschiedenen Distrikten unterschiedlich gestaltet sein.

Einige *UWV WERKbedrijf* vor Ort präsentieren ihre Ergebnisse hinsichtlich der Zielerreichung auf ihren Webseiten oder hängen sie für ihre Arbeitsuchenden aus. Darüber hinaus sind auf der Webseite <http://www.samenvoordeklant.nl> integrierte Daten zu Abgängen in Arbeit und zur Kundenzufriedenheit der Arbeitsuchenden für die einzelnen *UWV WERKbedrijf* vor Ort verfügbar, die Datenbasis ist allerdings noch nicht vollständig.

7.2.2.5 Ausblick

Im Herbst 2010 gab es in der *UWV WERKbedrijf*-Zentrale Überlegungen, die Zielsteuerung ab 2011 durch ein so genanntes objektivierendes Arbeitsmarktmodell (*Objectiverend arbeidsmarktmodel*) zu unterstützen (*UWV* [2010i]). Mit dem Arbeitsmarktmodell soll der Einfluss lokal unterschiedlicher exogener Faktoren auf die Zielerreichung hinsichtlich der *WW*-Abgänge in Arbeit nach einem mindestens dreimonatigen Bezug dieser Leistung explizit berücksichtigt werden.

Hierzu wurden zunächst verschiedene potenziell erklärende Einflussgrößen auf die *WW*-Abgänge herangezogen. Ausgeschlossen wurden stark miteinander korrelierte potenzielle Einflussgrößen. Die verbliebenen Kandidaten wurden mit einer multiplen Regressionsanalyse hinsichtlich ihres statistischen Zusammenhangs mit den *WW*-Abgängen in Arbeit untersucht. Dadurch ergaben sich drei statistisch signifikante Einflussgrößen, und zwar die Bevölkerungsdichte, die Erwerbsquote und die Struktur der *WW*-Zugänge hinsichtlich Alter und Ausbildung. Aus den Ergebnissen wird zweierlei konstruiert:

- Zum einen wird aus den geschätzten Koeffizienten und den Ausprägungen der drei Variablen für jedes *UWV WERKbedrijf* vor Ort ein Schwierigkeitsgrad ermittelt. Der Schwierigkeitsgrad gibt in Relation zum Durchschnitt der Niederlande insgesamt für jedes *UWV WERKbedrijf* vor Ort an, wie schwierig *WW*-Abgänge in Arbeit angesichts der lokalen Rahmenbedingungen hinsichtlich der drei Variablen zu erreichen sind.

- Zum anderen werden die *UWV WERKbedrijf* vor Ort anhand der drei Variablen in acht Cluster eingeteilt. Maßgeblich für die Clustereinteilung ist bei den drei Variablen jeweils, ob der lokale Wert den niederländischen Durchschnitt übertrifft oder unterschreitet. Durch diese Vorgehensweise unterscheiden sich die Cluster nicht systematisch im Hinblick auf den Schwierigkeitsgrad.

Nach den bisherigen Überlegungen könnte der ermittelte Schwierigkeitsgrad ab 2011 dafür verwendet werden, die Ressourcen (Finanzmittel je Abgang aus *WW* in Arbeit und Personal) innerhalb der Distrikte auf die lokalen *UWV WERKbedrijf* vor Ort zu verteilen. Je höher der Schwierigkeitsgrad desto mehr Ressourcen sollen vergeben werden.

Außerdem gibt es Überlegungen, die Clusterung für vergleichende qualitative Analysen der *UWV WERKbedrijf* vor Ort innerhalb eines Clusters zu nutzen.

Da sich die Cluster nicht systematisch im Hinblick auf den Schwierigkeitsgrad unterscheiden, liegt ein *Ranking* innerhalb der Cluster nicht nahe und ist bislang auch nicht vorgesehen.

7.2.3 Erfahrungen und Einschätzungen zur Zielsteuerung von *UWV WERKbedrijf*

Obwohl *UWV WERKbedrijf* erst 2009 gegründet wurde, haben die meisten Akteure bereits jahrelange Erfahrung mit der Zielsteuerung, da auch die Vorgängerorganisation *Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)* über Ziele gesteuert wurde. Das niederländische Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) nannte als größten Vorteil der Zielsteuerung, dass das Ministerium seine Erwartungen gegenüber *UWV* und *UWV WERKbedrijf* eindeutig formulieren und die entsprechenden Ergebnisse auch unterjährig messen könne. Umgekehrt schätzen Vertreter/innen aus allen Ebenen von *UWV Werkbedrijf* an der Zielsteuerung besonders, dass die an sie gestellten Erwartungen sehr eindeutig seien. In der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* wurde außerdem positiv hervorgehoben, dass die Zielsteuerung es ermögliche, Schwachpunkte zu identifizieren und entsprechend gegenzusteuern. Auch schaffe die praktizierte integrierte Beplanung von Budget und Zielen eine eindeutige Verantwortlichkeit hinsichtlich der Ressourcenverwendung durch *UWV WERKbedrijf*.

Obwohl die befragten Vertreter/innen von *UWV WERKbedrijf* ihrer Zielsteuerung insgesamt positiv gegenüberstehen, gibt es auch kritische Äußerungen. Als Gefahr im aktuellen Zielsteuerungssystem von *UWV WERKbedrijf* sehen Vertreter/innen aus der Zentrale von *UWV WERKbedrijf*, aber auch auf Distrikt-Ebene und auf lokaler Ebene eine zu starke Konzentration auf Ergebnisse und Zahlen und damit eine eher technokratische Steuerung, bei der gesellschaftliche Entwicklungen und gegebenenfalls auch der eigentliche Auftrag von *UWV WERKbedrijf* zu wenig Beachtung erhalten.

In den folgenden Unterabschnitten werden konkrete Erfahrungen und Einschätzungen aus dem *MSWZ* sowie von allen *UWV WERKbedrijf*-Ebenen zu Zielindikatoren (vgl. Unterabschnitt 7.2.3.1), zu den Zielwerten (vgl. Unterabschnitt 7.2.3.2), zu den Handlungsspielräumen der *UWV WERKbedrijf* vor Ort (vgl. Unterabschnitt 7.2.3.3), zur Zielnachhaltung (vgl. Unterabschnitt 7.2.3.4), zur Kommunikation (vgl. Unterabschnitt 7.2.2.4) und Kultur (vgl.

Unterabschnitt 7.2.3.5) innerhalb der Organisation(en) im Zusammenhang mit Zielsteuerung und zu Wirkungen der Zielsteuerung (vgl. Unterabschnitt 7.2.3.6) dargelegt.

7.2.3.1 Zielindikatoren

Die nationalen Zielindikatoren, anhand derer das niederländische Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) die Autonome Körperschaft öffentlichen Rechts zur operativen Umsetzung der Sozialversicherungsgesetze - Arbeitnehmersozialversicherungskasse - (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen / UWV*) steuert, werden jährlich zwischen den beiden Parteien abgesprochen. Bei diesen Absprachen gebe es kaum Diskussionen, so Vertreter/innen der Zentrale von *UWV WERKbedrijf*. Es komme auch vor, dass das Ministerium die Behörde bittet, bestimmte Größen zusätzlich zu erheben und zu beplanen, z.B. für Sonderprogramme der Zentralregierung oder als Vorbereitung oder zum Monitoring von Reformen.

Insgesamt waren die befragten Vertreter/innen aus dem Ministerium und auf allen Ebenen von *UWV WERKbedrijf* mit den aktuellen Zielindikatoren zufrieden. Die nationalen Zielindikatoren würden alle zentralen Aufgaben von *UWV WERKbedrijf* abdecken und die Zielindikatoren seien im Großen und Ganzen sinnvoll. Dennoch, so hieß es im *MSZW*, würde man immer versuchen, die Zielindikatoren noch zu verbessern.²⁴³

Auch hinsichtlich der Beeinflussbarkeit der Zielindikatoren durch die *UWV WERKbedrijf* vor Ort waren sich die Akteure recht einig. Sicherlich würden die Ergebnisse der Zielindikatoren von externen Faktoren beeinflusst, dennoch könnten die *UWV WERKbedrijf* vor Ort einen entscheidenden Beitrag leisten. In einem Distrikt wurde als Beispiel genannt, dass die *UWV WERKbedrijf* vor Ort ihre Organisation den Gegebenheiten anpassen könnten, z.B. mit spezialisierten Teams für vor Ort besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Personengruppen. Auf Ebene eines *UWV WERKbedrijf* vor Ort hieß es, die Ergebnisse würden zu etwa 70% durch die eigene Arbeit und nur zu 30% durch externe Faktoren beeinflusst. Auch eine der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* vorliegende Studie zum Einfluss der Arbeitsmarktlage auf den Erfolg der *UWV WERKbedrijf* vor Ort habe gezeigt, dass die Arbeit der *UWV WERKbedrijf* vor Ort relevanter für das Arbeitsergebnis sei, als ursprünglich erwartet.²⁴⁴

Relevanz der Zielindikatoren insgesamt und ihr Verhältnis zueinander

Bei der Einschätzung der Relevanz der Zielindikatoren wick die Meinung des befragten *UWV WERKbedrijf* vor Ort etwas von der in den übergeordneten Organisationseinheiten ab. Im *MSZW* wie auch in der Zentrale und auf Distrikt-Ebene von *UWV WERKbedrijf* wurde angegeben, die *UWV WERKbedrijf* vor Ort würden sich eindeutig auf die Zielindikatoren fokussieren, wobei sich diese Aussagen innerhalb von *UWV WERKbedrijf* auf das gesamte System an Zielindikatoren und nicht nur auf die mit dem *MSZW* vereinbarten Zielindikatoren bezieht (vgl. hierzu Tabelle 18 in Unterabschnitt 7.2.2.1). Auf lokaler Ebene hieß es, die knapp 30 intern nachgehaltenen Zielindikatoren und der tatsächliche Auftrag der *UWV WERKbedrijf* vor Ort wären in gleichem Maße handlungsleitend. Aufgrund der Vielzahl der Zielindikatoren

²⁴³ Es liegen aus den Erhebungen keine Angaben dazu vor, auf welchem Wege dies genau geschieht.

²⁴⁴ Die Studie ist ein internes, bislang nicht an Dritte weitergegebenes Gutachten.

wäre es wichtig, nicht den Fokus auf die eigentliche Aufgabe zu verlieren, Zielsteuerung sei nur das Instrument zur Erfüllung des Auftrags.

Als wichtigste Messgrößen wurden von der lokalen Ebene und den übergeordneten Stellen unterschiedliche benannt. Für *UWV WERKbedrijf* vor Ort waren die Prävention vor Arbeitslosigkeit und die Abgänge in Arbeit eindeutig die wichtigsten Zielindikatoren. Die Kundenzufriedenheit der Arbeitssuchenden und Arbeitgeber/innen sei nachrangig nach diesen beiden. Vertreter/innen des *MSZW* und aus der Zentrale sowie auf Distrikt-Ebene von *UWV WERKbedrijf*, nannten hingegen die Kundenzufriedenheit auf beiden Marktseiten eindeutig als wichtigste Messgröße, gefolgt von den Abgängen in Arbeit. Nachfolgend werden einige gezielte Einschätzungen der Beteiligten zu einzelnen Zielindikatoren vorgestellt.

Kundenzufriedenheit

Im *MSZW* sah man einen eindeutigen positiven Zusammenhang zwischen der Kundenzufriedenheit und der adäquaten Behandlung der Arbeitssuchenden und Arbeitgeber/innen, wobei auch der starke Fokus auf die Zufriedenheit der Arbeitgeber/innen betont wurde.²⁴⁵ In der Zentrale und auf Distrikt-Ebene hieß es, die Zielindikatoren zur Kundenzufriedenheit würden die wichtigsten Handlungsimpulse hinsichtlich Veränderungen bei der Leistungserbringung setzen. Beispielsweise sei aufgrund der Unzufriedenheit der Arbeitssuchenden mit wechselnden Betreuungsfachkräften, der/die feste Ansprechpartner/in eingeführt worden, so die Zentrale. Auf Distrikt-Ebene hieß es sogar, die Kundenzufriedenheit sei wichtiger als die Beachtung von Vorgaben. Im Interesse der Kundenzufriedenheit sollten der gesunde Menschenverstand der Fachkräfte eingesetzt werden und ggf. für den Einzelfall unsinnige Regeln ignoriert werden. Im Zusammenhang mit der hohen Relevanz der Kundenzufriedenheit gab es im Distrikt auch Kritik an der Messung des Zielindikators. So wurde bemängelt, dass die Meinung einzelner Befragter ein zu hohes Gewicht habe, insbesondere bei Ergebnissen zu einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Auf lokaler Ebene sieht man die Zielindikatoren zur Kundenzufriedenheit grundsätzlich kritisch. *UWV WERKbedrijf* habe das Monopol auf die Erstbetreuung der Arbeitssuchenden. Dabei müsse die Organisation bei Pflichtverletzungen oder unrealistischen Vorstellungen und Wünschen gegen die Interessen der Kundinnen und Kunden handeln. Daraus ergäben sich negative Auswirkungen auf die Kundenzufriedenheit. Zudem könne *UWV WERKbedrijf* nur die Arbeitsstellen und Arbeitskräfte anbieten, die tatsächlich vorhanden seien. Mit dem bestehenden Angebot sei die jeweils andere Marktseite jedoch nicht immer zufrieden und mache dafür ggf. auch *UWV WERKbedrijf* verantwortlich.

Prävention vor Arbeitslosigkeit, Abgänge in Arbeit und Transparenz offener Stellen

Die Prävention vor Arbeitslosigkeit wurde insbesondere in der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und 2009 von der niederländischen Regierung für besonders wichtig erklärt. Während der Zielindikator zu Prävention auf lokaler Ebene neben dem Abgangsindikator auch 2010 noch als wichtigster Zielindikator angesehen wurde, war man im *MSZW* der Auffassung, die *UWV WERKbedrijf* vor Ort würden dieser Messgröße weniger Bedeutung bemes-

²⁴⁵ In der Gewichtung der Zielindikatoren für das Ranking der Distrikte wird die Zufriedenheit der Arbeitgeber/innen und der Arbeitssuchenden jedoch gleich stark gewichtet (vgl. Unterabschnitt 7.2.2.3).

sen. Prävention sei zwar grundsätzlich ein wichtiges Ziel, allerdings sei der entsprechende Zielindikator durch die *UWV WERKbedrijf* vor Ort nur schwer beeinflussbar. Die noch beschäftigten Arbeitsuchenden würden sich zu spät bei *UWV WERKbedrijf* melden, was den Aktionszeitraum bis zum Eintritt der Arbeitslosigkeit stark beschränke.

Die Messung der Abgänge in Arbeit wird insgesamt als sehr sinnvoll und im Einklang mit dem Auftrag von *UWV WERKbedrijf* gesehen. Die zahlreichen Differenzierungen nach Dauer der Arbeitslosigkeit und Altersgruppen im Rahmen der internen Steuerung von *UWV WERKbedrijf* werden insbesondere auf lokaler Ebene positiv bewertet. Dadurch sei sichergestellt, dass keine Gruppe vernachlässigt wird, Fehlentwicklungen bei bestimmten Gruppen könne entgegengesteuert werden.

Zum Zielindikator zur Transparenz offener Stellen bei *UWV WERKbedrijf* wurde angemerkt, dass ggf. die Möglichkeit bestehe, von Arbeitsuchenden selbst gefundene, nicht registrierte Stellen nachträglich noch im *UWV*-System einzutragen.

Prozessindikatoren und Kennzahlen

Von den über 30 auf lokaler Ebene regelmäßig nachgehaltenen Zielindikatoren entfällt rund ein Drittel auf Prozessindikatoren und Kennzahlen (vgl. hierzu Tabelle 18 in Unterabschnitt 7.2.2.1). Diese seien wichtig für Verbesserungen bei den arbeitsmarktlichen Wirkungsindikatoren, hieß es auf Distriktebene ebenso wie auf lokaler Ebene. Auf zentraler Ebene von *UWV WERKbedrijf* wurde bemängelt, dass es teilweise schwierig sei, aus den Ergebnissen bei den Prozessindikatoren Schlussfolgerungen zu ziehen. Partiiell würden die *UWV WERKbedrijf* vor Ort die Registrierung in den Systemen nicht so vornehmen, wie es gedacht sei. Auf lokaler Ebene wurde dies deutlicher geäußert: So könnten bei einzelnen Prozessindikatoren gute Werte erreicht werden, ohne die Leistung tatsächlich erbracht zu haben. Zum Beispiel könne man ein Häkchen für die Erstellung des *Werkplans* mit einer Person setzen, ohne einen Text eingefügt zu haben. Hier wünschen sich die lokalen Manager/innen mehr Berücksichtigung der tatsächlichen Qualität der Leistungserbringung.

Einschätzungen zum gesamten System der Zielindikatoren

Insgesamt waren die Befragten der Auffassung, dass die Zielindikatoren auch das messen würden, was real in den *UWV WERKbedrijf* vor Ort passiert. Hierzu habe es 2009 im Rahmen der Einführung der *Werkpleinen* auch eine Untersuchung an 20 Standorten gegeben, die dies bestätigte.

Sowohl die Vertreter/innen aus dem *MSZW* als auch auf allen Ebenen von *UWV WERKbedrijf* waren der Ansicht, von den Zielindikatoren ginge eindeutig kein Anreiz aus, Arbeitsuchende langfristig zu integrieren. Dies sei auch nicht beabsichtigt, denn eine kurzfristige Integration sei besser als keine Integration.

Die meisten Befragten waren der Ansicht, von den Zielindikatoren gingen keine Anreize aus, sich besonders um Arbeitsuchende mit größeren Vermittlungshemmnissen zu kümmern oder für diese Arbeitsuchenden langfristige Integrationsstrategien zu entwickeln. Die Beratung und Vermittlung sei eher als dynamischer Prozess aufzufassen. Mit zunehmender Dauer gebe es eine differenzierte Betreuung, wobei immer das, was in kurzer Frist möglich sei, im Fokus

stehe, so Vertreter/innen aus der Zentrale von *UWV WERKbedrijf*. Auf Distrikt-Ebene hieß es, sofern die Politik einen besonderen Fokus auf bestimmte Gruppen wünsche, wie aktuell auf Jüngere bis 26 Jahre und Ältere ab 45 Jahren, würden die entsprechenden internen Zielindikatoren durchaus einen Anreiz setzen, sich besonders um Arbeitsuchende mit größeren Vermittlungshemmnissen zu kümmern.²⁴⁶

Insgesamt war man sowohl im Ministerium als auch in den verschiedenen *UWV WERKbedrijf*-Einheiten der Ansicht, dass von den Zielindikatoren keine Fehlanreize ausgehen würden. Vereinzelt wurde jedoch bemängelt, dass die Qualität der Dienstleistungserbringung im System der Zielindikatoren zu wenig berücksichtigt würde. Nach Ansicht aus der *UWV WERKbedrijf*-Zentrale gehöre dies nicht in das Zielsystem, die Qualitätssicherung sei vielmehr Aufgabe der Leitungen der *UWV WERKbedrijf* vor Ort.

Insbesondere auf lokaler Ebene wurde kritisiert, die Zahl der internen Zielindikatoren sei bei *UWV WERKbedrijf* zu groß. Der Fokus sollte auf Prävention vor Arbeitslosigkeit und auf Integrationen in Arbeit liegen, wobei die differenzierte Messung nach Arbeitslosigkeitsdauer und Personengruppen durchaus als sinnvoll erachtet wurde. Diese Kritik an der großen Zahl von Zielindikatoren ist der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* bekannt und dort nachvollziehbar. Jedoch sei es schwer, die Zahl zu reduzieren, alle derzeit gemessenen Zielindikatoren seien wichtig. Die Zahl der Zielindikatoren wird sich sogar noch erhöhen, wenn der *UWV*-Geschäftsbereich *Sociaal Medische Zaken* (sozial-medizinische Angelegenheiten)²⁴⁷ Ende 2010 mit dem Geschäftsbereich *UWV WERKbedrijf* zusammengeführt sein wird.

7.2.3.2 Zielwerte

Nationale Zielwerte zwischen Ministerium und *UWV (WERKbedrijf)*

Bei der Bestimmung der Zielwerte auf nationaler Ebene macht *UWV* zunächst Vorschläge an das niederländische Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*). Wie auch schon früher bei den Zentren für Arbeit und Einkommen (*Centrum voor Werk en Inkomen / CWI*) bis 2008 hält das Ministerium auch seit 2009 diese Vorschläge teilweise für zu ambitioniert und bremst *UWV*. Dies sei insbesondere bei den Zielwerten zur Kundenzufriedenheit geschehen. Nach Aussage aus dem Ministerium würden möglichst realisierbare Zielwerte angestrebt, von zu hohen Werten würde keine Motivation für die umsetzenden Einheiten ausgehen. In der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* und auf Distriktebene wurde bestätigt, dass die Zielwerte in der Regel tatsächlich eher realistisch als ambitioniert seien; dies wurde aus dem gleichen Grund wie vom Ministerium begrüßt.

Nach Angaben aus der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* werden bei der Vereinbarung der Zielwerte auf nationaler Ebene die Zahl der voraussichtlichen Zugänge in die Leistungssys-

²⁴⁶ Während zur Zeit der Fokus auf der Integration von Jüngeren und Älteren ab 45 Jahren liege, habe die Politik zu Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise einen Fokus auf Prävention von Arbeitslosigkeit gefordert, so ein Distriktmanager.

²⁴⁷ Zuständig für Feststellung von Erwerbsfähigkeit, Rehabilitation, Beratung von Arbeitgeber/innen hinsichtlich der Einsatzmöglichkeiten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

teme, die voraussichtlichen Abgänge in Arbeit und die gemeldeten Stellen am meisten diskutiert, da hauptsächlich diese Größen das erforderliche Budget bestimmen.

Im Laufe der Steuerungsperiode gibt *UWV* auf Basis der monatlichen Ergebnisse Prognosen zu den Jahresendergebnissen an das Ministerium. Diese seien in der Regel realistisch. Wenn im Laufe des Jahres deutlich würde, dass die nationalen Zielwerte nicht mehr erreicht werden könnten, würden sie jedoch nicht angepasst.

Zielwerte für die Distrikte und *UWV WERKbedrijf* vor Ort

Bei der Bestimmung der jährlichen Zielwerte für die Distrikte und *UWV WERKbedrijf* vor Ort hätten diese nach eigenen Aussagen in der Regel wenig Mitspracherecht. Die Distrikte erhalten ihre jährlichen Zielwerte, Personal und Budget zugewiesen und verteilen diese auf ihre *UWV WERKbedrijf* vor Ort. Vor dieser Verteilung würden die *UWV WERKbedrijf* vor Ort zu den Zielwerten bei einigen wichtigen Zielindikatoren gehört, so die Auskunft der Betroffenen. Wenn ein *UWV WERKbedrijf* vor Ort jedoch einen Zielwert für zu hoch und damit als nicht realisierbar erachte, bedeute dessen Senkung auch weniger Personal und Budget, das dann anderen *UWV WERKbedrijf* vor Ort zugeteilt würde, welche im Gegenzug eine höhere Leistung erbringen müssten. Aus der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* hieß es zum Mitspracherecht der *UWV WERKbedrijf* vor Ort noch deutlicher, die Zielwertfestlegung sei unilateral und kein „Wunschkonzert“. In einem befragten *UWV WERKbedrijf* vor Ort hieß es, die tatsächlich erreichten Werte seien in der Regel nah an den Zielwerten.

Falls im Laufe eines Jahres deutlich würde, dass ein *UWV WERKbedrijf* vor Ort einzelne Zielwerte nicht erreichen könne, so würde die Anforderung nach Aussage eines *UWV WERKbedrijf* vor Ort dahingehend reduziert, dass eine Verbesserung bei diesem Zielindikator ausreiche. Dieser Schritt sei sehr positiv zu beurteilen, da er zur Aufrechterhaltung der Motivation beitrage. Die Möglichkeit der Abschwächung der Zielwerte wurde auf der Distrikt-Ebene nicht explizit genannt. Vielmehr wurde dort geäußert, die Manager/innen von *UWV WERKbedrijf* vor Ort würden häufig unrealistische Zielwerte als Erklärung für Zielverfehlungen vorbringen.

Die unterjährigen Prognosen zu der Erreichung der Zielwerte am Jahresende seien zum Teil noch nicht realistisch genug. Allerdings sei *UWV WERKbedrijf* noch eine junge Organisation und die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise habe die Erstellung realistischer Prognosen zusätzlich erschwert, so die Zentrale von *UWV WERKbedrijf*.

7.2.3.3 Handlungsspielräumen der lokalen *Werkpleinen*

Hinsichtlich der EDV-Prozesse und des Personals waren sich alle befragten Akteurinnen und Akteure einig, dass die *UWV WERKbedrijf* vor Ort in diesen Bereichen so gut wie keine Handlungsspielräume haben. Der Stellenplan wird im Zielplanungsprozess zusammen mit dem Budget und den Zielwerten festgelegt; die *UWV WERKbedrijf* vor Ort können nach zunächst interner und ggf. externer Ausschreibungen ihr Personal auswählen. *UWV WERKbedrijf* stellt zentral eine einheitliche, derzeit noch im Aufbau befindliche Software zur Verfügung, die auch von den Kommunen verwendet werden soll (vgl. Unterabschnitt 7.1.6.5). Handlungsspielräume für die *UWV WERKbedrijf* vor Ort wurden jedoch von allen Ebenen hinsichtlich der Gestaltung der Räume, der internen Organisation (Teams), der Kooperation

mit den Kommunen und auch hinsichtlich des Förderns und Forderns sowie für innovative Ansätze gesehen.

Von besonderer Relevanz sind die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Kooperation zwischen *UWV WERKbedrijf* vor Ort und der Kommune. Die vollständige Integration, bei der Arbeitssuchende nicht mehr wissen, ob eine Fachkraft von *UWV WERKbedrijf* vor Ort oder der Kommune ihr / ihm gegenübersteht, sei keineswegs eine Vorgabe. Auf verschiedenen Ebenen wurde auch die Möglichkeit angesprochen, eine gemeinsame Budget-Nutzung zwischen *UWV WERKbedrijf* vor Ort und Kommunen auf lokaler Ebene zu vereinbaren, was für einige *Werkpleinen* bereits geschehen sei. Nach Angaben der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* wünschten sich jedoch die Manager/innen der *UWV WERKbedrijf* vor Ort mehr frei verfügbares Budget für die Kommunikation oder Aktivitäten mit den Kommunen.

Beim Fördern und Fordern im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sei die Frage der Handlungsspielräume ein viel diskutierter Punkt in den Niederlanden, so ein Vertreter aus einem Distrikt. Im Ministerium und in der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* war man grundsätzlich der Auffassung, die *UWV WERKbedrijf* vor Ort seien die Expertinnen und Experten im Umgang mit Arbeitssuchenden und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern. Wie sie die vorgegebenen Ziele erreichen sei ihre Sache. Nach Ansicht des Ministeriums gebe es für die *UWV WERKbedrijf* vor Ort jedoch mehr *UWV*-interne Vorgaben und Eingriffe als erforderlich. Das Ministerium versuche daher die *UWV WERKbedrijf*-Zentrale zu motivieren, den *UWV WERKbedrijf* vor Ort mehr Freiraum zu geben. Auch auf lokaler Ebene wurden zusätzliche Steuerungseingriffe seitens der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* kritisiert. Die seit 2009 vermehrten Vorgaben und Anregungen aus einem speziellen Team in der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* seien unnötig und hinderlich ebenso wie die vorgeschriebenen speziellen Branchenwochen auch für Branchen, die vor Ort irrelevant sind. Die zentrale Ebene sollte sich auf wenige relevante Arbeitsmarktziele beschränken und keine weiteren Vorgaben machen.

Trotz dieser Kritik sehen die *UWV WERKbedrijf* vor Ort Freiräume beim Fördern und Fordern im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Zum einen gebe es zwischen den Regionen unterschiedliche Ansätze, die durch die regionalen Mobilitätszentren mit den regionalen Partnerinnen und Partnern erarbeitet und umgesetzt würden²⁴⁸. Darüber hinaus ließe der individualisierte Beratungs- und Vermittlungsansatz Freiräume. Innovationen könnten außerdem im Rahmen von Pilotprogrammen in Absprache mit dem Distrikt von den *UWV WERKbedrijf* vor Ort getestet werden.

Alle Befragten stimmten darin überein, dass die verbleibenden Handlungsspielräume gesucht und genutzt werden müssten. Dies würde jedoch auch von der Leitung der *UWV WERKbedrijf* vor Ort erwartet, hieß es auf Distrikt-Ebene. Daher seien in dem befragten Distrikt als Manager/innen auf lokaler Ebene auch vorwiegend Personen mit unternehmerischen Fähigkeiten ausgewählt worden.

²⁴⁸ Die Zentrale von *UWV WERKbedrijf* entscheidet über den Sitz der Mobilitätszentren.

7.2.3.4 Zielnachhaltung

Der Turnus der Zielnachhaltung²⁴⁹ wurde auf allen Ebenen als angemessen empfunden. Aus Sicht des niederländischen Ministeriums für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) seien die Zielnachhaltedialoge mit *UWV* eher prozessorientiert bezogen auf bisherige und künftige Aktivitäten. Die Ergebnisse hinsichtlich der Zielindikatoren seien zwar Teil der Zielnachhaltedialoge, aber nicht der wichtigste. Insgesamt sei die Zielnachhaltung zwischen *MSZW* und *UWV* ein offener Dialog, in dem auch die Arbeitsmarktsituation und entsprechende Strategien berücksichtigt würden. Solange die Erklärungen für Zielverfehlungen nachvollziehbar seien und es plausible Pläne für Verbesserungen gebe, würde das *MSZW* von weiteren Steuerungseingriffen absehen. Enge Führung und Vorgaben gebe es nur im Notfall.

Die Zielnachhaltedialoge innerhalb von *UWV WERKbedrijf* sind nach den Angaben der Befragten etwas strenger und stärker auf die Zielindikatoren fokussiert. Zentrale, Distrikt-Ebene und die *UWV WERKbedrijf* vor Ort gaben an, die Zielnachhaltung diene vor allem der engen Führung, wobei dies auch von den Distrikt-Managerinnen und Managern abhinge.

Von der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* wurden die Zielnachhaltedialoge als strukturierte Dialoge bezeichnet, wobei jeweils beide Seiten Tagesordnungspunkte festlegen könnten. Nach einer Aussage aus der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* hätten die Controller/innen der Distrikte für Zielverfehlungen oftmals verschiedene Erklärungen und Ausflüchte. Daher würde die Zentrale die Arbeitsmarktlage in den Zielnachhaltedialogen weniger berücksichtigen, da sie gerne als Entschuldigung für unzureichende Anstrengungen genutzt würde. Stattdessen würden eher die bisherigen und geplanten Vorgehensweisen von Distrikten und *UWV WERKbedrijf* vor Ort diskutiert. Auf Distriktebene wurde jedoch angegeben dass in der Zielnachhaltung mit den *UWV WERKbedrijf* vor Ort neben deren Aktivitäten durchaus auch die Arbeitsmarktentwicklung mit einbezogen würde.

Nach Aussagen aus der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* haben bei der internen Zielnachhaltung Ziel- und Prozessindikatoren in etwa die gleiche Relevanz. Alle Ebenen von *WERKbedrijf* gaben an, in den Zielnachhaltengesprächen würden intensiv die Ursachen für Zielerreichung und -verfehlung diskutiert. Aus einem *UWV WERKbedrijf* vor Ort hieß es jedoch, die Erklärungen der lokalen Vertreter/innen würden nicht immer akzeptiert.

Als mögliche Konsequenzen von Zielverfehlungen wird seitens der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* genannt, dass entsprechende Vereinbarungen mit den Distrikt-Controllerinnen und -Controllern geschlossen werden; auch die Reallokation von Personal sei möglich. Bei drohenden Zielverfehlungen von *UWV WERKbedrijf* vor Ort müssten sie selbst Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Ein besonderes Augenmerk gelte dabei jenen Zielindikatoren,

²⁴⁹ Zwischen dem niederländischen Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) und *UWV* erfolgt die offizielle Zielnachhaltung alle vier Monate, die Direktion der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* berichtet dem *UWV*-Vorstand monatlich über die Zielerreichung und führt mit den elf Distrikten vier Zielnachhaltengespräche während des Jahres und ein Beurteilungs- oder Evaluationsgespräch über das gesamte Jahr nach Abschluss des Steuerungszyklus'. Zwischen den Distrikten und den *UWV WERKbedrijf* vor Ort finden vier bis sechs Mal jährlich Zielnachhaltengespräche statt (vgl. Unterabschnitt 7.2.2.3).

bei denen nicht nur eine Zielverfehlung droht, sondern die unterdurchschnittliche Werte im Vergleich zum gesamten Distrikt und / oder dem gesamten Land aufweisen.

Alle befragten Ebenen gaben an, es gebe fast immer Einvernehmen darüber, inwieweit die Ziele erreicht wurden. Als die umfangreichen Controlling-Daten noch nicht für alle Ebenen regelmäßig verfügbar waren, habe es diesbezüglich häufiger Diskussionen und Konflikte gegeben, so die Zentrale von *UWV WERKbedrijf*.

Ranking und regionale Unterschiede im Rahmen der Zielnachhaltung

Wie in Unterabschnitt 7.2.2.3 bereits erwähnt, wird in den Niederlanden regelmäßig ein *Ranking* über die Distrikte und die *UWV WERKbedrijf* bzw. Untergruppen der *UWV WERKbedrijf* vor Ort erstellt. Die Zentrale von *UWV WERKbedrijf* versucht nach eigener Aussage jedes Jahr, die unterschiedlichen regionalen und lokalen Rahmenbedingungen im *Ranking* methodisch besser zu berücksichtigen. Diese jährliche Veränderung der Methodik führt jedoch dazu, dass das *Ranking* als Orientierungspunkt inzwischen ungeeignet sei, so die Ansicht auf Distrikt-Ebene. Es habe extreme Veränderungen in der Rangfolge von einem Jahr zum nächsten gegeben, wobei unklar sei, welchen Anteil die eigene Arbeit und welchen die Veränderung der *Ranking*-Methode daran hatte. Früher sei das *Ranking* jedoch ein sehr sinnvolles Management-Instrument gewesen. Auf lokaler Ebene wurde im Gegensatz dazu geäußert, dass die *Rankings* aufmerksam verfolgt würden und Konkurrenz zwischen den Distrikten und *UWV WERKbedrijf* vor Ort vorherrsche.

Auf Basis dieser Ergebnisse käme es auch zum selbst initiierten Austausch zwischen den *UWV WERKbedrijf* vor Ort. Wenn beispielsweise ein *UWV WERKbedrijf* vor Ort von einer anderen im *Ranking* überholt würde, würde nachgefragt, wie dies gelingen konnte.

Integrierte Zielnachhaltung für UWV WERKbedrijf und Kommunen

Das *MSZW* wünscht sich auch im Bereich der Zielnachhaltung eine stärkere Verzahnung von *UWV WERKbedrijf* und den Kommunen, beispielsweise in Form integrierter Ergebnisberichte. Auf der Webseite <http://www.samenvoordeklant.nl> werden einige integrierte Ergebnisse für *Werkpleinen* präsentiert.

7.2.3.5 Verwaltungs- und Führungskultur bei UWV WERKbedrijf

Aufgrund der über zehnjährigen Erfahrung mit der Zielsteuerung in der niederländischen Arbeitsverwaltung würde die Verwaltungs- und Führungskultur von *UWV* diese Art der Steuerung eindeutig unterstützen, so Vertreter/innen aus der Zentrale von *UWV WERKbedrijf*. Die Identität der Organisation würde sich inzwischen über die Zielsteuerung definieren, denn sie gehöre zu den obersten Grundsätzen von *UWV*. Die Mitarbeiter/innen würden Ziele fordern und sich damit motivieren. Durch die heute vorherrschende große Transparenz der Daten zur Zielsteuerung gebe es kaum noch Misstrauen zwischen den beteiligten Organisationseinheiten der Zielsteuerung.

Ähnlich positiv fällt die Einschätzung aus dem niederländischen Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* / *MSZW*) aus. *UWV* sei ehrgeizig, bestimmte Ziele zu erreichen. Teilweise sei dieser Ehrgeiz größer als die Erwartungen des Ministeriums. Dies sei schon zu Zeiten des *CWI* bis 2008 der Fall gewesen. Diese Grundein-

stellung würde es für das *MSZW* leichter machen, *UWV* über Ziele zu steuern. Auch sei das Verhältnis zwischen Ministerium und *UWV* durch die enge Zusammenarbeit mit wöchentlichen Treffen²⁵⁰ deutlich vertrauensvoller geworden. *UWV* fühle sich nun stärker mitverantwortlich für die Ergebnisse seiner Arbeit und möchte mehr mitgestalten anstatt nur auszuführen. Aus Sicht der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* stellt sich dieser Umstand jedoch anders dar. Hier hieß es, heute sei die Führung durch das Ministerium deutlich enger als früher, weshalb für *UWV* nur wenige Freiräume für eigene Politik verblieben seien.

Deutlich kritischer beurteilen Vertreter/innen aus einem *UWV WERKbedrijf* vor Ort die Führungs- und Verwaltungskultur im Zusammenhang mit der Zielsteuerung. Hier wird die Ansicht vertreten, die Kultur harmoniere bislang nur bedingt mit der Zielsteuerung. Die auf zentraler Ebene festgelegten Grundsätze würden in der Praxis nicht immer eingehalten. Auf der einen Seite würde verkündet, die lokalen *UWV WERKbedrijf* vor Ort seien die Expertinnen und Experten für die Betreuung der Arbeitsuchenden und Arbeitgeber/innen und deren Manager/innen sollten möglichst frei sein und wie Unternehmer/innen handeln. Auf der anderen Seite würden jedoch die große Zahl an Zielindikatoren und Kennzahlen sowie zahlreiche Vorgaben von zentraler Ebene die Handlungsspielräume der lokalen Manager/innen einschränken.

7.2.3.6 Wirkung der Zielsteuerung

Sowohl im niederländischen Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / MSZW*) als auch in der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* wurde davor gewarnt, die Zielsteuerung hinsichtlich ihrer Wirkung überzubewerten. Es handle sich lediglich um ein Management-Tool, würde jedoch nicht den Arbeitsmarkt beherrschen. Dennoch hätte die Zielsteuerung aus *UWV* eine ehrgeizige Organisation gemacht, so Vertreter/innen aus dem Ministerium. Effizienter sei die Arbeitsmarktpolitik durch die Zielsteuerung wahrscheinlich nicht geworden, auch wenn die Effizienz nur schwer messbar sei.

Auch in der Zentrale von *UWV WERKbedrijf* verwies man auf die schwere Messung der Effizienz. Es gebe jedoch Anhaltspunkte dafür, dass die Zielsteuerung zur Verbesserung der Effizienz beiträgt. Beispielsweise seien unterstützt durch den entsprechenden Zielindikator inzwischen über 200.000 Lebensläufe von Arbeitsuchenden online für Arbeitgeber/innen einsehbar, was den Matching-Prozess effizienter gestalte. Auch sei der *Output* von *UWV WERKbedrijf* in den letzten Jahren gestiegen. In jedem Fall habe die Zielsteuerung mit ihrer Fokussierung auf Resultate aber eine eindeutigere Verantwortlichkeit von *UWV* gegenüber dem Ministerium, ihren *Stakeholdern* und der Gesellschaft insgesamt geführt.

7.3 Zusammenfassung

Die wichtigsten Leistungen für Arbeitsuchende in den Niederlanden sind das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld (*werkloosheidsverzekering / WW*) und die steuerfinanzierte Sozialhilfe (*Wet werk en bijstand / WWB* bzw. *Wet investeren in jongeren / WIJ* für 18 bis 26-Jährige). Darüber hinaus gibt es verschiedene Leistungen für (teilweise) Erwerbsunfähige, die im Rahmen der Zielsteuerung relevant sind.

²⁵⁰ Dort wird jedoch nicht nur die Zielsteuerung thematisiert.

Träger der Sozialhilfe (Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit) sind die Kommunen; sie tragen auch weitgehend das finanzielle Risiko für die Ausgaben. Zudem sind die Kommunen für die Betreuung von Arbeitsuchenden ohne Leistungsanspruch verantwortlich. Träger der übrigen Leistungen ist die Autonome Körperschaft öffentlichen Rechts zur operativen Umsetzung der Sozialversicherungsgesetze - Arbeitnehmersozialkasse - (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen / UWV*). Innerhalb der *UWV*-Organisation ist der Geschäftsbereich *WERKbedrijf* für die Vermittlung und Beratung zuständig, die Auszahlung der Leistungen zum Lebensunterhalt wird weitgehend getrennt davon durch den *UWV*-Geschäftsbereich *Uitkeren* administriert. Mit einer zweijährigen Übergangsfrist sollen auf lokaler Ebene spätestens ab Anfang 2011 *UWV WERKbedrijf* und Kommunen in etwa 130 gemeinsamen Anlaufstellen für Arbeitsuchende, den so genannten *Werkpleinen*, eine integrierte Leistungserbringung gewährleisten. *UWV WERKbedrijf* ist hier auch für die Vermittlung der Sozialhilfeempfänger/innen zuständig.

Die Zielsteuerung der niederländischen Arbeitsmarktpolitik ist aufgrund der geteilten Trägerschaft zwischen Kommunen und *UWV WERKbedrijf* kompliziert. Das niederländische Ministerium für Soziales und Arbeit (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheit / MSZW*) hat ein Interesse, beide Träger über Ziele zu steuern, kann dies jedoch aus juristischen Gründen nur bei der ihm untergeordneten *UWV* uneingeschränkt realisieren. Dennoch konnte das *MSZW* mit dem Dachverband der niederländischen Kommunen (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten / VNG*) 2007 zwei Ziele in einer Verwaltungsvereinbarung vereinbaren: Zum einen soll die Zahl der *WWB*-Empfänger/innen bis 2011 landesweit um insgesamt 75.000 gesenkt werden. Zum anderen sollen 25.000 Nicht-Leistungsempfänger/innen mit besonderen Vermittlungshemmnissen zwischen 2007 und 2011 in Arbeit integriert bzw. gesellschaftlich beteiligt werden. Darüber hinaus haben *VNG*, *UWV* und eine Vereinigung kommunaler Manager/innen nach Aufforderung des Ministeriums sechs nationale Zielindikatoren für die integrierte Leistungserbringung festgelegt. Die Zielindikatoren sind:

- Prävention von *WW*-Leistungen;
- Abgänge aus *WW*-Leistungen;
- *WWB*-Bestand;
- Abgänge von Arbeitsuchenden ohne Leistungsbezug;
- Kundenzufriedenheit Arbeitsuchende;
- Kundenzufriedenheit Arbeitgeber/innen.

Für 2010 haben die drei Organisationen erstmals freiwillig nationale Zielwerte in Anlehnung an die genannte Verwaltungsvereinbarung festgelegt. Diese werden jedoch nicht auf die einzelnen lokalen Einheiten ausdifferenziert. Je nach Art der Zusammenarbeit auf lokaler Ebene werden hier jedoch lokale Zielvereinbarungen geschlossen.

Für die Zielsteuerung von *UWV* mit seinen verschiedenen Geschäftsbereichen sind auf gesetzlicher Grundlage in einem Regierungsbeschluss Beurteilungskriterien für *UWV* festgelegt. In Anlehnung daran werden die nationalen Zielindikatoren jährlich zwischen *MSZW* und *UWV* abgestimmt. Zu diesen Zielindikatoren werden in einer jährlichen Zielvereinbarung zwischen ihnen zudem Zielwerte festgelegt. Bis auf den *WWB*-Bestand und die Abgänge von Arbeitsu-

chenden ohne Leistungsbezug werden ebenfalls die oben genannten Zielindikatoren für die integrierte Leistungserbringung verwendet. Darüber hinaus sind in der Steuerungsperiode insbesondere folgende Zielindikatoren relevant:

- Anzahl besetzte Stellen;
- Anteil der bei *UWV* gemeldeten Stellen an allen offenen Stellen;
- Anzahl der online verfügbaren Lebensläufe von Arbeitsuchenden;
- Vermittlungsquote nach Reintegrationsmaßnahmen für (teilweise) Erwerbsunfähige;
- Anteil derjenigen, bei denen während ihrer Schul- oder Hochschulausbildung erstmals eine Behinderung anerkannt wurde (*Wajong*-Fälle), mit Integrationsplan;
- Pünktliche Erbringung juristischer Dienstleistungen (Kündigungsgenehmigungen, Arbeitserlaubnisse);
- Pünktliche erste und erneute Feststellung, dass Arbeitsuchende aufgrund geistiger, körperlicher oder seelischer Einschränkungen nur in gestützten Beschäftigungsverhältnissen arbeiten können;
- Nutzung des Budgets für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und Verwaltungskosten (Überschreitung vermeiden).

Ergänzend zur externen Steuerung von *UWV* durch das *MSZW* steuert auch der Geschäftsbereich *UWV WERKbedrijf* intern alle seine untergeordneten Organisationseinheiten (Distrikte und diese die *UWV WERKbedrijf* vor Ort) durch Zielvereinbarungen. Dabei setzt der Geschäftsbereich *UWV WERKbedrijf* seine Zielindikatoren und Zielwerte autark. Für die interne Steuerung werden grundsätzlich die gleichen Zielindikatoren wie für die Steuerung durch das *MSZW* verwendet; allerdings werden insbesondere die Abgänge weiter nach der Dauer des Leistungsbezugs und dem Lebensalter ausdifferenziert. Außerdem gehen einige Zielindikatoren über die mit dem *MSZW* vereinbarten Ziele hinaus, dies betrifft die Mitarbeiterorientierung, Prozessindikatoren sowie zusätzliche Abgangsindikatoren für *WWB*-Empfänger/innen und für Arbeitslose ohne Leistungsbezug. Für die beiden letztgenannten Gruppen hat *WERKbedrijf* die Vermittlungsverantwortung, allerdings kann das *MSZW* dies aus juristischen Gründen nicht direkt in der Zielsteuerung berücksichtigen. Insgesamt werden über 30 Zielindikatoren für die interne Steuerung verwendet, es sind sowohl arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele - Abgänge in Arbeit und Stellenbesetzungen - als auch mitarbeiter- und kundenbezogene Zielindikatoren sowie etliche Prozessindikatoren.

Die Zielindikatoren wurden von allen beteiligten Organisationseinheiten als geeignet beurteilt und würden die Aufgaben des Systems abdecken. Sie seien eindeutig auf die schnelle Vermittlung in Arbeit fokussiert und weniger darauf, zunächst Vermittlungshemmnisse zu beseitigen, damit schließlich langfristig eine Integration möglich wird. Während *UWV WERKbedrijf* vor Ort die Prävention von Arbeitslosigkeit und die Abgänge in Arbeit als am wichtigsten bezeichnete, waren für das *MSZW* und die *UWV WERKbedrijf*-Zentrale sowie für die Distrikt-Ebene eindeutig die Kundenzufriedenheit beider Marktseiten am wichtigsten. Die Kundenzufriedenheit wurde teilweise sogar wichtiger als die Einhaltung sonstiger Vorgaben im Umgang mit Arbeitsuchenden und Arbeitgeberinnen und -gebern genannt. Kritisiert wurde im Hinblick auf die Zielindikatoren unter anderem die beschränkte Beeinflussbarkeit seitens der lokalen *UWV WERKbedrijf* (Prävention Arbeitslosigkeit), ungewollte Gestaltungsmög-

lichkeiten (Prozessindikatoren, Transparenz offener Stellen) und im Hinblick auf die Kundenzufriedenheit, das Problem, das die Arbeitsverwaltung aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags teilweise gegen die Wünsche der Arbeitssuchenden handeln müsse.

Die Zielwerte für die Zielindikatoren werden auf nationaler Ebene zwischen *MSZW* und *UWV* vereinbart. Vereinbarte Anteilswerte oder Durchschnittswerte gelten in gleicher Höhe auch für die untergeordneten Organisationseinheiten. Im Übrigen werden die Zielwerte für den Geschäftsbereich *UWV WERKbedrijf* in einem *top-down-bottom-up*-Prozess für die untergeordneten Einheiten festgelegt. Dabei ist das Anspruchsniveau bei arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren im Aggregat der lokalen Organisationseinheiten anspruchsvoller als das mit dem *MSZW* auf nationaler Ebene vereinbarte Anspruchsniveau. Wenn es zwischen den Organisationseinheiten zu keiner Einigung über die Zielwerte kommt, kann die übergeordnete Einheit die Zielwerte setzen. Das Anspruchsniveau bei den Zielwerten für die untergeordneten Organisationseinheiten ist an das Budget und die Personalausstattung gekoppelt. Zudem werden für die einzelnen Organisationseinheiten für jede Woche Jahresfortschrittswerte festgelegt. Handlungsspielräume zur Erreichung der Zielwerte wurden in der Praxis insbesondere im Bereich Fördern und Fordern sowie hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den Kommunen auf lokaler Ebene gesehen.

Zwischen *MSZW* und *UWV* sowie innerhalb der *UWV* und *UWV WERKbedrijf* gibt es regelmäßig Zielnachhaltedialoge in jeweils unterschiedlichen Zeitabständen. Auf allen Organisationsebenen liegen wöchentlich Daten zur (voraussichtlichen) Zielerreichung vor. Auch wird zum Vergleich der Distrikte und lokalen Einheiten ein *Ranking* anhand eines Gesamtindex von gewichteten Abweichungen der erreichten von den Zielwerten bei ausgewählten Zielindikatoren erstellt.²⁵¹ Das *Ranking* wird in der Regel in Untergruppen von regionalen Einheiten durchgeführt. Laut Angaben aus der Praxis geht von den *Rankings* ein Leistungsansporn aus, problematisch wurden jedoch Änderungen in der Methodik der *Rankings* im Zeitverlauf beurteilt.

Insgesamt sei die Zielsteuerung inzwischen Teil der Identität von *UWV WERKbedrijf*. Nach Angaben aus dem *MSZW* sei die Arbeitsverwaltung eine ehrgeizige Organisation geworden. Auf lokaler Ebene wurde jedoch kritisiert, dass die Handlungsspielräume vor Ort noch zu sehr durch zentrale Vorgaben eingeschränkt würden. Es würde eben nicht nur über Ziele gesteuert.

Hinsichtlich der Wirkungen der Zielsteuerung waren die Praktiker/innen sich einig, dass es sich lediglich um ein Management-Werkzeug handle, deren Einflussmöglichkeiten begrenzt seien. Dennoch gebe es Hinweise auf gesteigerte Effizienz, etwa wenn mehr Lebensläufe von Arbeitssuchenden online einsehbar seien.

7.4 Literatur zu Kapitel 7

Algemeen Keten Overleg [2009]: *Ketenplan 2010*, Versie 2.0, 18. November 2009, o.O.

²⁵¹ Im Jahr 2010 wird das *Ranking* zeitweise ausgesetzt.

- Algemeen Keten Overleg - werkgroep Planning & Control [2008]: *Planning & Control op het Werkplein*, Rapport van de AKO-werkgroep Planning & Control, 20. August 2008, Amsterdam.
- BORCK, MARTIN, und JENS BAPPERT [2008]: *Niederlande Info: Verwaltungsstruktur und Servicedaten*, Zentrum für Niederlande-Studien Westfälische Wilhelms-Universität Münster und EUREGIO Mozer Kulturbüro Gronau / Enschede (Hrsg.), 1. Aufl., 1. Januar 2008, Gronau.
- Bureau Keteninformatisering Werk & Inkomen [2010]: *Historie DKD?*, o.O.
Internet (2. August 2010):
<http://www.dkd.nl/22/over-dkd/historie-dkd.html/22/over-dkd/historie-dkd.html>
- Centraal Bureau voor de Statistiek [2010a]: „Unemployment marginally down“, *Pressemitteilung*, 21. Oktober 2010, o.O.
Internet (23. Dezember 2010):
<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/2B292FEA-531D-4CDB-8A22-E624B83F6007/0/PB10e066.pdf>
- Centraal Bureau voor de Statistiek [2010b]: „Number of income support benefits hardly up“, *Pressemitteilung*, 30. November 2010, o.O.
Internet (23. Dezember 2010):
<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/151242F1-6365-4EE7-97D8-10844347A944/0/pb10e077.pdf>
- European Commission [2009]: *PES Monitor*, UWV Werkbedrijf, European Commission (Hrsg.), Stand 8. Dezember 2009.
- GHK Consulting Ltd. [2008]: *Achieving activation of job seekers: Successful strategies for case management*, Background Information submitted by MISEP Correspondents, Meeting of MISEP Correspondents hosted by the French Presidency and the European Employment Observatory (EEO), 3. und 4. November 2008 in Paris.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken [2010]: *Land und Leute*, o.O.
Internet (28. Juli 2010):
http://www.minbuza.nl/de/Die_Niederlande/Die_Niederlande_auf_einen_Blick/Allgemeine_Informationen/Land_und_Leute
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [2007]: *Actieprogramma iedereen doet mee*, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [2008]: *The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell*, From social assistance to work in the Netherlands, August 2008, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [2009]: *Brief des Ministers J. P. H. Donner an die zweite Parlamentskammer zum Jahresbericht 2008, zur SUWI-Organisation und zu den Ketenmaibriefe 2010*, 19. Mai 2009, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [2010a]: *A short survey of Social Security in the Netherlands*, Overview on 1 January 2010, o.O.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [2010b]: *Disablement Assistance Act for Handicapped Young Persons (Wajong)*, o.O.

Internet (10. August 2010):

http://english.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=14639&hoofdmnu_item_id=14632&rubriek_item=392436&rubriek_id=391971&set_id=3609&doctype_id=6&link_id=188519

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [2010c]: *Unemployment insurance*, o.O.

Internet (3. August 2010):

http://english.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=14639&hoofdmnu_item_id=14632&rubriek_item=392436&rubriek_id=391971&set_id=3610&doctype_id=6&link_id=166814#link12666600

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [2010d]: *Occupational disability*, o.O.

Internet (3. August 2010):

http://english.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=14639&hoofdmnu_item_id=14632&rubriek_item=392436&rubriek_id=391971&set_id=3609&doctype_id=6&link_id=166805

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [2010e]: *Deelakkoord participatie SZW-VNG*, 31. Mai 2007, o.O.

Internet (4. August 2010):

http://gemeenteloket.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_dossier&set_id=1747&link_id=124811

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [2010f]: *Brief des Ministers J. P. H. Donner an den Vorstandsvorsitzenden von UWW J. M. Linthorst als Reaktion auf den ersten Dritteljahresbericht 2010*, 12. Juli 2010, Den Haag.

Internet (4. August 2010):

http://gemeenteloket.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_dossier&set_id=1747&link_id=124811

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [2010g]: *Brief des Ministers J. P. H. Donner an die erste Parlamentskammer zur Maisendung SUWI*, 18. Mai 2010, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [2010h]: *Wajong: voor jonggehandicapten*, o.O.

Internet (23. August 2010):

http://home.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=13724&hoofdmnu_item_id=13825&rubriek_item=391899&rubriek_id=391817&set_id=131&doctype_id=6&link_id=2031

MOSLEY, HUGH, HOLGER SCHÜTZ und NICOLE BREYER [2001]: *Management by Objectives in European Public Employment Services*, WZB Discussion Paper, No. FS I 01 -203, Mai 2001, Berlin.

Mutual Learning Programme [2007]: *The new Work and Social Assistance Act*, The Netherlands, The Hague, 4./5. Juni 2007, Peer Review, Den Haag.

- OECD [2009a]: *Netherlands Worksquares / Job-shops*, OECD Leed Forum on Partnerships and Local Governance, o.O.
- OECD [2009b]: *Netherlands Labour Mobility Centres*, OECD Leed Forum on Partnerships and Local Governance, o.O.
- PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., TNO Kwaliteit van Leven, ECORYS i.s.m. Nolan, Norton & Co., Conclusion Sociale Zekerheid und EIM bv [2006]: *SUWI-evaluatie 2006*, Een evaluatie von de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI), 28. August 2006, Den Haag.
- SPROß, CORNELIA, und KRISTINA LANG [2008]: *Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken*, Chronologie und gesetzliche Grundlage, IAB Forschungsbericht, Nr. 9/2008, November 2008, Nürnberg.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal [2010]: *Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Twesede Kamer der Staten-Generall*, 12. Juli 2010, Structur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI), Kamerstukken II, 2009/10, 26 448, Nr. 438.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [2009a]: *Jaarplan met begroting 2010*, 30. September 2009, Amsterdam.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [2009b]: *Jaarplan UWV WERKbedrijf 2010: WERKen aan perspectief*, Definitief, Versie 1.0, 15. Oktober 2009, unveröffentlicht, Amsterdam.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [2010a]: *Organisatiestructuur*, o.O.
Internet (30. Juli 2010):
<http://www.uwv.nl/overuwv/over-UWV/organisatiestructuur/index.aspx>
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [2010b]: *Jaaplan met begroting 2010*, 30. September 2009, Amsterdam.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [2010c]: *Managementcontract UWV WERKbedrijf 2010*, zwischen der bzw. dem nationalen Manager/in von UWV WERKbedrijf und der bzw. dem Distriktmanager des Distrikts Midden Oost Brabant, unveröffentlicht, o.O.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [2010d]: *Managementcontract UWV WERKbedrijf 2010*, Musterkontrakt zwischen einer bzw. einem Distriktmanager/in von UWV WERKbedrijf und einer bzw. einem lokalen Vestigingmanager/in von UWV WERKbedrijf, unveröffentlicht, o.O.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [2010e]: *Managementcontract UWV WERKbedrijf 2010*, Musterkontrakt zwischen einer bzw. einem Distriktmanager/in von UWV WERKbedrijf und einer bzw. einem Manager/in für den Einkauf von Reintegrationsmaßnahmen und -services im Distrikt (inkoop en re-integratie), unveröffentlicht, o.O.

- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [2010f]: *Voortgang Verantwoording Maart 2010*, Divisie WERKbedrijf an den UWV-Vorstand, 27. April 2010, unveröffentlicht, Amsterdam.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [2010g]: *Bevorderen re-integratie en uitstroom tot en met april 2010*, o.O.
Internet (11. August 2010):
http://www.uwvjaarverslag.nl/jaarverslag-2009/Search.dW10c3Ryb29t/Periode.actuele_info_2009/Hoofdtak.Werk/aDU1138_default.aspx
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [2010h]: *Viermaandenberslag 2010*, Juni 2010, Amsterdam.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [2010i]: *Objectiverend Arbeidsmarktmodel WERKbedrijf 2009-I*, voor gebruik in de managementcyclus 2011, Versie 0.1, unveröffentlicht, 15. Juli 2010, Amsterdam.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [o.J.]: *Steeds Beer Voor De Klant*, Informationsblatt zur Erhebung der Kundenzufriedenheit bei UWV, im Mai 2010 gültige Version, o.O.

8 Österreich

Die Republik Österreich ist ein demokratischer föderaler Bundesstaat mit neun Bundesländern, in denen insgesamt knapp 8,4 Mio. Einwohner/innen leben. Das österreichische Parlament besteht aus dem Nationalrat als Vertretung des Volkes und aus dem Bundesrat als Vertretung der Länder (Landtage). Die bzw. der Bundeskanzler/in als Regierungschef/in wird vom Staatsoberhaupt, der bzw. dem direkt vom Volk gewählten Bundespräsidentin bzw. -präsidenten, ernannt. Die übrigen Mitglieder der Bundesregierung werden auf Vorschlag der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers von der Bundespräsidentin bzw. vom Bundespräsidenten ernannt.

Eine besondere Rolle im politischen System Österreichs spielen die so genannten Kammern. Dies sind öffentlich-rechtliche Interessenvertretungen mit Pflichtmitgliedschaft, wie insbesondere die Wirtschaftskammer Österreich, die Kammer für Arbeiter und Angestellte und die Landwirtschaftskammer. Sie werden vielfach ergänzt um entsprechende Vereine, wie die Industriellenvereinigung, den Österreichischen Gewerkschaftsbund und den Bauernbund. Die Kammern können bei Gesetzentwürfen der Bundesregierung beispielsweise eigene Änderungsanträge einbringen.

Die neun Bundesländer haben eigene Parlamente (Landtage) und verfügen jeweils über eine eigene Landesregierung, jedoch keine eigene Gerichtsbarkeit. Größtes Bundesland ist die Hauptstadt Wien mit etwa 1,7 Mio. Einwohner/innen, das kleinste ist das Burgenland mit knapp 300.000 Einwohner/innen. Die Bundesländer gliedern sich mit Ausnahme Wiens in Städte bzw. in Bezirke und diese wiederum in Gemeinden. Städte und Gemeinden sind ebenso wie die Bundesländer im Gegensatz zu den Bezirken Gebietskörperschaften.

Im folgenden Abschnitt 8.1 werden zunächst die Kontextbedingungen der Zielsteuerung in der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung skizziert. In Abschnitt 8.1.7 wird auf die Ausgestaltung der Zielsteuerung und in Abschnitt 8.3 auf Erfahrungen und Einschätzungen eingegangen. Geschlossen wird in Abschnitt 8.4 mit einer kurzen Zusammenfassung.

8.1 Kontextbedingungen der Zielsteuerung

Der österreichische Arbeitsmarkt ist stark saisonabhängig. Zudem ist er stark von der wirtschaftlichen Entwicklung und arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen in Deutschland bestimmt.

Die Leistungen der Arbeitsmarktpolitik zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit sind in Österreich auf Bundesebene insbesondere im Arbeitslosenversicherungsgesetz (AIVG) geregelt; das Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz (AMPFG) enthält Regelungen zu ihrer Finanzierung. Spezifische weitere Leistungen sind darüber hinaus insbesondere im Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) (betriebliche Arbeitsmarktförderung), Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz (IESG) und im Bauarbeiter-Schlechtwetterentschädigungsgesetz (BSchEG) geregelt. Die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes regelt das Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG). Ergänzend ist insbesondere das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) relevant.

Im Folgenden wird zunächst auf die Leistungen zum Lebensunterhalt (Unterabschnitt 8.1.1) und die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Unterabschnitt 8.1.2) eingegangen. Anschließend wird die Finanzierung der Leistungen thematisiert (Unterabschnitt 8.1.3). Danach werden die Führung und Organisationsstruktur (Unterabschnitt 8.1.4) und die Aufsichts- und Weisungsbefugnisse (Unterabschnitt 8.1.5) dargestellt. Auf Personal und Budgets wird in Unterabschnitt 8.1.6 eingegangen. Der Einkauf von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit ist Gegenstand von Unterabschnitt 8.1.7. Abschließend wird in Unterabschnitt 8.1.8 die Aufbau- und Ablauforganisation bei den lokalen Organisationseinheiten skizziert.

8.1.1 Leistungen zum Lebensunterhalt

Die Arbeitslosenversicherung soll insbesondere durch folgende Leistungen den Lebensunterhalt sichern (§ 6 AIVG, Überbrückungshilfegesetz):²⁵²

- Arbeitslosengeld als befristete Lohnersatzleistung bei Arbeitslosigkeit (§ 7 AIVG);
- Notstandshilfe als unbefristete bedürftigkeitsgeprüfte Lohnersatzleistung bei Arbeitslosigkeit im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld (§ 33 AIVG);
- Übergangsgeld für Frauen ab 56½ und Männer ab 61½ Jahren²⁵³ bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze, die in den letzten 25 Jahren mindestens 15 Jahre arbeitslosenversicherungspflichtig waren und in den letzten 15 Monaten mindestens 12 Monate arbeitslos waren (§ 39a AIVG);
- Überbrückungshilfe analog zum Arbeitslosengeld, Erweiterte Überbrückungshilfe analog zur Notstandshilfe und Besondere Überbrückungshilfe analog zum Übergangsgeld jeweils für Bundes- und Landesbedienstete, die aus dem Dienst ausgeschieden sind und zuvor nicht arbeitslosenversicherungspflichtig waren (Überbrückungshilfegesetz);
- Weiterbildungsgeld für bis zu zwölf Monate (mindestens) in Höhe des Arbeitslosengeldes für Arbeitnehmer/innen, die wegen einer Weiterbildung zeitweise freigestellt sind und daher einen Verdienstaufschlag haben (§ 26 AIVG);
- Pensionsvorschuss weitgehend analog zum Arbeitslosengeld bzw. zur Notstandshilfe nach einem aussichtsreichen Antrag auf Alterspension oder Leistungen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit oder Erwerbsunfähigkeit bis zur Entscheidung über die beantragte Leistung (§ 23 AIVG);
- Altersteilzeitgeld bei einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Berufsleben unter bestimmten Voraussetzungen (§ 27 AIVG).

Das Arbeitslosengeld erhalten Arbeitslose, die innerhalb der letzten 24 Monate vor Leistungsbeginn mindestens zwölf Monate arbeitslosenversicherungspflichtig beschäftigt waren (Anwartschaft) (§ 14 Abs. 1 S. 1 AIVG). Wird Arbeitslosengeld von Arbeitslosen bis 24 Jahre bzw. nach einem früheren Bezug erneut beantragt, so genügt alternativ eine arbeits-

²⁵² Für die Regelung der Sozialhilfe und ihre Umsetzung waren bis zum 31. August 2010 ausschließlich die Bundesländer zuständig. Aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Bund und allen Ländern über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung soll seit dem 1. September 2010 eine bundesweit vergleichbare bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherung gezahlt werden. Der Bund seinerseits hat Mindestsicherungselemente in seine Leistungssysteme aufgenommen.

²⁵³ Die Altersgrenzen werden ab 2011 sukzessive angehoben (§ 39a Abs. 7 AIVG).

losenversicherungspflichtige Beschäftigung von 6 Monaten bzw. 6½ Monaten in den letzten 12 Monaten (§ 14 Abs. 1 S. 2 Abs. 2 AIVG). Durch Verordnung kann bei „empfindlicher“ Arbeitslosigkeit für einzelne Berufsgruppen, in denen die Beschäftigungslage besonders ungünstig ist, geregelt werden, dass eine arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigung von sechs Monaten in den letzten 24 Monaten ausreichend ist (§ 14 Abs. 3 AIVG).

Das Arbeitslosengeld wird grundsätzlich längstens für 20 Wochen gezahlt (§ 18 Abs. 1 S. 1 AIVG). Falls in den letzten fünf Jahren mindestens drei Jahre eine arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt wurde, beträgt die maximale Bezugsdauer 30 Wochen (§ 18 Abs. 1 S. 2 AIVG). Für Arbeitslose ab 40 Jahre verlängert sich die maximale Bezugsdauer in Abhängigkeit von Lebensalter und Dauer der arbeitslosenversicherungspflichtigen Beschäftigung in den letzten zehn bzw. fünfzehn Jahren auf bis zu ein Jahr (§ 18 Abs. 2 AIVG). Die Bezugsdauer verlängert sich um die Teilnahme an bestimmten Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit (§ 18 Abs. 4-10 i.V.m. § 12 Abs. 5 AIVG). Wurde der Anspruch nicht ausgeschöpft und keine neue Anwartschaft erreicht, dann kann die restliche Bezugsdauer jeweils in den nächsten fünf Jahren nach dem letzten Bezug von Arbeitslosengeld geltend gemacht werden (§ 19 Abs. 1-2 AIVG).

Das Arbeitslosengeld beträgt bei allein Stehenden ohne Kinder zwischen 55% und 60% und bei Arbeitslosen mit Partner/in oder Kind(ern) bis zu 80% des pauschalierten Nettoentgelts²⁵⁴, das sich aus dem Bruttoentgelt im vorletzten bzw. letzten Kalenderjahr ergibt (§ 20, § 21 Abs. 1 S. 1, Abs. 3-5 AIVG).

Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld in den vorangegangenen fünf Jahren erschöpft wurde, haben ggf. Anspruch auf die unbefristete bedürftigkeitsgeprüfte Notstandshilfe (§ 33 AVIG). Der Anspruch erlischt erst, wenn fünf Jahre lang keine Notstandshilfe bezogen wurde (§ 37 Abs. 1 AVIG). Die ggf. noch aufgrund von Einkommen oder Vermögen zu mindernde Notstandshilfe ist etwas geringer als das Arbeitslosengeld (§ 36 AVIG).

Im Durchschnitt des Jahres 2008 gab es in Österreich 212.000 Arbeitslose (Arbeitsmarktservice Österreich [2010b, S. 43]). Von diesen erhielten über 90% Leistungen, und zwar 113.000 Arbeitslosengeld und 78.000 Notstandshilfe (Arbeitsmarktservice Österreich [2010b, S. 45]). Zudem bezogen im Jahresdurchschnitt weitere 84.000 Personen andere Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Arbeitsmarktservice Österreich [2010b, S. 45]). Demgegenüber bezogen 2008 etwa 161.000 Personen in Privathaushalten (ohne Altenwohn- und Pflegeheime) Sozialhilfe der Bundesländer (Statistik Austria [2010]).

8.1.2 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Leistungen der beschäftigungsorientierten Beratung und Vermittlung gibt es für Arbeitslose und andere Arbeitsuchende mit und ohne Leistungsbezug²⁵⁵ sowie für Unternehmen (§ 32

²⁵⁴ Bei der pauschalierten Berechnung des Nettoentgelts wird von einer allein stehenden Person ohne Kinder ausgegangen (§ 21 Abs. 3 S. 2 AIVG).

²⁵⁵ Die Vereinbarung zwischen Bund und allen Ländern über die Einführung einer Bedarfsorientierten Mindestsicherung ab 1. September 2010 sieht in Artikel 7 explizit vor, dass Bezieher/innen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung beim Zugang zu Maßnahmen mit anderen Arbeitsuchenden gleich behandelt werden.

Abs. 2 Nr. 1-2, 5-6 AMSG). Darüber hinaus sieht das Arbeitsmarktservicegesetz insbesondere Maßnahmen zur Herstellung und Erhaltung der Vermittlungsfähigkeit von Arbeitskräften sowie zur Qualifizierung, Beihilfen für die Arbeitsaufnahme, Lohnkostenzuschüsse, Kombilöhne und Kurzarbeitsbeihilfen vor (§ 32 Abs. 2 Nr. 3-4, §§ 33-37b AMSG). Dabei sind diese Leistungen nur rudimentär gesetzlich normiert.

8.1.3 Finanzierung

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik erfolgt überwiegend durch Beiträge der Arbeitgeber/innen und -nehmer/innen (§ 2 S. 1 AMPFG). Beide Seiten zahlen derzeit grundsätzlich jeweils 3% des Bruttolohns, soweit dieser nicht die Höchstbeitragsgrundlage übersteigt (§ 2 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 AMPFG i.V.m. § 45 ASVG). Bei geringem Entgelt wird der Arbeitnehmerbeitrag in Abhängigkeit von der Höhe des Entgelts auf 0%, 1% oder 2% ermäßigt (§ 2a Abs. 1 AMPFG); der dadurch resultierende Einnahmeausfall wird vom Bund getragen (§ 2a Abs. 5 AMPFG). Für Arbeitnehmer/innen ab 57 Jahren werden die Beiträge aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert (§ 2 Abs. 8 AMPFG). Der Bund finanziert im Einzelfall Sonderprogramme und Budgetüberschreitungen bei den Leistungen zum Lebensunterhalt (§ 1 AMPFG).

8.1.4 Führung und Organisationsstruktur

Seit die Arbeitsmarktverwaltung aus dem zuständigen Bundesministerium zum 1. Juli 1994 ausgegliedert wurde, ist für die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes der Arbeitsmarktservice (AMS) als Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts zuständig (§ 1 Abs. 1 AMSG). Das AMS ist in eine Bundesorganisation, neun Landesorganisationen analog der Bundesländer und innerhalb der Bundesländer in insgesamt 99 regionale Organisationen²⁵⁶ gegliedert (§ 1 Abs. 2 AMSG). Insgesamt gibt es etwa 4.600 Planstellen. Die Bundesorganisation wird von einem zweiköpfigen Vorstand geleitet (§ 8 Abs. 1 AMSG), die Landesorganisationen jeweils von einer bzw. einem Geschäftsführer/in und dessen Vertreter/in (§ 15 Abs. 1 AMSG) und die regionalen Organisationen von einer bzw. einem Leiter/in (§ 22 Abs. 1 S. 1 AMSG). Als Aufsichtsgremien gibt es auf Bundesebene den Verwaltungsrat (§ 5 AMSG), auf Landesebene das Landesdirektorium (§ 13 AMSG) und auf regionaler Ebene - mit geringeren Befugnissen - den Regionalbeirat (§ 20 AMSG). Mitglieder der Aufsichtsgremien sind jeweils gleich viele Vertreter/innen der Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen; außerdem ist die Bundesregierung (Verwaltungsrat) bzw. das AMS (operative Führung der Landes- bzw. regionalen Organisationen) vertreten (§ 5 Abs. 1, § 13 Abs. 1, § 20 Abs. 2 AMSG). Schließlich kann die jeweilige Landesregierung ein/e Vertreter/in mit beratender Stimme in das Landesdirektorium entsenden, wenn sie sich in einem bestimmten Umfang an arbeitsmarktpolitischen Vorhaben beteiligt (§ 13 Abs. 2 AMSG).

Der Vorstand und die Landesgeschäftsführung werden vom Verwaltungsrat bestellt, letztere auf Vorschlag des jeweiligen Landesdirektoriums (§ 8 Abs. 3, § 15 Abs. 2, § 14 Abs. 2 Nr. 4 AMSG). Das Landesdirektorium entscheidet über den regionalen Zuschnitt der regionalen Organisationen und bestellt - nach Anhörung des entsprechenden Regionalbeirats - deren Leiter/innen (§ 14 Abs. 2 Nr. 8, § 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 2, § 22 Abs. 1 S. 1 AMSG). Darüber hinaus

²⁵⁶ Zur Zahl der regionalen Organisationen vgl. WILK [2010, Folie 6].

fällen die Aufsichtsgremien auf allen Ebenen Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung (z.B. Genehmigung des längerfristigen Planes bzw. des Arbeitsprogramms sowie Mittelverwendung) und haben ebenso wie ihre Mitglieder umfassende Unterrichtsrechte gegenüber der jeweiligen operativen Führung (§ 6, § 7 Abs. 8, § 14 Abs. 1, 7, § 21 Abs. 1, 6 AMSG). Auf allen Ebenen der Organisation sind Geschäftsstellen eingerichtet, die die operativen Aufgaben wahrnehmen (§ 10, § 17, § 23 AMSG).

Die Bundesorganisation (Verwaltungsrat) kann insbesondere arbeitsmarktpolitische Vorgaben und Schwerpunktsetzungen für das AMS festlegen, Qualitätsstandards für die Leistungserbringung vorgeben, allgemein verbindliche Regelungen hinsichtlich Organisation und Personal aufstellen und eine einheitliche technische Ausstattung vorsehen (§ 4 Abs. 2 AMSG).

8.1.5 Aufsicht und Weisungsbefugnisse

Der Vorstand kann den Landesorganisationen in bestimmten, sehr eingeschränkten Bereichen (z.B. Rechnungswesen, Statistik) Weisungen erteilen und kontrolliert die Geschäftsführung auf allen Ebenen (§ 4 Abs. 2 Nr. 7 AMSG). Die Landesgeschäftsführungen können ihren regionalen Organisationen Weisungen erteilen (§ 16 Abs. 2 Nr. 3 AMSG). Soweit das AMS hoheitliche Aufgaben erfüllt, kann das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) Weisungen erteilen (§ 58 Abs. 1 AMSG). Bei den hoheitlichen Aufgaben handelt es sich insbesondere um die Leistungen zum Lebensunterhalt der Arbeitslosenversicherung, daneben auch um die Regulierung der Ausländerbeschäftigung. Bei den übrigen Aufgaben - wie etwa den Leistungen zur Eingliederung, Beratungsleistungen, Organisation, Verwaltungsausgaben, technische Ausstattung - prüft das BMASK lediglich die Rechtmäßigkeit einschließlich der Ausrichtung des AMS an den gesetzlichen Zielen nach § 29 AMSG (§ 59 Abs. 1, 3 AMSG). Aus dem BMASK selbst wurde vor allem dessen beratende Funktion gegenüber dem AMS betont.

8.1.6 Personal und Budgets

Der Umfang des Personals wird von der Bundesorganisation festgelegt. Die Landesorganisationen sind hingegen für die Auswahl und Einstellung des Personals für die Landesgeschäftsstelle und ihre regionalen Geschäftsstellen sowie für die Verteilung der Finanzmittel zwischen ihren regionalen Geschäftsstellen zuständig (§ 14 Abs. 2 Nr. 6, § 53 AMSG). In ganz Österreich werden alle Mitarbeiter/innen des AMS mit Ausnahme von Führungs- und Hilfskräften gleich ausgebildet und entlohnt und können daher universell eingesetzt werden.

Die regionale Verteilung des Budgets für Leistungen zur Eingliederung erfolgt bereits seit langem nicht nur anhand des arbeitsmarktpolitischen Bedarfs bzw. des Problemdrucks im jeweiligen Gebiet, sondern auch in Abhängigkeit von der Ambitioniertheit der Ziele für das jeweilige Gebiet (con_sens [2002, S. 6]).

8.1.7 Einkauf von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit werden in der Regel durch private Arbeitsmarktdienstleister/innen durchgeführt. Der Einkauf solcher Maßnahmen erfolgt in der Regel durch die Landesorganisationen aufgrund von Bedarfsmeldungen der regionalen Organisationen. Das Budget für die Leistungen zur Eingliederung gliedert sich in drei Teilbudgets: Program-

me und zentrale Aufgaben, Zielerreichung sowie ein variables Budget für dezentrale Schwerpunkte (ca. 10% des Budgets). Dabei entscheiden die Landesorganisationen und die regionalen Organisationen über die Verteilung des Teilbudgets auf die verschiedenen Förderarten, eine Umverteilung der Mittel zwischen Förderungen und Verwaltungsausgaben ist jedoch nicht möglich.

8.1.8 Ablauforganisation bei den regionalen Geschäftsstellen des AMS

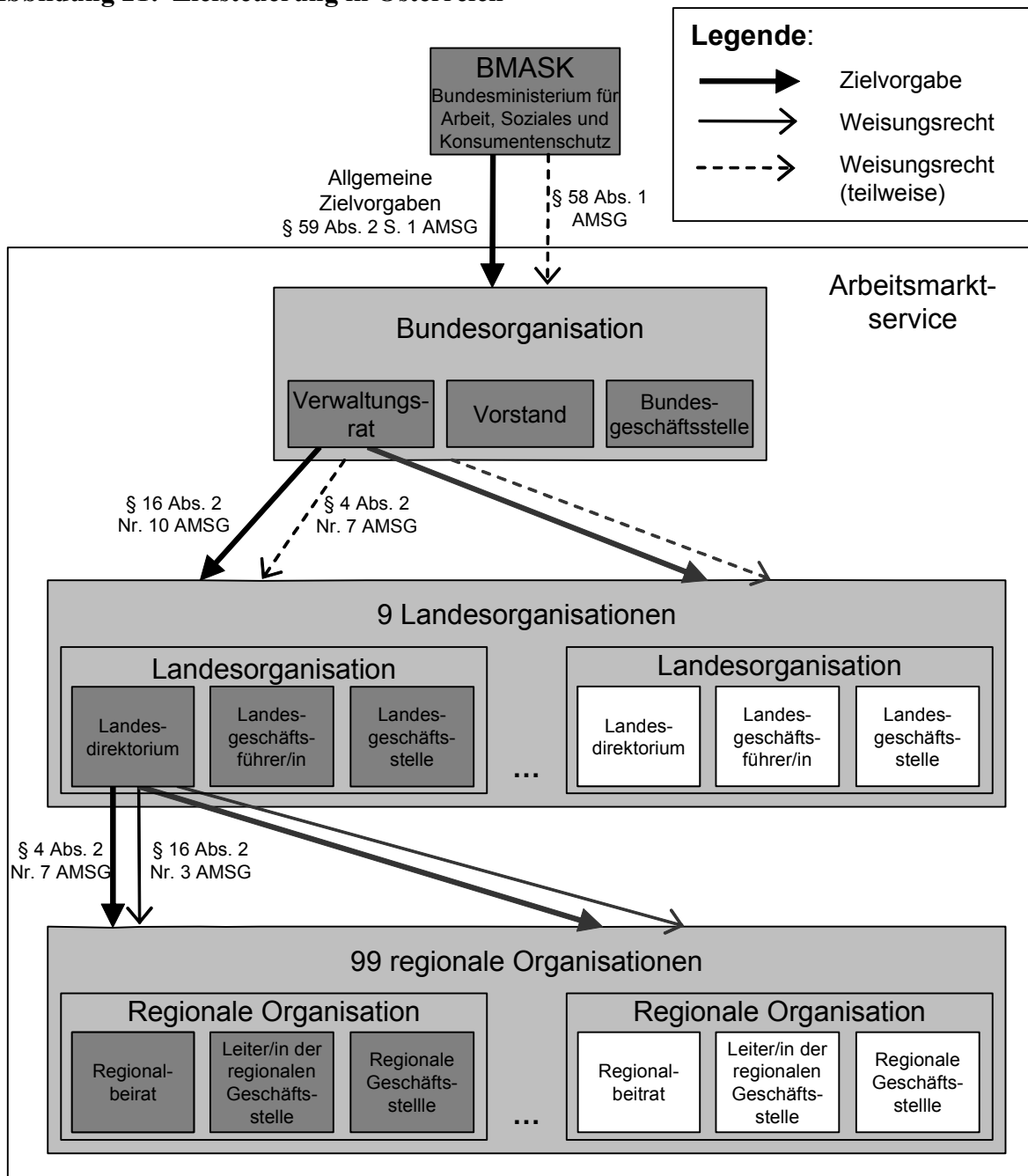
Profiling, Beratung, Vermittlung und Aktivierung erfolgen grundsätzlich durch die regionalen Geschäftsstellen des AMS. In Österreich gibt es bereits seit langem eine landesweit einheitliche Segmentierung der Arbeitsuchenden anhand ihrer Chancen auf eine Erwerbsintegration (con_sens [2002, S. 14]) in zwei Gruppen. Für alle Arbeitslosen muss - möglichst im Einvernehmen mit ihr bzw. ihm - ein Betreuungsplan erstellt werden, der insbesondere die Art und Weise der Betreuung und die in Aussicht genommenen Maßnahmen enthält und begründet (§ 38c AMSG).

8.2 Ausgestaltung der Zielsteuerung

Die bzw. der Bundesminister/in für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) macht dem Arbeitsmarktservice (AMS) allgemeine Zielvorgaben. Dies ist explizit gesetzlich vorgeschrieben (§ 59 Abs. 2 S. 1 AMSG). Die Bundesorganisation des AMS hat für die Umsetzung der Zielvorgaben zu sorgen (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 AMSG). Zudem müssen die operativen Führungen auf allen Ebenen des AMS für die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben sorgen (§ 9 Abs. 2 Nr. 10, § 16 Abs. 2 Nr. 6, § 19 Abs. 3 Nr. 1 AMSG). Dementsprechend steuert auch das AMS bereits seit 1996 intern über Ziele (AMS [2009, S. 3]), und zwar die Bundesorganisation seine neun Landesorganisationen und diese ihre 99 regionalen Organisationen. Bei der Entwicklung und Einführung der Zielsteuerung waren zwei Landesorganisationen - Oberösterreich und Salzburg - Vorreiter. Abbildung 21 zeigt zusammenfassend die Steuerungsbeziehungen und die Weisungsbefugnisse. Systematische Untersuchungen zu den Wirkungen der Zielsteuerung in Österreich liegen nicht vor.

Im Folgenden befasst sich der Unterabschnitt 8.2.2 mit den Zielen, Zielindikatoren und Zielwerten sowie Mindeststandards des AMS. Anschließend wird in Unterabschnitt 8.2.3 auf ergänzende so genannte Beobachtungskennziffern eingegangen. Die Kundenzufriedenheit (Unterabschnitt 8.2.4) ist zwar nicht Bestandteil der Zielsteuerung, jedoch der *Balanced Scorecard* (Unterabschnitt 8.2.5). Auf die Zielnachhaltung, das *Ranking* auf Basis der *Balanced Scorecard* sowie auf die Kommunikation der Ergebnisse wird in Unterabschnitt 8.2.6 eingegangen. Der Unterabschnitt 8.2.7 befasst sich schließlich mit Anreizen und Sanktionen. Zunächst wird jedoch in Unterabschnitt 8.2.1 auf die Clusterung der regionalen Organisationen eingegangen, die einerseits für die Bestimmung der Zielwerte für die Landesorganisationen und andererseits für die *Balanced Scorecard* relevant ist.

Abbildung 21: Zielsteuerung in Österreich



Anmerkung: Das Weisungsrecht des BMASK gegenüber dem AMS bezieht sich nur auf hoheitliche Aufgaben. Das Weisungsrecht der Bundesorganisation bezieht sich in der Regel nicht auf Einzelfälle, sondern auf die Festlegung allgemein verbindlicher Regelungen durch den Verwaltungsrat. Verwaltungsrat, Landesdirektorien und Regionalbeiräte sind tripartitisch mit Bundesregierung (Verwaltungsrat) bzw. AMS (Landesdirektorien und Regionalbeiräte) sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter/innen besetzt. In das Landesdirektorium kann darüber hinaus die jeweilige Landesregierung ein/e Vertreter/in mit beratender Stimme entsenden, wenn sie sich in einem bestimmten Umfang finanziell an arbeitsmarktpolitischen Vorhaben beteiligt.

Quelle: Eigene Darstellung.

8.2.1 Clusterung

Die 99 regionalen Organisationen des AMS sind in Cluster eingeteilt, die zum einen für die Festlegung von Zielwerten (vgl. Unterabschnitt 8.2.2) und zum anderen für die *Balanced Scorecard* (vgl. Unterabschnitt 8.2.5) relevant sind. Die Clusterung wurde nach kleineren Veränderungen im Jahr 2004 auf Basis einer 2009 gemeinsam von AMS und Statistik Austria durchgeführten Analyse (vgl. HOFSTÄTTER u.a. [2009]) neu vorgenommen. Dabei folgt die Methodik zur Clustereinteilung explizit den deutschen Vorbildern für die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung für Arbeitsuchende (vgl. Unterabschnitt 4.2.4), wurde jedoch um Aspekte des *Gender Mainstreaming* ergänzt (HOFSTÄTTER u.a. [2009, S. 7f]). Die für die Clustereinteilung herangezogenen Variablen²⁵⁷ wurden aus einem größeren Spektrum empirisch ausgewählt. Im ersten Schritt wurden stark untereinander korrelierte Variablen ausgeschlossen (HOFSTÄTTER u.a. [2009, S. 13, 15f]). Im zweiten Schritt wurden die verbliebenen Variablen mit mehreren multiplen Regressionsanalysen auf ihren statistischen Zusammenhang mit der Arbeitslosenquote im Jahr 2006 in den Bezirken der regionalen Organisationen überprüft (HOFSTÄTTER u.a. [2009, S. 13f, 16-21]). Es wurden jene Variablen ausgewählt, deren Zusammenhang mit der Arbeitslosenquote als hinreichend statistisch abgesichert angesehen werden konnte. Die Regressionsanalyse mit den letztlich ausgewählten Variablen hat einen Erklärungsgehalt (R-Quadrat) von etwa 76% (HOFSTÄTTER u.a. [2009, S. 19]). Insgesamt ergaben sich acht Variablen aus den Themenfeldern Demographie, Einkommen, *Gender Mainstreaming*, Arbeitsmarkt und Pendler/innen (HOFSTÄTTER u.a. [2009, S. 9-12, 19]):

- Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren, die in einem der EU-15-Staaten außerhalb Österreichs²⁵⁸ geboren wurden;
- Relatives Bevölkerungswachstum im Zeitraum von 2001 bis 2006;
- Median des individuellen Bruttojahreslohnes aller lohnsteuerpflichtig abhängig Beschäftigten im Jahr 2006;
- Relative Differenz des individuellen Bruttojahreslohnes von ganzjährig lohnsteuerpflichtigen in Vollzeit abhängig beschäftigten Frauen zu jenem von entsprechenden Männern;
- Relative Differenz zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Monatsbestand an Arbeitslosen im Jahr 2006;
- Verhältnis der abhängigen Teilzeitbeschäftigten zu den abhängigen Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2006;
- Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren, der im Jahr 2006 abhängig oder selbstständig erwerbstätig war;
- Anteil der Pendler/innen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren, die in einem anderen Arbeitsmarktbezirk arbeiten als wohnen im Jahr 2001.

²⁵⁷ Für die im Folgenden skizzierten Analysen (Korrelationsanalyse, Regressionsanalyse, Clusterbildung) wurden jeweils die mit der so genannten z-Transformation standardisierten Variablen verwendet. Bei der - nur für metrische Daten geeigneten - z-Transformation wird von jedem einzelnen Beobachtungswert der Mittelwert der Variablen abgezogen und anschließend durch die Standardabweichung der Variablen dividiert (HOFSTÄTTER u.a. [2009, S. 13]). Durch diese Standardisierung hat jede Variable einen Mittelwert von null und eine Standardabweichung von eins. Damit sind die Variablen unabhängig von der gewählten Skalierung.

²⁵⁸ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich.

Diese acht Variablen gingen in eine hierarchisch-agglomerative Clusteranalyse nach dem so genannten WARD-Algorithmus ein; als Distanzmaß wurde die quadrierte euklidische Distanz verwendet (HOFSTÄTTER u.a. [2009, S. 14, 24f]) (vgl. hierzu auch Unterabschnitt 4.2.4). Zum einen erfolgte auf dieser Basis - bei Vorgabe von mindestens fünf und höchstens neun Clustern - die Entscheidung für sechs Cluster (HOFSTÄTTER u.a. [2009, S. 24f]). Zum anderen diente die resultierende Clusterung als Ausgangsbasis für eine Verbesserung der Clusterzuordnungen anhand einer weiteren, diesmal partitionierenden Clusteranalyse mit dem so genannten *k-means*-Algorithmus (HOFSTÄTTER u.a. [2009, S. 14f, 26f]).²⁵⁹

Diese neue Clustereinteilung wurde in ihren Grundzügen von den Landesgeschäftsführerinnen und -führern des AMS beschlossen. Aufgrund der gleichzeitig vorgebrachten Kritik wurde die Clustereinteilung von der Bundesgeschäftsstelle nochmals analysiert und vereinzelt modifiziert. Zudem wurde für einzelne Aspekte der *Balanced Scorecard* (vgl. Unterabschnitt 8.2.5), die keinen Zusammenhang zur Arbeitslosenquote haben, die Clustereinteilung modifiziert. Schließlich wird die neue Clustereinteilung seit Anfang 2010 verwendet.

8.2.2 Ziele, Zielindikatoren und Festlegung der Zielwerte sowie Mindeststandards

Das Arbeitsmarktservicegesetz enthält einige sehr allgemeine Zielsetzungen:

„Ziel des Arbeitsmarktservice ist, im Rahmen der Vollbeschäftigungspolitik der Bundesregierung zur Verhütung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit unter Wahrung sozialer und ökonomischer Grundsätze im Sinne einer aktiven Arbeitsmarktpolitik auf ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage hinzuwirken, und dadurch die Versorgung der Wirtschaft mit Arbeitskräften und die Beschäftigung aller Personen, die dem österreichischen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, bestmöglich zu sichern. Dies schließt die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz während der Arbeitslosigkeit im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen ein.“ (§ 29 Abs. 1 AMSG).

Diese allgemeinen Zielsetzungen werden jedoch nicht für die Steuerung verwendet. Die bzw. der für Arbeit zuständige Bundesminister/in setzt dem AMS konkretere Zielvorgaben, die jeweils für mehrere Jahre gelten. So wurden im Dezember 2010 (BMASK [2010]) die vorherigen Zielvorgaben aus dem Jahr 2006 abgelöst (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit [2006]). Die Zielvorgaben wurden vom zuständigen Bundesministerium im Einvernehmen mit den Sozialpartnern entwickelt (LANDAUER [2010]). Bei der Festlegung der Ziele wurde explizit auf die europäische Beschäftigungsstrategie Bezug genommen (BMASK [2010, S. 6f]). Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben (§ 59 Abs. 2 AMSG) handelt es sich bei den Zielvorgaben um allgemeine arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen (BMASK [2010]):

- Weiterentwicklung der *Early Intervention* (möglichst frühzeitige Hilfe zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit²⁶⁰ und zum Abbau von Langzeitbeschäftigungslosigkeit²⁶¹);
- Zielgruppenspezifische Vorgaben:
 - Jugendliche: erfolgreicher Einstieg in den Arbeitsmarkt; Angebot und Qualität der Berufsausbildung; Vorbereitungsmaßnahmen;

²⁵⁹ Eine gesonderte Zuordnung erfolgte für das AMS Wien Hermannsgasse, da diese ausschließlich für Jugendliche im Stadtgebiet zuständig ist (HOFSTÄTTER u.a. [2009, S. 32f]).

²⁶⁰ Langzeitarbeitslos sind Personen, die seit mehr als zwölf Monaten arbeitslos sind.

²⁶¹ Langzeitbeschäftigungslos sind Personen, die seit mehr als zwölf Monaten arbeitslos sind oder an einer Maßnahme teilgenommen haben.

- Frauen: Beitrag für die Gleichstellungspolitik; Gender Mainstreaming; 50% der Aufwendungen des aktiven Arbeitsmarktbudgets für Frauen;
- Ältere: spezielle, laufend adaptierte und verbesserte Maßnahmen und Förderungen für Ältere; Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit Älterer soll oberste Priorität haben;
- Migrantinnen und Migranten: spezifische Förderung und Unterstützung;
- Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen: Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren; niederschwellige Beratungsangebote;
- Management und Organisation:
 - Beachtung und Ausbau von Qualitätsstandards;
 - Optimierung der Vereinbarungskultur zwischen AMS und Kundinnen und Kunden (Arbeitgeber/innen und Arbeitsuchende) und Orientierung auf die Kundinnen und Kunden (Arbeitgeber/innen und Arbeitsuchende);
 - Qualitätsvermittlung;
 - Verbesserung der Qualität und Nachhaltigkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen;
 - Erhöhung, Verbesserung und Vereinfachung der Services des AMS, insbesondere im Hinblick auf EDV-gestützter Services;
- Armutsbekämpfung²⁶².

Damit handelt es sich bei den Zielvorgaben sowohl um arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele als auch um *Input*- und Prozessziele (z.B. Vereinbarungskultur, Kundenorientierung).

Die jährlichen internen arbeitsmarktpolitischen Ziele und Zielindikatoren des AMS auf Bundesebene werden jeweils für das folgende Kalenderjahr in einem Abstimmungsprozess zwischen BMASK und den Sozialpartnern, der Bundesorganisation und den Landesorganisationen entwickelt, zwischen dem Vorstand und den Landesgeschäftsführerinnen und -führern verhandelt und schließlich vom Verwaltungsrat - üblicherweise im Juni für das folgende Kalenderjahr - beschlossen (AMS [2009, S. 3]).

Die internen Ziele und Zielindikatoren auf Bundesebene beziehen sich auf zwei der vier Geschäftsbereiche, nämlich den Service für Arbeitskräfte (SfA) und den Service für Unternehmen (SfU).²⁶³ Sie sind in den letzten Jahren weitgehend konstant geblieben (vgl. Tabelle 19). Dabei wurden und werden die arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele aus den Zielvorgaben des für Arbeit zuständigen Bundesministers für die interne Zielsteuerung konkretisiert. Für das Jahr 2010 sind fünf der zehn Zielindikatoren nach Geschlecht differenziert; der Zielindikator zu den arbeitslosen Wiedereinsteigerinnen nach der Babypause bezieht sich ausschließlich auf Frauen. Insgesamt ergeben sich für das Jahr 2010 durch die Geschlechtsdifferenzie-

²⁶² Damit wird Artikel 7 der Vereinbarung zwischen Bund und allen Ländern über die Einführung einer Bedarfsorientierten Mindestsicherung ab 1. September 2010 umgesetzt, wonach der Bund insbesondere durch seine Zielvorgaben dafür sorgen muss, dass Bezieher/innen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung beim Zugang zu Maßnahmen mit anderen Arbeitsuchenden gleich behandelt werden.

²⁶³ Für die beiden weiteren Geschäftsbereiche, „Service Versicherungsleistungen“ und „Service Ausländerbeschäftigung“ gibt es keine Ziele und Zielindikatoren.

rung 15 Zielindikatoren. Bei den Zielindikatoren handelt es sich überwiegend um arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren, teilweise auch um *Input*-Indikatoren.

Tabelle 19: Interne Ziele und Zielindikatoren des Arbeitsmarktservice Österreich für die Jahre 2006 bis 2011

Ziele	Zielindikatoren
Service für Arbeitskräfte	
2006 bis 2009: <i>Early Intervention</i> für Jüngere und Ältere 2009: Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit 2010: Verhinderung der Verfestigung von Arbeitslosigkeit 2011: Verhinderung der Verfestigung von Arbeitslosigkeit bzw. des Ausschlusses aus dem Erwerbsleben	Zahl der älteren Arbeitslosen (2006: ab 50 Jahren; 2007-2009, 2011: Frauen ab 45 Jahren, Männer ab 50 Jahren; 2010: ab 45 Jahren), die innerhalb der ersten sechs Monate der Netto-Arbeitslosigkeit ^a eine abhängige Beschäftigung oder selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen (differenziert nach Geschlecht) Zahl der Übergänge Jugendlicher bis 24 Jahre in Arbeitslosigkeit von mehr als sechs Monaten (differenziert nach Geschlecht)
2006 bis 2008: Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit 2010: Verhinderung der Verfestigung von Arbeitslosigkeit 2011: Verhinderung der Verfestigung von Arbeitslosigkeit bzw. des Ausschlusses aus dem Erwerbsleben	2006 bis 2008, 2010/2011: Anteil der Übergänge in Arbeitslosigkeit ^b von mehr als zwölf Monaten (Langzeitarbeitslosigkeit ^b) an den Abgängen aus Arbeitslosigkeit ^b nach höchstens zwölf Monaten und den Übergängen in Langzeitarbeitslosigkeit ^b (differenziert nach Geschlecht)
2006 bis 2009: Integration in den Arbeitsmarkt verbessern 2010: Verhinderung der Verfestigung von Arbeitslosigkeit 2011: Verhinderung der Verfestigung von Arbeitslosigkeit bzw. des Ausschlusses aus dem Erwerbsleben	Zahl der Personen ohne Beschäftigung, die seit mehr als zwölf Monaten arbeitslos sind bzw. an Maßnahmen teilnehmen, die eine abhängige Beschäftigung oder selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen (differenziert nach Geschlecht)

Ziele	Zielindikatoren
<p>2006 bis 2009: Effektivität von Schulungen verbessern 2010/2011: Wir stellen die Effektivität von Schulungen sicher</p>	<p>2006: Qualifizierungsmaßnahmen von gering Qualifizierten (Frauen bis mittlere Ausbildung, Männer bis Pflichtschule) im Alter von 25 bis 50 Jahren (differenziert nach Geschlecht) 2006: Qualifizierungsmaßnahmen von Jugendlichen und Älteren (differenziert nach Geschlecht) 2007 bis 2011: Anteil der Personen, die binnen drei Monaten nach Beendigung einer Qualifizierungsmaßnahme eine abhängige Beschäftigung oder selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen (ab 2011 bleiben Personen, die bei der bzw. beim früheren Arbeitgeber/in eine Beschäftigung aufnehmen, im Zähler und Nenner unberücksichtigt) (differenziert nach Geschlecht)</p>
<p>2006 bis 2008: Wiedereinstieg erleichtern 2009: Arbeitsmarktchancen von Frauen erhöhen 2010: Verhinderung der Verfestigung von Arbeitslosigkeit 2011: Verhinderung der Verfestigung von Arbeitslosigkeit bzw. des Ausschlusses aus dem Erwerbsleben</p>	<p>2006/2007: Zahl der Zugänge in Qualifizierungsmaßnahmen von arbeitslosen Wiedereinsteigerinnen nach der Babypause binnen sechs Monaten 2006/2007: Zahl der arbeitslosen Wiedereinsteigerinnen, die binnen sechs Monaten eine abhängige Beschäftigung oder selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen 2008: Zahl der arbeitslosen Wiedereinsteigerinnen nach der Babypause, die binnen drei Monaten nach Beendigung einer Qualifizierungsmaßnahme eine abhängige Beschäftigung oder selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen 2009 bis 2011: Zahl der arbeitslosen Wiedereinsteigerinnen nach der Babypause, die eine abhängige Beschäftigung oder selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen, und der Zugänge von arbeitslosen Wiedereinsteigerinnen nach der Babypause in Qualifizierung (ohne zeitliche Begrenzung nach dem Wiedereinstieg)</p>

Ziele	Zielindikatoren
<p>2009: Umsetzung der Programmvorgaben der Sozialpartner und der Regierung</p> <p>2010: Wir nützen die Arbeitslosigkeit zur Qualifizierung</p> <p>2011: Qualifizierung von Frauen für Zukunftsbereiche</p>	<p>2009: Zahl der Zugänge in das Qualifizierungsprogramm in Metall- und Elektroberufen (MET-Programm) vermindert um die Zahl der Abbrecher/innen</p> <p>2009 bis 2010: Zahl der Zugänge in das Sonderprogramm Regionalspezifische Qualifizierungen (REG-Programm) vermindert um die Zahl der Abbrecher/innen</p> <p>2009 bis 2010: Zahl der Zugänge in das Sonderprogramm Frauen in Handwerk und Technik (FiT) vermindert um die Zahl der Abbrecher/innen</p> <p>2011: Zahl der Zugänge in die Sonderprogramme Frauen in Handwerk und Technik (FiT) und Facharbeiterintensivqualifizierung für Frauen vermindert um die Zahl der Abbrecher/innen (ab 2012 sollen die Arbeitsaufnahmen binnen drei Monaten nach Teilnahme an den beiden Sonderprogrammen Zielindikator werden)</p>
Service für Unternehmen	
<p>2006 bis 2009: Einschaltung am Arbeitsmarkt erhöhen</p> <p>2010: Wir sichern die Einschaltung des AMS auch bei quantitativ schrumpfendem Stellenmarkt</p> <p>2011: Wir sichern die Einschaltung des AMS am Stellenmarkt</p>	<p>2006: Zahl der Zugänge an offenen Stellen von neuen und inaktiven Betriebskundinnen und -kunden</p> <p>2007 bis 2011: Zahl der Zugänge an offenen Stellen mit Lehrabschluss und höher</p> <p>Zahl der Abgänge an gemeldeten offenen Arbeits- und Ausbildungsstellen, die - nach Angaben der Arbeitgeber/in bzw. des Arbeitgebers - besetzt wurden (unabhängig von der Beteiligung des AMS an der Stellenbesetzung)</p>
<p>^a Netto-Arbeitslosigkeit ohne Berücksichtigung der Dauer von Qualifizierungsmaßnahmen; Arbeitslosigkeit wird durch Unterbrechungen von höchstens vier Wochen oder Qualifizierungsmaßnahmen ohne Zeitbegrenzung nicht beendet.</p> <p>^b Arbeitslosigkeit wird durch Unterbrechungen von höchstens vier Wochen nicht beendet, längere Unterbrechungen etwa durch Qualifizierungsmaßnahmen beenden sie.</p>	

Quelle: AMS Österreich [2009, S. 14-17; 2010c; o.J.a, S. 12-16; o.J.b, S. 13-16; o.J.c, S. 13-16; o.J.d, S. 14-17].

Bei zwei Arten von Zielindikatoren des Bundes gibt es nach Aussage aus der Bundesgeschäftsstelle eine beabsichtigte Interdependenz:

- Die Zielerreichung bei den beiden (geschlechtsdifferenzierten) Zielindikatoren zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit (Übergänge in Arbeitslosigkeit von mehr als zwölf Monaten und Übergänge Jugendlicher in Arbeitslosigkeit von mehr als sechs Monaten) kann auch durch Zuweisungen in - ggf. ungeeignete - Qualifizierungsmaßnahmen verbessert werden.
- Die Zielerreichung beim (geschlechtsdifferenzierten) Zielindikator zur (geschlechtsdifferenzierten) Schulungseffektivität (Anteil der Personen, die binnen drei Monaten nach einer Schulung in Arbeit abgehen) kann auch verbessert werden, indem Arbeitslose mit oh-

nehin guten Vermittlungsaussichten in - ggf. überflüssige - Qualifizierungsmaßnahmen zugewiesen werden.

Die Kombination der beiden Arten von Zielindikatoren führt jedoch dazu, dass die skizzierten ineffizienten Zuweisungen in Schulungen tendenziell zur Zielverfehlung bei einem der beiden Zielindikatoren führen. Durch die Kombination wird nahegelegt, Arbeitslose kurz vor ihrem Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit in eine Qualifizierung zuzuweisen, die ihre Vermittlungschancen erhöht.

Die Messung der Zielindikatoren erfolgt vielfach unabhängig von den operativen Systemen des AMS, beispielsweise werden die Abgänge in abhängige Beschäftigung und selbstständige Erwerbstätigkeit anhand von Daten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger gemessen; dadurch sollen Manipulationen im AMS vermieden werden. Die Zielindikatoren können alle bis auf Ebene der regionalen Organisationen, überwiegend auch auf Ebene einzelner Mitarbeiter/innen ausgewiesen und ausgewertet werden. Derzeit werden technische Vorbereitungen getroffen, damit künftig weitere Zielindikatoren auf Ebene einzelner Mitarbeiter/innen ausgewiesen werden können.

Für alle Zielindikatoren des AMS auf Bundesebene werden zentral Zielwerte für die Bundesorganisation und alle Landesorganisationen festgelegt. Ein erster Entwurf hierfür wird von der Bundesebene üblicherweise im September für das folgende Kalenderjahr vorgelegt. Ausgangspunkt für den Entwurf ist die Einteilung der regionalen Organisationen in sechs Cluster (vgl. Unterabschnitt 8.2.1). Für jeden Cluster wird für jeden Zielindikator der tatsächlich erreichte Durchschnittswert im Vorjahr ermittelt. Für die Landesorganisation wird dann für jeden Zielindikator ein fiktiver Wert ermittelt, indem unterstellt wird, dass alle regionalen Organisationen den jeweiligen Durchschnittswert des Clusters erreichen (WILK [2010, Folie 19]). Ist der fiktive Wert bei einem Zielindikator besser als der zuletzt erreichte Wert der Landesorganisation, so ist er Zielwert; bei großen Differenzen wird ein Anpassungspfad über mehrere Jahre festgelegt (WILK [2010, Folie 19]). Ist der fiktive Wert bei einem Zielindikator nicht besser als der zuletzt erreichte Wert einer Landesorganisation, so wird als Zielwert der zuletzt erreichte Wert festgelegt (WILK [2010, Folie 19]). Zudem wird bei den budgetwirksamen Zielindikatoren, d.h. bei allen Zielindikatoren mit Ausnahme der Schulungseffektivität und der beiden Zielindikatoren zum Service für Unternehmen, das Anspruchsniveau bei den Zielwerten mit dem Budget für arbeitsmarktpolitische Förderungen verknüpft (WILK [2010, Folien 17, 20]); mit einem höheren Budget steigt auch das Anspruchsniveau bei den Zielwerten und umgekehrt. Schließlich wird über die so ermittelten (vorläufigen) Zielwerte hinaus in der Regel eine (weitere) Verbesserung mit den Landesorganisationen ausgehandelt. In Diskussion der Zielwerte sind neben der Bundesorganisation und den Landesorganisationen auch die Sozialpartner und das BMASK (WILK [2010, Folie 11]) als Mitglieder des Verwaltungsrats beteiligt. Schließlich werden die Zielwerte durch den Verwaltungsrat festgelegt.

Die Landesorganisationen legen die für sie relevanten Zielwerte auf die regionalen Organisationen um, wobei die Aufteilung nicht unbedingt anhand des zuvor skizzierten Vorgehens der Bestimmung der Zielwerte auf Landesebene erfolgt, sondern die Landesorganisation beispielsweise ihre Einschätzung zur Leistungsfähigkeit ihrer regionalen Organisationen einfließen lassen kann. Die Beschlussfassung über das Arbeitsprogramm und damit über die Ziel-

werte erfolgt - analog zur Bundesebene - durch die tripartitisch besetzten Landesdirektorien (§ 14 Abs. 2 Nr. 1 AMSG).

Die Zielwerte sollen zwar ambitioniert, aber für alle auch erreichbar sein. Die Zielwerte für das Jahr 2009 wurden daher unterjährig aufgrund der sehr stark veränderten Arbeitsmarktlage (Beschäftigungsrückgang) angepasst (AMS Österreich [2010b, S. 11]). Im Jahr 2010 wurde erneut ein Zielwert im Jahresverlauf angepasst.

Neben den Zielen und Zielindikatoren des AMS auf Bundesebene gibt es ein bundesweit geltendes so genanntes Ministerziel des BMASK. Seit einigen Jahren lautet dieses Ziel, der Frauenanteil am Förderbudget solle mindestens 50% betragen.

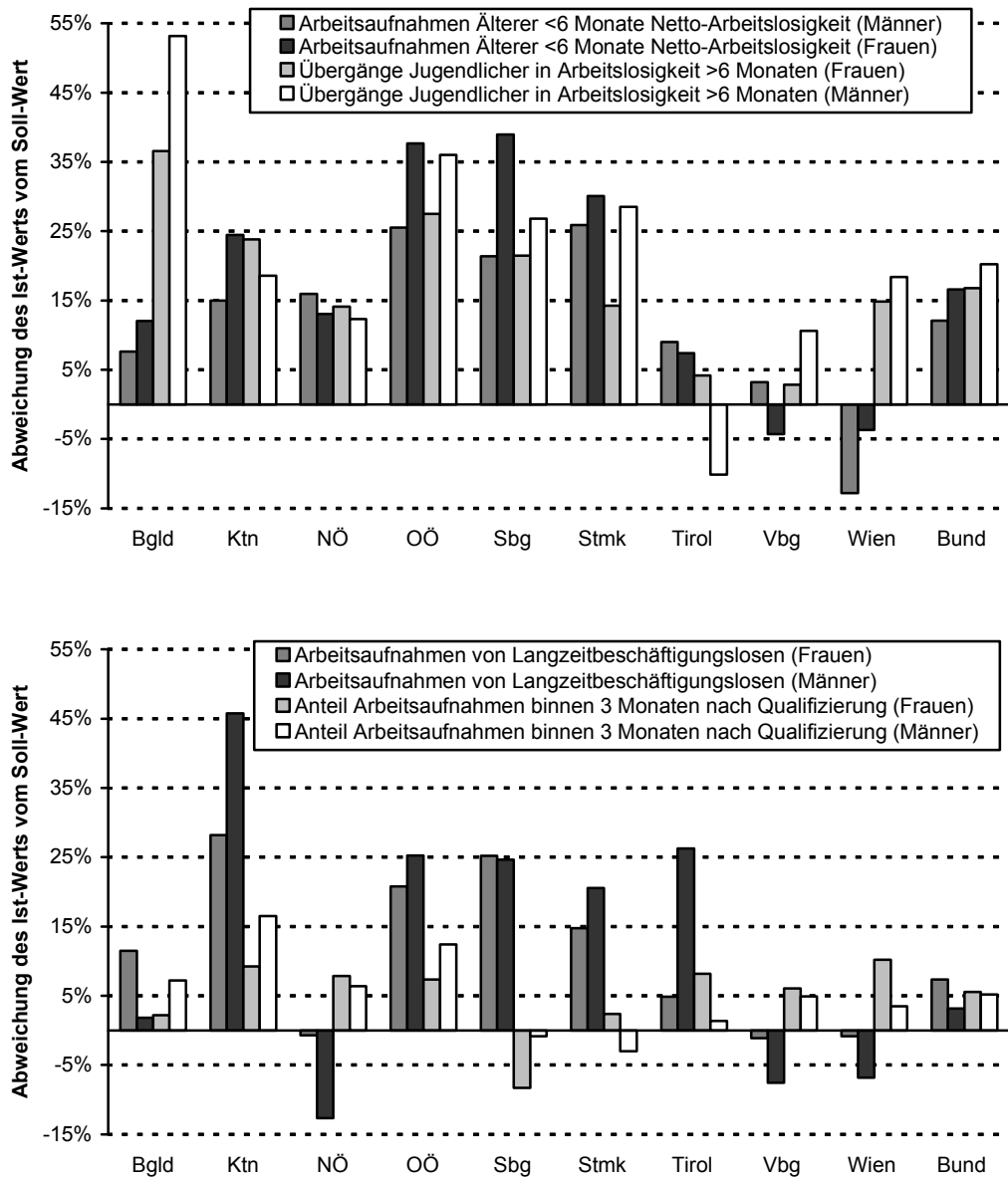
Die Abbildungen 22 und 23 informieren über die Zielerreichung der Bundesorganisationen und der Landesorganisationen des AMS im Jahr 2009. Auf Bundesebene wurden ebenso wie von zwei Landesorganisationen (Burgenland und Kärnten) alle Ziele erreicht. Die übrigen Landesorganisationen haben zwischen einem (Oberösterreich) und sechs Zielen (Vorarlberg) verfehlt. Allerdings waren die Zielverfehlungen oftmals nur sehr knapp. Umgekehrt wurden vielfach die Zielwerte von mehreren Bundesländern deutlich übertroffen. Dies betrifft auch arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele wie Arbeitsaufnahmen.

Ergänzend zeigen die Abbildungen 45 und 47 in Anhang C ausgewählte Ergebnisse zur Zielerreichung für die Bundesorganisation für die Jahre 1997 bis 2009. Daraus wird deutlich, dass die Bundesorganisation seit 2005 mit einer Ausnahme im Jahr 2008 stets alle Ziele erreicht hat.

Zudem legen sowohl die Landesorganisationen als auch die regionalen Organisationen jeweils mindestens ein Ziel und mindestens einen Zielindikator fest. Dabei können sie auch Zielwerte bestimmen. Einen Überblick über die Ziele der Landesorganisationen für die Jahre 2006 bis 2010 gibt Tabelle 20. Bei den Landeszielen handelt es sich ausnahmslos um arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele. Sie scheinen überwiegend eher die Erreichung zu unterstützen, als in Konkurrenz zu ihnen zu stehen. Insbesondere durch die Landesziele und die entsprechenden Zielindikatoren in Niederösterreich und Wien (Übergänge in Arbeitslosigkeit von mehr als neun Monaten; in Wien nur Personen ab 25 Jahren) wird (gezielt) die Zielerreichung beim Zielindikator „Anteil der Übergänge in Arbeitslosigkeit von mehr als zwölf Monaten“ des Bundes unterstützt.

Die Zielindikatoren sind für die Zielerreichung nicht gewichtet und es gibt kein *Ranking* der Landesorganisationen oder regionalen Organisationen über die Zielerreichung. Die Zielerreichung bei den einzelnen Zielindikatoren geht jedoch - gewichtet - in die *Balanced Scorecard* ein (vgl. Unterabschnitt 8.2.5).

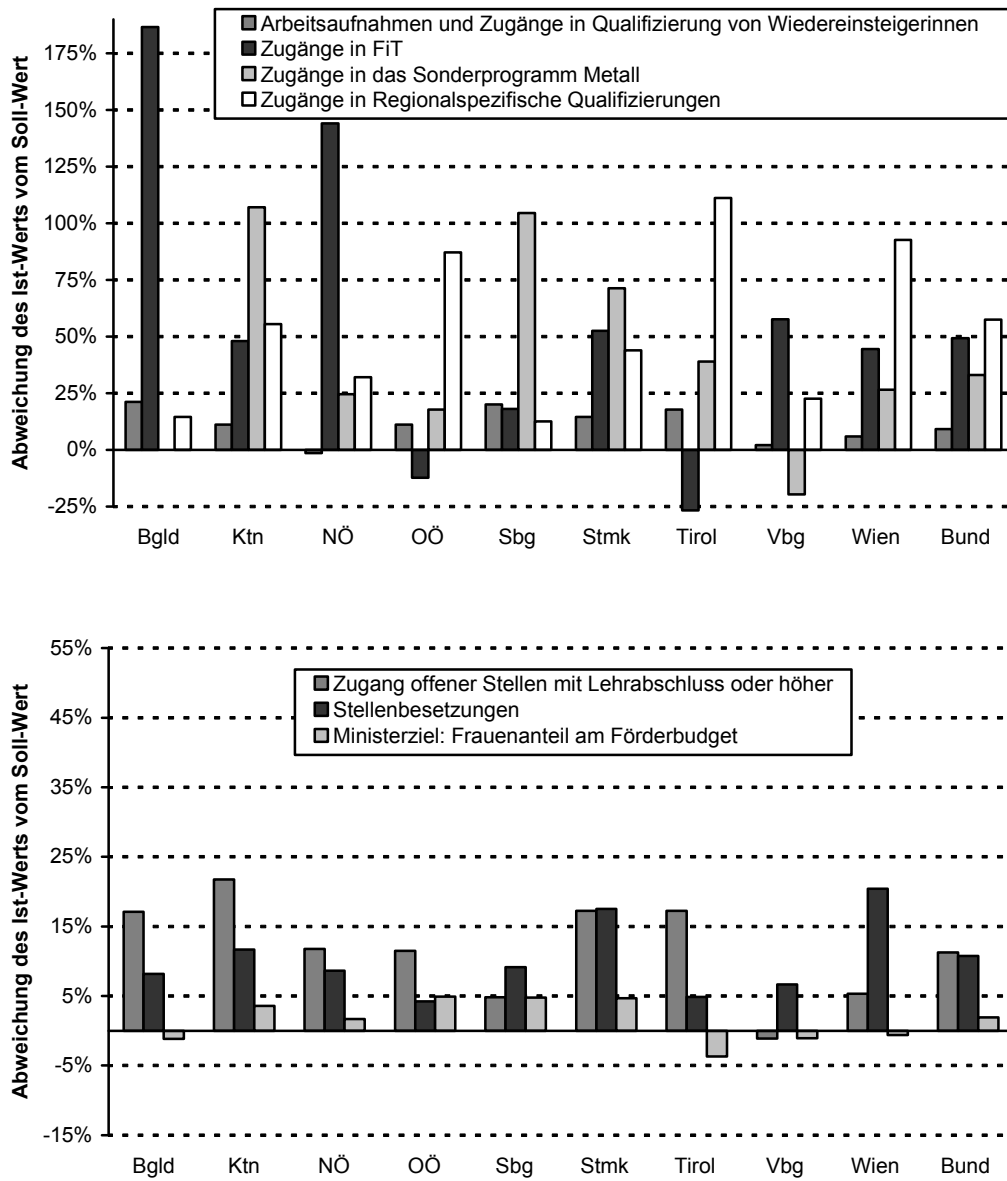
Abbildung 22: Zielerreichung der Bundesorganisation und der Landesorganisationen des Arbeitsmarktservice Österreich im Jahr 2009 (Teil 1)



Anmerkung: Bgld: Burgenland; Ktn: Kärnten; NÖ: Niederösterreich; OÖ: Oberösterreich; Sbg: Salzburg; Stmk: Steiermark; Vbg: Vorarlberg.

Quelle: Internes Dokument des AMS.

Abbildung 23: Zielerreichung der Bundesorganisation und der Landesorganisationen des Arbeitsmarktservice Österreich im Jahr 2009 (Teil 2)



Anmerkung: Bgld: Burgenland; Ktn: Kärnten; NÖ: Niederösterreich; OÖ: Oberösterreich; Sbg: Salzburg; Stmk: Steiermark; Vbg: Vorarlberg; Zugänge in die drei Sonderprogramme (Frauen in Handwerk und Technik - FiT, Qualifizierung in Metall- und Elektroberufen, Regionalspezifische Qualifizierungen) jeweils abzgl. Abbrecher/innen.

Quelle: Internes Dokument des AMS.

Tabelle 20: Landesziele des Arbeitsmarktservice in Österreich für die Jahre 2006 bis 2010

Landesorganisation	Landesziele (Zielindikatoren)
Burgenland	<p>2006: Integration von Behinderten in den Arbeitsmarkt verbessern (Anzahl der Arbeitsaufnahmen von Behinderten aus Status Arbeitslosigkeit, LS, Schulung)</p> <p>2007 und 2008: Arbeitslosigkeit kurz halten (Anteil der Abgänge aus Arbeitslosigkeit unter drei Monaten in Arbeit - ohne Einstellzusagen - an allen Abgängen aus Arbeitslosigkeit)^a</p> <p>2009 und 2010: Reduktion der Langzeitbeschäftigungslosigkeit (Durchschnittsbestand an Langzeitbeschäftigungslosen)^a</p>
Kärnten	<p>2006 und 2007: Verbesserung der Vermittlungsqualität (Vermittlungsvorschläge pro erfolgreicher Vermittlung - E-Buchung)</p> <p>2008: <i>Early Intervention</i> für Jüngere und Ältere (Zahl der Arbeitsaufnahmen - ohne Einstellzusagen - in der Servicezone)</p> <p>2009: Reduktion der durchschnittlichen Vormerkdauer (durchschnittliche bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit in Tagen)^a</p> <p>2010: Senkung der Laufzeit offener Stellen (Laufzeit offener Stellen)</p>
Niederösterreich	<p>2006 und 2007: erfolgreiche Vermittlung (E) von Bildungsträgern (Abgänge offener Stellen und Lehrstellen - E - ohne Landwirtschaft)</p> <p>2008: Stellenbesetzung durch Mitarbeiter/innen des AMS Niederösterreich ohne Landwirtschaft sowie Lehrstellen, geringfügige Beschäftigung, Werkverträge und selbstständige Tätigkeit auf Provisionsbasis (Stellenbesetzung allein durch Mitarbeiter/innen des AMS Niederösterreich)</p> <p>2009: Reduktion der durchschnittlichen Vormerkdauer (durchschnittliche bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit in Tagen)^a</p> <p>2010: Verkürzung der Arbeitslosigkeit (Übergänge in Arbeitslosigkeit von mehr als neun Monaten)^a</p>
Oberösterreich	<p>2006 bis 2008: Förderung von Qualifizierung und Arbeitsaufnahmen von Frauen in technischen Berufen (Zahl der Eintritte von Frauen in <i>FEM-Implacement</i> - oberösterreichische Umsetzung des Programms Frauen in Handwerk und Technik -; Besetzung - E - von offenen Stellen mit Anforderung mindestens Lehrabschluss sowie von offenen Lehrstellen in technischen Berufen mit Frauen)</p> <p>2009 und 2010: Qualifizierung von Beschäftigten über 45 Jahre durch Einsatz der Qualifizierungsförderung im Rahmen des ESF-Ziels 2 (k.A.)</p>
Salzburg	<p>2006 bis 2010: hohe Einschaltung im Produktionssektor sichern (2006 bis 2008: Zahl der Stellenaufträge aus dem Produktionssektor; 2009/2010: Einschaltgrad im Produktionssektor)</p>

Landesorganisation	Landesziele (Zielindikatoren)
Steiermark	2006: Frauen in technisch-handwerkliche Qualifizierung bringen (Zahl des Zugangs von Frauen in technisch-handwerkliche Qualifizierung) 2007: Qualifizierung zu Fachkräften (Zahl des Zugangs zu Fachkräftequalifizierung in Metall- / Elektroberufen von Frauen und Männern) 2008 bis 2010: Reduktion der durchschnittlichen Vormerkdauer (durchschnittliche bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit von Frauen und Männern in Tagen) ^a
Tirol	2006/2007 und 2009: Erhöhung der Stellenbesetzung durch E-Buchungen (Abdeckungsquote - E-Quote an allen Stellenzugängen; E-Buchungen zu Zugängen offener Stellen) 2008: k.A. 2010: Beibehalten der hohen Vermittlungseffizienz (k.A.)
Vorarlberg	2006/2007 und 2009/2010: flächendeckende Betreuung von Unternehmenskunden (Zahl der persönlichen Unternehmenskontakte) 2008/2009: Reduktion der durchschnittlichen Vormerkdauer (durchschnittliche bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit in Tagen) ^a 2010: Arbeitsaufnahmen und Schulungen je Planstelle (Zahl der Arbeitsaufnahmen und Schulungen je Planstelle)
Wien	2006/2007: Reduktion der durchschnittlichen Vormerkdauer (durchschnittliche bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit in Tagen) ^a 2008 bis 2010: Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit (2008: Übergänge von Arbeitslosen im Haupterwerbsalter - 25 bis 54 Jahre - in Arbeitslosigkeit von mehr als neun Monaten; 2009/2010: wie 2008, jedoch Altersgruppe ab 25 Jahren) ^a
^a Arbeitslosigkeit wird durch Unterbrechungen von höchstens vier Wochen nicht beendet, längere Unterbrechungen etwa durch Qualifizierungsmaßnahmen beenden sie.	

Quelle: AMS Österreich [2009, S. 18; o.J.a, S. 17ff; o.J.b, S. 17ff; o.J.d, S. 18]; Geschäftsbericht AMS Steiermark 2006; Geschäftsbericht AMS Steiermark 2007; Geschäftsberichte AMS Burgenland, AMS Kärnten, AMS Niederösterreich, AMS Oberösterreich, AMS Salzburg, AMS Steiermark, AMS Tirol, AMS Vorarlberg, AMS Wien 2008; Geschäftsberichte AMS Niederösterreich, AMS Salzburg 2009.

Neben den Zielindikatoren gibt es Vorgaben zu folgenden Aspekten (Mindeststandards):

- Inhalte und Häufigkeit (Kontaktdichte) von Beratungsgesprächen;
- Zeitpunkt und Art bzw. Inhalt des Profilings;
- Zeitpunkt für die Erstellung eines individuellen Betreuungsplans nach § 38c AMSG und dessen Inhalt;
- Dauer der Zuständigkeit einzelner Fachkräfte für einzelne Arbeitsuchende;
- Reaktionszeit auf Stellenangebote von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern;
- Dauer bis zur ersten arbeitsmarktpolitischen Intervention nach Zugang der Arbeitsuchenden;

- Überwachung von externen Arbeitsmarktdienstleistern, die Arbeitsuchende temporär betreuen;
- Kontakt zu externen Arbeitsmarktdienstleistern, die Arbeitsuchende temporär betreuen;
- Bearbeitungsdauer von Anträgen auf Leistungen zum Lebensunterhalt;
- Obergrenze für den Anteil fehlerhafter Berechnungen der Leistungen zum Lebensunterhalt;
- Telefonische Erreichbarkeit;
- Öffnungszeiten;
- Örtliche Erreichbarkeit für persönliche Vorsprachen (Präsenz in der Fläche);
- Verbindliches Beschwerdemanagement.

8.2.3 Beobachtungskennziffern

Zu jedem Zielindikator gibt es mindestens eine so genannte Beobachtungskennziffer, die u.a. zur Information des Verwaltungsrats dient. Ähnlich wie die Ziele und Zielindikatoren wurden diese in den letzten Jahren nur wenig geändert. Für das Jahr 2010 wurden folgende Beobachtungskennziffern festgelegt (AMS Österreich [2009, S. 14]):

- Nachhaltigkeit (Dauer) der abhängigen Beschäftigungen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten, die von vormals Arbeitslosen ab 45 Jahren begonnen wurden;
- Zugänge von Jugendlichen in Ausbildung;
- Zahl der Arbeitsaufnahmen von Jugendlichen bis 24 Jahre und jüngeren Erwachsenen (25 bis 45 Jahre) innerhalb der ersten sechs Monate der Netto-Arbeitslosigkeit (ohne Qualifizierungsmaßnahmen);
- Zahl der Zugänge Erwachsener ab 25 Jahren in Arbeitslosigkeit von mehr als sechs Monaten;
- Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen am Potenzial der Langzeitbeschäftigungslosen (Anfangsbestand und Zugänge), die eine abhängige Beschäftigung oder selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen (gefördert, ungefördert);
- Nachhaltigkeit (Dauer) der abhängigen Beschäftigungen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten, die von vormals Langzeitbeschäftigungslosen begonnen wurden;
- Anteil der arbeitslosen Wiedereinsteigerinnen nach der Babypause, die binnen drei Monaten nach Beendigung einer Qualifizierungsmaßnahme eine abhängige Beschäftigung oder selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen;
- Nachhaltigkeit (Dauer) der abhängigen Beschäftigungen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten, die von vormals arbeitslosen Wiedereinsteigerinnen nach der Babypause begonnen wurden;
- Frauenanteil in Qualifizierung (Budget und Zugänge);
- Nachhaltigkeit (Dauer) der abhängigen Beschäftigungen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten, die von Arbeitslosen nach mehr als einem Jahr der Arbeitslosigkeit begonnen wurden;
- Frauenanteil in den Regionalspezifischen Qualifizierungen;

- Anteil derjenigen, die binnen drei Monaten nach ihrer Teilnahme an dem Sonderprogrammen Frauen in Handwerk und Technik (FiT) oder an einer Regionalspezifischen Qualifizierung eine abhängige Beschäftigung oder selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen;
- Anteil der gemeldeten offenen Stellen, bei denen auf Wunsch der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers keine Veröffentlichung in der Stellenbörse des AMS, sondern eine Vorauswahl möglicher Bewerber/innen durch das AMS erfolgt;
- Anteil höherwertiger gemeldeter offener Stellen in kleinen und mittleren Unternehmen.

Die Beobachtungskennziffern sollen entsprechend ihrer Ausgestaltung eher auf Fehlentwicklungen jenseits der Zielindikatoren hinweisen als zur Identifizierung von Ursachen für Zielerreichung oder -verfehlung beitragen.

8.2.4 Kundenzufriedenheit

Die Kundenzufriedenheit ist zwar nicht Gegenstand der Zielsteuerung, jedoch Bestandteil der *Balanced Scorecard* (vgl. Unterabschnitt 8.2.5). Die Kundenzufriedenheit wird vom AMS bereits seit Mitte der neunziger Jahre systematisch erhoben. Bis heute österreichweit einheitliche Befragungen gibt es bei Arbeitssuchenden und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern seit dem Jahr 2000 (RÖTHLISBERGER [2004, S. 41]). Bis 2003 erfolgten diese jährlich, seit 2004 quartalsweise, um saisonal bedingte Schwankungen zu reduzieren und unterjährige Tendenzen beobachten zu können (AMS Österreich [2010a; 2010b, S. 24]). Die telefonischen Befragungen werden extern vergeben (AMS Österreich [2010a]). In jedem Bezirk einer regionalen Organisation werden jährlich 60 Frauen und 60 Männer befragt, die im Vorquartal als arbeitssuchend registriert waren (AMS Österreich [2010a]). Insgesamt ergeben sich für die 99 regionalen Organisationen jährlich 11.880 Arbeitssuchende, die befragt werden. Außerdem werden in den Bezirken der 99 regionalen Organisationen jährlich 100 Unternehmen befragt, die im Vorquartal mindestens eine offene Stelle gemeldet hatten (AMS Österreich [2010a]). Dabei erfolgt eine Schichtung nach der Bedeutung der Unternehmen für das AMS (AMS Österreich [2010a]). Insgesamt werden jährlich 9.900 Unternehmen befragt. Bei der Aggregation der Ergebnisse für Arbeitssuchende und Unternehmen erfolgt eine Gewichtung entsprechend der Größe der regionalen Geschäftsstellen.

Die Fragen zur Zufriedenheit werden geschlossen gestellt (AMS Österreich [2010a]). Die Antworten werden teilweise mit einer sechsstufigen Skala von 1 bis 6 (Schulnoten) und teilweise dichotom erhoben (AMS Österreich [2010a]). Auswertungen erfolgen für die einzelnen regionalen Geschäftsstellen, auf Landes- und Bundesebene sowie für die Cluster (AMS Österreich [2010a]). Bis 2007 wurden Mittelwerte ausgewiesen, seither TopBox-Werte (AMS Österreich [2010a]).

Gemessen am Anteil der beiden besten der sechs Beurteilungen hat die Gesamtzufriedenheit von 2004 bis 2009 auf beiden Marktseiten kontinuierlich zugenommen (AMS Österreich [2010b, S. 24]). Untersuchungen haben gezeigt, dass die Gesamtzufriedenheit auf beiden Marktseiten stark von den Dimensionen „Lösungsorientierung des Beratungsgesprächs“ und „Zufriedenheit mit der Stellenvermittlung“ beeinflusst werde (AMS Österreich [2007, S. 13]).

8.2.5 *Balanced Scorecard*

Im Jahr 2005 wurde vom AMS Österreich eine *Balanced Scorecard* entwickelt und für die Bundesorganisation sowie für alle Landes- und regionalen Organisationen eingesetzt. Sie soll vorrangig Unterschiede zwischen den Landesorganisationen und zwischen den regionalen Organisationen abbilden (AMS Vorarlberg [o.J.a]; vgl. auch (WILK [2010])). Bislang wurde die *Balanced Scorecard* jährlich geringfügig modifiziert. Die *Balanced Scorecard* enthält insgesamt 24 (2009) bzw. 25 (2010) gewichtete arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren sowie *Input*- und Prozessindikatoren zum Service für Arbeitskräfte, zum Service für Unternehmen, zur Arbeitsmarkt- und Berufsinformation (nur 2009), zum Management und zum Support (vgl. Tabelle 21). Auch die Zielerreichung in den beiden Geschäftsbereichen „Service für Arbeitskräfte“ und „Service für Unternehmen“ gehen mit einem Gewicht von rund 14% bzw. rund 6,5% in die *Balanced Scorecard* ein. Mit einem Gewicht von zusammen fast 30% (2009) bzw. gut einem Viertel (2010) sind mehrere Indikatoren zur Zufriedenheit der Arbeitssuchenden und der Arbeitgeber/innen ebenfalls ein wichtiger Bestandteil der *Balanced Scorecard* (vgl. auch Unterabschnitt 8.2.4). Auch die Mitarbeiterzufriedenheit und die Führungskräftebeurteilung sind Teil der *Balanced Scorecard*, und zwar jeweils mit einem Gewicht von 5% bis 6%.

Innerhalb der beiden Geschäftsbereiche Service für Arbeitskräfte und Service für Unternehmen wird die Zielerreichung bei den Zielindikatoren (ggf. für Frauen und Männer separat) jeweils gleich gewichtet. Eine Zielübererfüllung bei einzelnen Zielindikatoren kann dabei Zielverfehlungen bei anderen Zielindikatoren nicht kompensieren. Die volle Punktzahl bei der Zielerreichung wird also nur vergeben, wenn bei allen Zielindikatoren die - ggf. nach Geschlecht getrennten - Zielwerte erreicht wurden. Für die übrigen Indikatoren der *Balanced Scorecard* wurde für jeden Cluster²⁶⁴ (WILK [2010, Folie 28]) in einem Basisjahr - für die meisten Indikatoren das Jahr 2005 - jeweils das untere und obere Dezil der tatsächlich erreichten Werte (Bandbreite) der regionalen Organisationen festgestellt. Ist der tatsächlich erreichte Wert einer regionalen Organisation nicht besser als das unterste Dezil im Cluster, so werden für den entsprechenden Indikator null Punkte vergeben, für tatsächlich erreichte Werte, die mindestens so gut wie das oberste Dezil sind, wird die volle Punktzahl vergeben.²⁶⁵ Dazwischen wird die Punktevergabe linear abgestuft. Dieses Verfahren bei der Punktevergabe hat zur Folge,

- dass bei Indikatoren mit geringer Bandbreite bereits geringe Ergebnisveränderungen (innerhalb der Bandbreite) große Auswirkungen auf die Punktevergabe haben und
- dass bei Indikatoren, bei denen im Zeitablauf generell eine Verbesserung eingetreten ist, weitere Verbesserungen nicht mehr durch zusätzliche Punkte honoriert werden und Unterschiede zwischen den verschiedenen Organisationseinheiten nicht mehr in der *Balanced Scorecard* ersichtlich sind.

Um dem letztgenannten Problem zu begegnen, muss und soll jeweils nach einigen Jahren ein neues Basisjahr festgelegt und die Bandbreite neu bestimmt werden. Seit Anfang 2010 ist

²⁶⁴ Für einige Indikatoren - insbesondere zur Kundenzufriedenheit - wird eine leicht abweichende Clusterung verwendet.

²⁶⁵ Für einige Indikatoren wurden statt der Dezile normativ Werte oder Mindest- oder Höchstwerte gesetzt.

2009 das Basisjahr. Eventuell soll künftig das Basisjahr häufiger aktualisiert werden. Dadurch werden allerdings Zeitvergleiche erschwert.

Tabelle 21: Indikatoren der *Balanced Scorecard* des Arbeitsmarktservice Österreich und ihre Gewichtung

Indikator	Punkte	Punkte
	bis 2009	ab 2010
Service für Arbeitskräfte	470	535
Zielerreichung beim Service für Arbeitskräfte (Anteil der Erreichung der arbeitsmarktpolitischen Ziele)	150	150
Vormerkdauer (durchschnittliche Vormerkdauer in Tagen)	60	60
Arbeitsaufnahmen binnen sechs Monaten Netto-Arbeitslosigkeit	-	55
Arbeitsaufnahmen binnen drei Monaten nach Ende einer Förderung (ab 2010 auch Arbeitsaufnahmen im Ausland)	50	50
Frauenanteil am Förderungsbudget	20	30
Gesamtzufriedenheit der Arbeitsuchenden (Anteil der Noten 1 und 2 lt. Kundenbefragung der Arbeitsuchenden)	85	85
Zufriedenheit der Arbeitsuchenden mit der Prozessqualität (insg. 11 Einzelaspekte) (Anteil der Noten 1 und 2 lt. Kundenbefragung der Arbeitsuchenden)	55	55
Bearbeitungsdauer von Leistungsanträgen (in Tagen)	30	30
Anteil der Rückforderungsbeträge an der Auszahlungssumme	20	-
Anteil der aufgehobenen Bescheide		20
Service für Unternehmen	285	290
Zielerreichung beim Service für Unternehmen (Anteil der Erreichung der arbeitsmarktpolitischen Ziele)	70	70
Einschaltgrad ^a - offene Stellen (ohne 2. Arbeitsmarkt)	40	40
Einschaltgrad ^a - Lehrstellen (ohne 2. Arbeitsmarkt)	15	20
Laufzeit offener Stellen (in Tagen)	20	20
Gesamtzufriedenheit der Arbeitgeber/innen (Anteil der Noten 1 und 2 lt. Kundenbefragung der Arbeitgeber/innen)	85	85
Passgenauigkeit der Vermittlung (Anteil der Noten 1 und 2 lt. Kundenbefragung der Arbeitgeber/innen)	55	31
Hilfe des AMS bei Stellenbesetzung (Anteil der Noten 1 und 2 lt. Kundenbefragung der Arbeitgeber/innen)	-	24

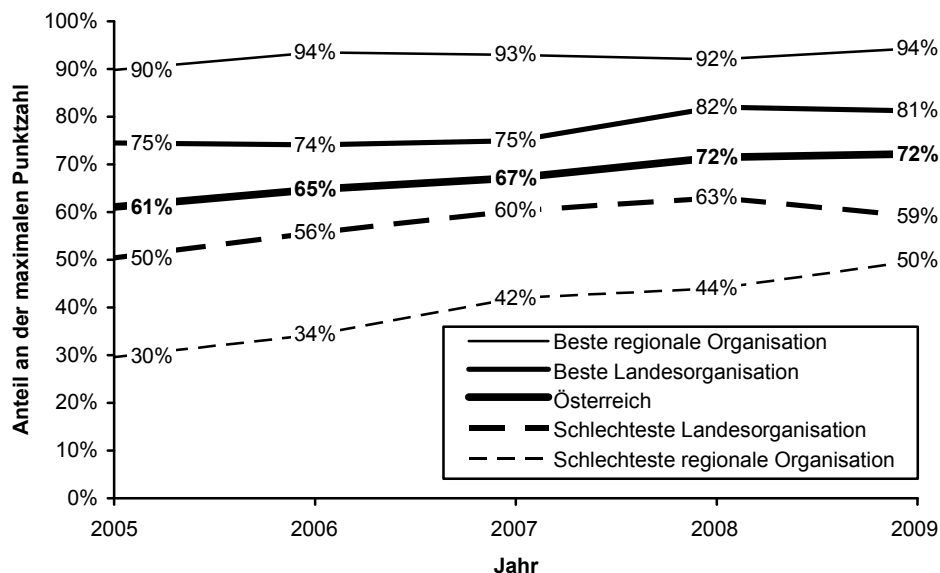
Indikator	Punkte	Punkte
	bis 2009	ab 2010
Arbeitsmarkt- und Berufsinformation	30	-
Zufriedenheit mit der Arbeitsmarkt- und Berufsinformation (Ergebnis der Kundenbefragung von Kundinnen und Kunden der BerufsInfoZentren)	30	-
Management	215	215
Arbeitsaufnahmen und Qualifizierungsmaßnahmen je Planstelle (Wiedereinstellungen nur mit 0,41 gewichtet)	20	20
Besetzte Stellen pro Planstelle	20	20
Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter/innen (Mittelwert aus der Mitarbeiterbefragung „Wie geht’s?“ ^b)	54	54
Führungskräfte-Feedback (Mittelwert aus Führungskräftebeurteilung der Mitarbeiterbefragung „Wie geht’s?“ ^b)	58	58
Interne Kundenbeziehungen (Mittelwert aus der Mitarbeiterbefragung „Wie geht’s?“ ^b)	43	43
Frauenförderung (Sammelindikator)	20	20
Support	45	45
Ausgewählte Sachkosten je Planstelle	15	15
Servicelevel der Call-Center (nur auf Bundes- und Landesebene)	18	18
Enderledigungsquote der Call-Center (nur auf Bundes- und Landesebene)	12	12
Summe	1.045	1.085
^a Der Einschaltgrad ist der Anteil der aus dem Bestand des AMS abgegangenen und mit Unterstützung des AMS besetzten Stellen an allen neu aufgenommenen Beschäftigungsverhältnissen (ohne Landwirtschaft) (AMS Österreich [2010b, S. 70]). ^b Die Mitarbeiterbefragung „Wie geht’s?“ wird nur alle zwei Jahre durchgeführt.		

Quelle: AMS Vorarlberg [o.J.a; o.J.b]; internes Dokument des AMS.

Durch Aggregation der erreichten Punkte der regionalen Organisationen für die *Balanced Scorecard* ergeben sich die Punkte auf Landes- und Bundesebene. Dabei erfolgt die Aggregation gewichtet mit der Zahl der Mitarbeiter/innen der regionalen Organisationen. Da die erreichten Punkte und nicht die zugrunde liegenden Ergebnisse aggregiert werden, können auf der Landes- und Bundesebene schlechte Ergebnisse für einen Indikator bei einzelnen regionalen Organisationen nicht durch gute Ergebnisse jenseits der ursprünglichen Bandbreite bei anderen regionalen Organisationen kompensiert werden.

Abbildung 24 zeigt die Entwicklung ausgewählter Jahresergebnisse bis zum Jahr 2009 für die *Balanced Scorecard* des AMS für die Jahre 2005 bis 2009. In Österreich insgesamt hat es danach vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2009 eine kontinuierliche Verbesserung gegeben. Das Gesamtergebnis stieg von 61% auf 72% der jeweils theoretisch maximal möglichen Punktzahl. Im gleichen Zeitraum sank die Spanne zwischen der besten und der schlechtesten Landesorganisation geringfügig von 25 auf 22 Prozentpunkte; bei den regionalen Organisationen sank sie deutlich von 60 auf 44 Prozentpunkte. Wie oben skizziert sind jedoch bei generellen Verbesserungen bei einzelnen Indikatoren im Zeitablauf die Unterschiede zwischen den Organisationseinheiten bei diesen Indikatoren nicht mehr in der *Balanced Scorecard* ersichtlich. Daher dürfte der skizzierte Rückgang der Spanne zwischen der besten und der schlechtesten regionalen Organisation nicht die tatsächliche Entwicklung der Unterschiede widergeben; die tatsächlichen Unterschiede dürften am Ende des dargestellten Zeitraumes größer sein als durch die Spanne signalisiert wird.

Abbildung 24: Ergebnisse der *Balanced Scorecard* des Arbeitsmarktservice Österreich



Anmerkung: 2009 vorläufig.

Quelle: WILK [2010, Folie 35].

Eine Landesorganisation des AMS hat eine eigene so genannte *Scorecard* entwickelt, die über die *Balanced Scorecard* hinausgeht, und setzt diese zur Steuerung ihrer regionalen Organisationen ein.

8.2.6 Zielnachhaltung, *Ranking* und Kommunikation der Zielerreichung

Sowohl die Zielerreichung als auch die Ergebnisse der *Balanced Scorecard* werden für alle Organisationseinheiten des AMS (Bundes-, Landes- und regionale Organisationen) monatlich nachgehalten. Dabei erfolgt auch eine Prognose über die Zielerreichung für das gesamte Jahr. Im Verhältnis jeweils zwischen Bundes- und Landesorganisation wird dafür die saisonale Entwicklung des Vorjahres zugrunde gelegt; Ausnahmen gibt es in besonderen Situationen wie beispielsweise der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Landesorganisationen

sind gegenüber den regionalen Organisationen hinsichtlich des Prognosemechanismus' relativ frei.

Grundsätzlich folgt nach der monatlichen Feststellung der Ergebnisse ein persönliches Zielnachhaltengespräch zwischen der Landes- und den regionalen Organisationen. Dabei erfolgt dieses Gespräch in der Regel mit mehreren oder allen regionalen Organisationen einer Landesorganisation gemeinsam. Bei guten Ergebnissen wird ggf. auf das Gespräch verzichtet, bei nicht zufriedenstellenden Ergebnissen gibt es ggf. ein bilaterales Gespräch mit der regionalen Organisation. Als Konsequenz nicht zufriedenstellender Ergebnisse leitet die regionale Organisation ggf. eigenverantwortlich Verbesserungsmaßnahmen ein, unterbreitet der Landesorganisation Vorschläge hierzu, über die von der Landesorganisation entschieden wird, und / oder werden von der Landesorganisation konkrete Verbesserungsmaßnahmen nahe gelegt. Ggf. werden der regionalen Organisation auch zusätzliche Budgetmittel zur Zielerreichung zur Verfügung gestellt.

Im Verhältnis der Bundesorganisation zu den Landesorganisationen werden üblicherweise einmal im Quartal die monatlichen Geschäftsführertagungen mit den Landesgeschäftsführerinnen und -führern genutzt, um die Zielerreichung der Landesorganisation zu thematisieren. Auch der Verwaltungsrat wird regelmäßig über die Zielerreichung und die Beobachtungskennziffern informiert.

Die Nachhaltung der Mindeststandards erfolgt unabhängig von der Zielnachhaltung. Bestimmte Prozesskennziffern werden im Rahmen eines fachlichen Monitorings nachgehalten, wobei der Turnus für die einzelnen Prozesskennziffern unterschiedlich ist, das Monitoring jedoch regelmäßig seltener als die Zielnachhaltung erfolgt. Die Führungsebene wird damit nur ausnahmsweise bei Bedarf befasst. Darüber hinaus wird in allen regionalen Geschäftsstellen jährlich eine Stichprobe von Einzelfällen nach einheitlichen, jedoch jährlich veränderten Kriterien vor allem qualitativ beurteilt. Zudem erhalten die regionalen Geschäftsstellen in der Regel monatlich automatisch erstellte Listen mit Einzelfällen, bei denen unplausible oder unzulässige Angaben vor allem hinsichtlich Förderungen gemacht wurden.

Es gibt ein *Ranking* der regionalen und der Landesorganisationen, nicht jedoch auf Basis der Zielerreichung, sondern auf Basis der *Balanced Scorecard*.

Die Zielerreichung und die Ergebnisse der *Balanced Scorecard* aller Organisationseinheiten des AMS und das darauf basierende *Ranking* werden monatlich allen Organisationseinheiten des AMS zur Verfügung gestellt. Die Zielerreichung und die Ergebnisse der *Balanced Scorecard* werden nicht systematisch veröffentlicht. Teilweise veröffentlichen jedoch einzelne Organisationseinheiten des AMS ihre Zielerreichung oder die Ergebnisse der *Balanced Scorecard*, insbesondere in ihren jährlichen Geschäftsberichten. So veröffentlicht etwa die Bundesorganisation des AMS in ihren Geschäftsberichten regelmäßig Ergebnisse zur Zielerreichung auf Bundesebene, nicht jedoch zur *Balanced Scorecard*.

8.2.7 Anreize und Sanktionen

Das AMS gewährt Prämien an Fach- und Führungskräfte auf allen Organisationsebenen. Während bis einschließlich der Zahlung im Jahr 2009 für das Jahr 2008 die Prämien auf der

Zielerreichung basierten, erfolgt ab dem Jahr 2010 die Prämienzahlung auf Basis der Jahresergebnisse der *Balanced Scorecard*. Dabei bleiben allerdings die Angaben der Mitarbeiter/innen zu ihrer Zufriedenheit sowie zur Führungskräftebeurteilung unberücksichtigt, weil ansonsten strategisches Antwortverhalten nahe läge. Da die regionale Spreizung der Ergebnisse bei der *Balanced Scorecard* deutlich größer als bei der Zielerreichung ist, würde daraus auch ein deutlicher Anstieg in der Spreizung der regionalen Prämienbudgets resultieren. Vorstand und Betriebsrat haben jedoch übergangsweise eine Begrenzung der regionalen Spreizung vereinbart, die sukzessive über mehrere Jahre gelockert werden soll. Im Jahr 2010 wurden für das Jahr 2009 durchschnittlich je Mitarbeiter/in eine Prämie von etwa 1.000 EUR einmalig gezahlt.

Von der Bundesorganisation erhalten die Landesorganisationen ein Prämienbudget. Aus diesem Prämienbudget gewähren die Landesorganisationen Prämien für die Leiter/innen der regionalen Organisationen und geben ihnen für die übrigen Mitarbeiter/innen der regionalen Geschäftsstellen ein Prämienbudget. Über die Verteilung dieses regionalen Prämienbudgets wiederum entscheiden die Leiter/innen der regionalen Organisationen.

8.3 Erfahrungen und Einschätzungen zur Zielsteuerung

Im Grundsatz wurde das Zielsteuerungssystem für das Arbeitsmarktservice (AMS) in Österreich weitgehend übereinstimmend in den Experteninterviews gelobt. Nach Einschätzung aus dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) und einer regionalen Geschäftsstelle habe die Zielsteuerung im Vergleich zur früheren Regelsteuerung die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmarktverwaltung an veränderte externe Einflüsse verbessert. Allerdings sei hierfür nach Einschätzung aus dem BMAK zentral, dass das Zielsteuerungssystem ständig angepasst und verbessert würde. Aus dem BMAK wurde positiv hervorgehoben, dass sich Kommunikation, Transparenz, Kompetenz, Selbstwertgefühl und Vergleichbarkeit teilweise sehr deutlich verändert hätten. Auch gebe es insgesamt inzwischen mehr Klarheit über Möglichkeiten und Grenzen der Beeinflussbarkeit des Arbeitsmarktes. Zudem befänden sich die Landesgeschäftsstellen in einem echten und positiven Wettbewerb, der tief im Denken verwurzelt sei. Demgegenüber vertritt allerdings eine regionale Geschäftsstelle die Ansicht, durch die Zielsteuerung sei die Konkurrenz nicht verstärkt worden. Aus der Bundesgeschäftsstelle wurde darauf hingewiesen, dass es durch die Zielsteuerung Transparenz und eine klare Ergebnisverantwortung gebe. Aus dem BMAK wurde als Folge der Zielsteuerung eine Zunahme der Bürokratie benannt.

Übereinstimmend haben die Befragten geäußert, dass die regionalen Geschäftsstellen ihre Aktivitäten darauf fokussierten, die gesetzten Ziele zu erreichen. Nach Einschätzung aus dem BMAK hätten die Ziele des Bundes eine sehr wichtige Bedeutung für die Arbeit der Landesgeschäftsstellen, der Bund übe entsprechenden Druck aus. Gleichwohl seien einseitige Vorgaben des BMAK gegen das gesamte AMS nicht durchsetzbar, es gebe ein Mitspracherecht aller Ebenen des AMS. Vorteilhaft am Zielsteuerungssystem sei nach Einschätzung aus einer regionalen Geschäftsstelle, dass die Mitarbeiter/innen in die Anstrengungen zur Zielerreichung direkt eingebunden werden könnten.

Im Laufe der Jahre habe sich nach Einschätzung aus dem BMAK das Zusammenspiel der Beteiligten verändert, bedingt auch durch einen Generationenwechsel der Verantwortlichen.

Der Fokus auf die Kundenzufriedenheit im Rahmen der *Balanced Scorecard* sei nach Einschätzung aus einer Landesgeschäftsstelle wichtig für eine neue Führungs- und Verwaltungskultur, die ihre Aufgabe eher in der Dienstleistung als in der Bürokratie sehe. Nach Ansicht aus der Bundesgeschäftsstelle habe die Kombination der Einführung der Zielsteuerung mit einer Dezentralisierung der Verantwortung dazu geführt, dass die Führungskräfte sich nun eher als Manager/innen mit Gestaltungsverantwortung und -auftrag sehen. Umgekehrt seien die Verantwortungsbereiche und Anforderungen der Führungskräfte nach Einschätzung aus einer regionalen Geschäftsstelle deutlich gestiegen. Zudem habe die Abhängigkeit der Führungskräfte wegen des steten Erfordernisses des Informationsaustausches zugenommen. Inzwischen würden auch unangenehme Aussagen getroffen. Derzeitige Führungskräfte, die zuvor als Fachkräfte tätig waren, seien nach Einschätzung aus einer anderen regionalen Geschäftsstelle teilweise noch einem Beratungsideal verhaftet, der den Fokus auf quantitative Ziele erschwere.

Die Einführung eines Zielsteuerungssystems sei nach Einschätzung aus einer regionalen Geschäftsstelle schwierig und benötige Zeit und Raum für Erprobungen. So hätten die Mitarbeiter/innen einige Jahre für die Gewöhnung an das neue System benötigt. Diese Einschätzung wurde auch aus einer Landesgeschäftsstelle geteilt, zudem sei der Wandel der Führungs- und Verwaltungskultur noch nicht abgeschlossen. So werde beispielsweise den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu wenig Eigenverantwortung zugetraut und Handlungsspielräume gewährt.

Nach übereinstimmender Einschätzung aller Befragten habe die Zielsteuerung - gemeinsam mit anderen Entwicklungen - die Erreichung arbeitsmarktpolitischer Ziele positiv beeinflusst. So habe es nach Aussage aus der Bundesgeschäftsstelle eine Entwicklung des Mittelfeldes nach oben gegeben. Auch eine Landesgeschäftsstelle konstatiert erhebliche Ergebnisverbesserungen.

Nach Einschätzung aus dem BMASK habe der Wettbewerb die Unterschiede zwischen den Landesgeschäftsstellen reduziert. So habe es beispielsweise eine Landesorganisation gegeben, die im Jahr 2002 umfangreiche organisatorische Änderungen im Interesse der Zielverfolgung vorgenommen habe; dabei hätten 80% der Mitarbeiter/innen der Landesgeschäftsstelle und der regionalen Geschäftsstellen binnen kurzer Zeit inhaltlich, regional und organisatorisch einen neuen Arbeitsplatz bekommen. Seither habe sich die Landesorganisation - zuvor dauerhaft das Schlusslicht - deutlich verbessert.

Zunächst wird im folgenden Unterabschnitt 8.3.1 auf Erfahrungen und Einschätzungen zu Zielen und Zielindikatoren sowie Beobachtungskennziffern eingegangen. In Unterabschnitt 8.3.2 werden die Erfahrungen und Einschätzung zur Clusterung dargestellt. Gegenstand von Unterabschnitt 8.3.3 sind Einschätzungen zum Verfahren zur Festlegung der Zielwerte und zu ihrem Niveau. Der Unterabschnitt 8.3.4 befasst sich mit den Erfahrungen mit der Zielnachhaltung. In Unterabschnitt 8.3.5 wird auf die Erfahrungen mit der Kundenzufriedenheit und ihrer Messung eingegangen. Die Erfahrungen mit der *Balanced Scorecard*, deren wesentliche Bestandteile die Zielerreichung und die Kundenzufriedenheit sind, sind Thema von Unterabschnitt 8.3.6. Es folgen Darstellungen zu den Erfahrungen mit der internen und externen Kommunikation der Zielerreichung (Unterabschnitt 8.3.7), den Einschätzungen zu

den Handlungsspielräumen (Unterabschnitt 8.3.8) sowie den individuellen Anreizen und Sanktionen (Unterabschnitt 8.3.9).

8.3.1 Ziele und Zielindikatoren sowie Beobachtungskennziffern

Nach Aussage aus einer Landesgeschäftsstelle gebe es aufgrund der Zielfixierung Klarheit für die Politik über das benötigte Budget, das seit der Einführung der Zielsteuerung erhöht worden sei. Zudem würden durch das Zielsteuerungssystem Versuche politischer Einflussnahme abgeschwächt.

Die Zielindikatoren des AMS auf Bundesebene wurden weitgehend übereinstimmend von den Befragten grundsätzlich als sinnvoll angesehen. Aus dem BMASK wurde geäußert, dass es wegen der Beteiligung der Sozialpartner arbeitnehmer- und arbeitgeberbezogene Bundesziele geben müsse, letztere seien jedoch sachlich nicht notwendig. Nach Einschätzung aus der Bundesgeschäftsstelle gebe es inzwischen zu viele Zielindikatoren, wodurch die Umsetzung erheblich erschwert werde. In eine ähnliche Richtung weist ein Hinweis aus einer befragten Landesgeschäftsstelle auf die Zielvielfalt, die zur Verschwendung von Ressourcen und Überforderung der Mitarbeiter/innen führe.

Obwohl die Ziele im Kontext der Zielsteuerung nicht und für die *Balanced Scorecard* gleich gewichtet sind, werden sie teilweise mit unterschiedlichen Prioritäten verfolgt. So würden nach Aussage aus einer Landesgeschäftsstelle die Übertrittsquote bei Jüngeren, die Übertrittsquote bei zwölf Monaten, die Arbeitsaufnahmen von Langzeitbeschäftigungslosen und die Stellenbesetzungen als prioritäre Ziele angesehen; die übrigen hätten hingegen keine Relevanz, da sie ungeeignet seien. Besonders gelungen im Zielsystem seien die Zielindikatoren zur Verhinderung und Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit bzw. -beschäftigungslosigkeit.

Die Befragten waren mit Ausnahme eines Befragten aus einer regionalen Geschäftsstelle der Ansicht, dass nicht alle zentralen Aufgaben des AMS im Zielsystem des Bundes abgebildet würden. Aus einer Landesgeschäftsstelle wurde die Ansicht vertreten, das Zielsystem vernachlässige die langfristige Wirkung der Arbeitsmarktpolitik. Aus dem BMASK wurde darauf hingewiesen, dass die Berufsinformation, die Beratungsqualität, prophylaktische Arbeitsmarktpolitik (z.B. Kurzarbeit), Organisation und Personaleinsatz sowie Personen ohne Beschäftigung, die nicht beim AMS gemeldet seien, im Zielsystem des Bundes nicht berücksichtigt würden. Nach Ansicht aus einer regionalen Geschäftsstelle sei die Arbeit mit Jugendlichen und Ausländerinnen und Ausländern im Zielsystem des Bundes unterrepräsentiert, ersteres wurde auch aus einer Landesgeschäftsstelle geäußert. Aus einer regionalen Geschäftsstelle wurde geäußert, dass die Akquisition von Stellen für gering Qualifizierte ebenso wie die Qualität der Arbeit des AMS im Zielsystem des Bundes nicht berücksichtigt werde.

Die Zielerreichung ist nach übereinstimmender Einschätzung der Befragten nur wenig von externen Faktoren abhängig. Aus der Bundesgeschäftsstelle wurde die Einschätzung geäußert, die Zielerreichung sei - speziell bei den *Outcome*-Zielen - nur zu 20% von externen Faktoren abhängig. Die Zielerreichung sei nach Einschätzung aus einer Landesgeschäftsstelle insbesondere von Personal und Budget abhängig, letzteres wurde auch von einer regionalen Geschäftsstelle betont. Aus der Landesgeschäftsstelle wurde darüber hinaus darauf hingewiesen,

dass bei den Zielindikatoren zu den Abgängen in Arbeit von Langzeitbeschäftigungslosen bzw. älteren Arbeitslosen die Zielerreichung bei schlechter Arbeitsmarktsituation erleichtert werde, da dann die absolute Zahl der entsprechenden Arbeitslosen höher sei. Die beiden befragten regionalen Geschäftsstellen waren der Ansicht, dass sie einer drohenden Zielverfehlung entgegenwirken könnten.

Sehr uneinheitlich waren die Auffassungen der Befragten dazu, ob die Zielindikatoren des Bundes es nahe legen, für Arbeitsuchende mit besonderen Vermittlungshemmnissen mehr Integrationsarbeit zu leisten als für die übrigen. Nach Aussage aus dem BMASK sei vielmehr die gleichmäßige Behandlung aller angestrebt, demgegenüber führe nach Einschätzung aus einer regionalen Geschäftsstelle die gleichmäßige Behandlung im Zielsystem des Bundes zur Vernachlässigung derer, mit denen die Ziele schwerer erreichbar seien.

Weitgehend übereinstimmend haben die Befragten geäußert, die Zielindikatoren des Bundes legten keine langfristig angelegten Strategien nahe, um Arbeitsuchende mit besonderen Vermittlungshemmnissen in Arbeit zu integrieren; anders wurde dies lediglich aus der Bundesgeschäftsstelle eingeschätzt.

Nach übereinstimmender Einschätzung aus dem BMASK und der Bundesgeschäftsstelle legten die Zielindikatoren des Bundes keine Bemühungen um die Nachhaltigkeit von Erwerbsintegrationen nahe, jedoch werde die Nachhaltigkeit im Rahmen einer Beobachtungskennziffer nachgehalten. Aus einer regionalen Geschäftsstelle wurde diesbezüglich sogar ein Fehlanreiz zu Gunsten kurzfristiger Arbeitsverhältnisse gesehen, weil wiederholte Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosen zur Zielerreichung der Bundesziele beitragen.

Nach Einschätzung von allen Befragten gebe es kein *Creaming*, also die Bevorzugung der Arbeitsuchenden mit weniger Vermittlungshemmnissen; lediglich das Ziel der Schulungseffektivität lege nach Einschätzung aus dem BMASK, der Bundesgeschäftsstelle und einer Landesgeschäftsstelle *Creaming* nahe. Nach Aussage aus dem BMASK sei *Creaming* bei kostenträchtigen Qualifizierungsmaßnahmen erwünscht.

Nach übereinstimmender Einschätzung der Befragten gebe es durch die bundesweiten Zielindikatoren allenfalls ausnahmsweise Fehlanreize. Nach Aussage aus der Bundesgeschäftsstelle würde Fehlanreizen durch Kommunikation und die Anpassung der Messung der Zielerreichung entgegenwirkt. Nach Einschätzung aus dem BMASK würden Fehlanreize durch gegenläufige Anreizwirkungen der Zielindikatoren und durch die Beobachtungskennziffern weitgehend vermieden. Nach weitgehend übereinstimmender Einschätzung aus der Bundesgeschäftsstelle, einer Landesgeschäftsstelle und einer regionalen Geschäftsstelle gebe es jedoch teilweise eine zu starke und daher kontraproduktive Fixierung der Aktivitäten auf die Zielindikatoren und Zielwerte. Aus einer regionalen Geschäftsstelle wurde geäußert, es gebe von externer Seite Vorwürfe, Kundinnen und Kunden würden aus der Arbeitslosigkeit gedrängt. Nach Einschätzung aus einer befragten Landesgeschäftsstelle beinhalte der Zielindikator zu den Abgängen von Langzeitbeschäftigungslosen in Arbeit den Fehlanreiz, Beschäftigungslose zu Langzeitbeschäftigungslosen werden zu lassen. Auch sei die politische Bedeutung der arbeitslosen Wiedereinsteigerinnen nach der Babypause überzogen, so dass für diese Gruppe ein nicht problemadäquater Aufwand betrieben werde.

Die Messung der Zielerreichung wird weitgehend übereinstimmend von den Befragten als zutreffend angesehen. Allerdings gebe es nach Einschätzung einer Landesgeschäftsstelle beim Zielindikator zur Stellenakquisition Manipulationsmöglichkeiten, indem Arbeitgeber/innen motiviert würden, tatsächlich nicht vorhandene offene Stellen zu melden.

Nach Einschätzung aus der Bundesgeschäftsstelle ist die interne Kommunikation über das Steuerungssystem insgesamt und insbesondere über die Zielindikatoren wichtig; dementsprechend beantworte die Bundesgeschäftsstelle entsprechende Anfragen von Landesgeschäftsstellen und regionalen Geschäftsstellen.

Die Beobachtungskennziffern wurden von den Befragten unterschiedlich bewertet: Positiv vor allem aus dem BMASK, kritischer hingegen aus einer Landesgeschäftsstelle.

8.3.2 Clusterung

Mit einer Ausnahme haben die Befragten die Auffassung vertreten, die Clusterung sei grundsätzlich gut, notwendig und wichtig. Die konkrete Clustereinteilung wird allerdings im Kontext der jüngsten Neukonstruktion der Cluster (vgl. Unterabschnitt 8.2.1) sehr kontrovers diskutiert und teilweise stark kritisiert. Aus einer Landesgeschäftsstelle wurde kritisiert, dass die Heterogenität innerhalb der Cluster teilweise sehr groß sei, unterschiedliche Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes (Arbeitsmarktlage, Entwicklung der Beschäftigung) würden nicht berücksichtigt. In eine ähnliche Richtung weist die Kritik einer regionalen Geschäftsstelle, Besonderheiten der Bezirke der regionalen Geschäftsstellen - wie etwa die Struktur der Mitarbeiter/innen und spezifische saisonale Schwankungen - würden bei der Clusterung nicht berücksichtigt.²⁶⁶

Aus einer Landesgeschäftsstelle stammt der Vorschlag, anstelle der Clusterung für jede regionale Geschäftsstelle die exogenen Einflüsse individuell zu korrigieren.

8.3.3 Zielwerte

Nach Auskunft aus dem BMASK habe es einen Versuch gegeben, relative Zielwerte zu vereinbaren; dies sei jedoch am AMS gescheitert, da seiner Ansicht nach die Organisation darüber nicht steuerbar sei.

Nach Einschätzung aus dem BMASK hat die Härte bei den Verhandlungen über die Zielwerte im AMS abgenommen. Der Wettbewerb habe die Unterschiede zwischen den Landesgeschäftsstellen verkleinert, dadurch sei die Festlegung adäquater Zielwerte einfacher geworden. Inzwischen gingen die Verhandlungen eher darum, was wichtig für die Prognose externer Einflüsse auf die Zielerreichung sei. Nach Einschätzung aus der Bundesgeschäftsstelle könne das BMASK aufgrund seiner starken Rolle im Verwaltungsrat einen relevanten Einfluss auf die Zielwerte nehmen.

²⁶⁶ Saisonale Schwankungen werden bei der aktuellen Clusterung zumindest durch den Indikator „Relative Differenz zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Monatsbestand an Arbeitslosen im Jahr 2006“ berücksichtigt (vgl. Unterabschnitt 8.2.1).

Unterschiedliche Ansichten gibt es über den Einfluss der regionalen Organisationen auf die Zielwerte. Nach Einschätzung aus der Bundesgeschäftsstelle gebe es zwischen den Landes- und regionalen Organisationen harte Diskussionen um die Zielwerte, aus einer Landesgeschäftsstelle und aus zwei regionalen Geschäftsstellen hingegen wurde geäußert, die Zielwerte würden weitgehend einseitig durch die Landesorganisation festgelegt und dies sei auch von den regionalen Organisationen akzeptiert. Aus einer regionalen Geschäftsstelle wurde als Begründung für die Akzeptanz ausgeführt, das Steuerungssystem sei mathematisch gut fundiert.

Aus einer Landesgeschäftsstelle wurde kritisiert, dass die Zielwerte stark von der Clusterzuordnung der regionalen Geschäftsstellen abhängen.

Nach Angaben aus dem BMASK würden die Landesorganisationen ihren regionalen Organisationen insgesamt mehr durch die Zielwerte abverlangen, als sie selbst erreichen müssten. Dadurch wäre es den Landesorganisationen möglich, nachteilige exogene Einflüsse auf die Zielerreichung bei einzelnen regionalen Geschäftsstellen zu kompensieren.

Nach Angaben aus der Bundesgeschäftsstelle und einer Landesgeschäftsstelle seien in den letzten zwei Jahren aufgrund von Kürzungen des Förderbudgets die Zielwerte unter das arbeitsmarktpolitisch gebotene Maß reduziert worden.

Nach übereinstimmender Auffassung aller Befragten sind die Zielwerte in der Regel ambitioniert, weniger deutlich wird dies allerdings aus den regionalen Geschäftsstellen so beurteilt. Nach Einschätzung aus der Bundesgeschäftsstelle gelte dies stärker für die arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele als für die *Input*-Ziele. Aus dem BMASK wurde geäußert, dass für Landesorganisationen, die aufholen müssten, die Zielwerte teilweise stark überambitioniert seien.

Weitgehend übereinstimmend haben die Befragten die Zielwerte insgesamt auch als realistisch eingeschätzt. Aus einer regionalen Geschäftsstelle wurde geäußert, dass im Zeitablauf die Zielwerte für verschiedene Zielindikatoren unterschiedlich realistisch waren. So sei beispielsweise der Zielwert für die Abgänge von Langzeitbeschäftigungslosen in Arbeit im Jahr 2009 kaum erreichbar gewesen, im Jahr 2010 hingegen sei er leicht erreichbar.

Nach Einschätzung aus dem BMASK würden für Zielindikatoren, die exogen beeinflusst werden, eher inadäquate Zielwerte festgelegt als für jene, die ausschließlich durch das AMS beeinflusst werden.

Aus einer Landesgeschäftsstelle wurde der Zielwert für das Ministerziel - 50% des Förderbudgets sollen für Frauen ausgegeben werden - kritisiert. Der geforderte Anteil am Förderbudget sei unabhängig vom Frauenanteil an der Arbeitslosigkeit, der deutlich geringer sein könne. Zudem seien in frauendominierten Berufen die Qualifizierungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse deutlich geringer. Daraus resultiere ein Mangel an Leistungen für Männer und ein Überschuss für Frauen, der ggf. auch zu unnötigen Leistungen für Frauen führen könne.

Relativierend wurde aus dem BMASK zu den Zielwerten darauf hingewiesen, dass diese vorrangig den Zweck hätten, die Zielindikatoren und damit auch die Leistung des AMS zu beo-

bachten und zu prüfen. Dadurch würde die Leistung trotz ggf. inadäquater Zielwerte verbessert.

8.3.4 Zielnachhaltung

Die unterjährigen Prognosen zur Zielerreichung auf Landesebene werden aus dem BMASK und der Bundesgeschäftsstelle als realistisch eingeschätzt; sie würden teilweise starke saisonale Schwankungen adäquat berücksichtigen. Aus einer befragten Landesgeschäftsstelle wurde geäußert, dass die Prognosen zur Zielerreichung auf Landesebene nicht immer realistisch seien.

Nach Einschätzung aus dem BMASK sei die Qualität der unterjährigen Prognosen zur Zielerreichung innerhalb der Landesorganisationen für die regionalen Organisationen sehr heterogen. Nach Einschätzung aus einer befragten Landesgeschäftsstelle sowie aus zwei regionalen Geschäftsstellen seien diese Prognosen jedoch in der Regel realistisch. Aus einer befragten Landesgeschäftsstelle wurde deren Verfahren zur Festlegung der Zielwerte erläutert. Anders als von der Bundesebene für die Landesorganisationen praktiziert, werde hier nicht nur die Saison-Struktur des Vorjahres, sondern würden mehrere Jahre herangezogen. Zudem könnten die regionalen Organisationen Einfluss auf die endgültige Festlegung der Saison-Struktur nehmen. Wichtig sei jedoch, dass in der ersten Jahreshälfte die Erreichung mindestens der Hälfte der Jahreszielwerte vorgesehen werde, damit noch ausreichend Chancen zum Nachsteuern bestünden. Aus einer regionalen Geschäftsstelle aus diesem Bundesland wurde die Einschätzung geäußert, dass sie bei den Zielindikatoren für den Geschäftsbereich Service für Arbeitskräfte größeren Einfluss auf die festzulegende Saison-Struktur hätten, nicht hingegen bei jenen für den Geschäftsbereich Service für Unternehmen. Aus einer regionalen Geschäftsstelle aus einem anderen Bundesland wurde geäußert, sie würde in der Regel nicht in die Festlegung der Saison-Struktur einbezogen.

Nach übereinstimmender Einschätzung aller Befragten gebe es immer oder zumindest fast immer Einvernehmen über die Zielerreichung. Aus einer Landesgeschäftsstelle wurde darauf hingewiesen, dass bei den Zielindikatoren zu den Abgängen in Arbeit zunächst nur vorläufige Daten zur Verfügung stünden, die die tatsächliche Entwicklung unterzeichneten. Obwohl dies bekannt sei, müsste sich die Landesorganisation regelmäßig gegenüber der Bundesorganisation für vermeintliche Zielverfehlungen rechtfertigen.

Der Turnus der Zielnachhaltedialoge sei geeignet, so die weitgehend übereinstimmende Einschätzung der Befragten. Aus einer regionalen Geschäftsstelle wurde geäußert, eine monatliche schriftliche Berichterstattung würde auch ausreichen. Aus einer anderen regionalen Geschäftsstelle wurde der Turnus bei Zielverfehlungen als zu selten angesehen.

Übereinstimmend wird von den Befragten eingeschätzt, dass die Zielnachhaltedialoge auf die Zielindikatoren fokussiert erfolgen würden. Aus einer befragten Landesgeschäftsstelle wurde darauf hingewiesen, dass ergänzend auch die übrigen Indikatoren aus der *Balanced Scorecard* herangezogen würden. Die Befragten haben die Zielnachhaltedialoge überwiegend als offenen Dialog charakterisiert. Nach Einschätzung aus einer Landesgeschäftsstelle werde der offene Dialog durch die flachen Hierarchien in Österreich gefördert. Bei den Zielnachhaltedialogen gehe es nach weitgehend übereinstimmender Einschätzung der Befragten darum, voneinander

zu lernen. Nach Aussage aus einer Landesgeschäftsstelle werde ein *good-practice*-Austausch bei Zielverfehlungen forciert. Aus einer regionalen Geschäftsstelle wurde geäußert, das Lernen sei durch den Fokus auf die Zielerreichung unabdingbar.

Über die Berücksichtigung der konkreten Arbeitsmarktlage und arbeitsmarktpolitischen Strategie bei der Zielnachhaltung sind die Befragten - unabhängig von der Organisationsebene - sehr unterschiedlicher Ansicht.

Gegenstand der Zielnachhaltedialoge sind nach weitgehend übereinstimmenden Aussagen der Befragten die Gründe für Zielverfehlungen und mögliche Gegenmaßnahmen, weniger jedoch die Gründe für Zielerreichung. Im Verhältnis von Landesorganisation und regionalen Organisationen seien für die Ursachenanalyse und die Gegenmaßnahmen vorrangig letztere verantwortlich, so die Aussage aus einer regionalen Geschäftsstelle. Die Landesorganisation sei dagegen fixiert auf eine vollständige Zielerreichung der regionalen Organisationen. Dies gelte in besonderem Maße, wenn bei einem Zielindikator die Zielerreichung auf Landesebene gefährdet sei. Aus einer befragten Landesgeschäftsstelle wurde ihre eigene Rolle bei Ursachenanalyse und Gegenmaßnahmen stärker betont. Aus einer regionalen Geschäftsstelle wurde der Wunsch nach mehr Unterstützung bereits im Vorfeld einer prognostizierten Zielverfehlung geäußert.

Im Verhältnis zwischen Bundes- und Landesorganisationen seien vor allem letztere nach Einschätzung aus dem BMASK bei der Ursachenanalyse für Zielverfehlungen und Initiierung von Gegenmaßnahmen gefordert. Von der Bundesebene werde vor allem über Druck Einfluss genommen. So frage bei Zielverfehlungen der Landesorganisationen die Bundesgeschäftsstelle intensiv nach. Zudem würden nach Auskunft aus der Bundesgeschäftsstelle bei den Geschäftsführertagungen die Gegenmaßnahmen von den Landesorganisationen mit drohender Zielverfehlung sowie ausgewählte *best-practice*-Beispiele vorgestellt. Bei Bedarf würden bei den monatlichen Geschäftsführertagungen auch häufiger als einmal im Quartal Zielverfehlungen thematisiert. Außerdem würden der Vorstand und der Strategieausschuss des Verwaltungsrats gemeinsam jährlich in eine Landesorganisation reisen, um sich deren Strategie erklären zu lassen, so eine Auskunft aus dem BMASK. Ursprünglich seien hierfür Landesorganisationen mit starken Zielverfehlungen ausgewählt worden, inzwischen würden nacheinander alle Landesorganisationen einbezogen. Als erfolgreiches Beispiel wird eine Landesorganisation genannt, die sich bis zum Besuch von Vorstand und Strategieausschuss den Bundeszielen verweigert hätte.

8.3.5 Kundenzufriedenheit

Die Befragung der Arbeitssuchenden und Arbeitgeber/innen zur Kundenzufriedenheit wird von allen Befragten grundsätzlich als positiv erachtet. Nach Einschätzung aus dem BMASK sei es durch die Wahl der Fragestellung und des Zeitpunkts der Befragung gelungen, in der Befragung die Leistung des AMS vom Einfluss der gesetzlichen Vorgaben (z.B. Sanktionen) zu trennen.

Lediglich aus einer Landesgeschäftsstelle gibt es gravierende Kritik an der Umsetzung. So seien die Ergebnisse über die Befragungsquartale hinweg auf Ebene der regionalen Geschäftsstellen bedingt durch die geringe Stichprobengröße sehr instabil. Der Trend sei zudem nur

langfristig beeinflussbar und eigne sich daher nicht zur kurzfristigen Steuerung. Zudem seien die Wirkungsmechanismen zur Beeinflussung der Kundenzufriedenheit unklar. Letzteres wird auch aus dem BMASK so gesehen. Nach Aussage aus der Bundesgeschäftsstelle werde daher die Kundenzufriedenheit auch nicht für die Zielsteuerung, sondern nur als Indikator für die *Balanced Scorecard* verwendet. Aus einer regionalen Geschäftsstelle wurde darauf hingewiesen, dass es bei der Kundenzufriedenheit ein Land-Stadt-Gefälle gebe, wodurch die Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen regionalen Geschäftsstellen nicht gegeben sei.

Aus einer Landesgeschäftsstelle wurde vorgeschlagen, mehr qualitative Forschung zur Kundenzufriedenheit durchzuführen. Hingegen sieht eine regionale Geschäftsstelle das Fragenprogramm als zu umfangreich an und schlägt eine Kürzung vor.

8.3.6 *Balanced Scorecard*

Aus der Bundesgeschäftsstelle wurde darauf hingewiesen, dass die Bewertung anhand der *Balanced Scorecard* bewusst nicht ausschließlich anhand relativer Werte (*Ranking*), sondern anhand absoluter Werte (abgeleitet aus der Bandbreite erreichter Werte in einem Basisjahr) erfolge. Die *Balanced Scorecard* sei nach Einschätzung des BMASK und aus zwei regionalen Geschäftsstellen wichtig für die Identifizierung des eigenen Standpunktes und ggf. zur Ableitung adäquater Gegensteuerungsmaßnahmen. Vorteil sei nach Einschätzung aus einer regionalen Geschäftsstelle zudem die österreichweite Vergleichsmöglichkeit. Zudem sei die *Balanced Scorecard* ein gutes Steuerungsinstrument, es gebe auch keine Probleme durch die gleichzeitige Zielsteuerung. Aus einer regionalen Geschäftsstelle wurde kritisiert, dass die Berechnung der *Balanced Scorecard* nicht transparent sei.

Nach Ansicht aus einer Landesgeschäftsstelle sei problematisch, dass eine überragend positive Entwicklung, die auch vom Vorstand als solche ausdrücklich positiv anerkannt wurde, nicht zu entsprechenden Ergebnissen in der *Balanced Scorecard* geführt habe.²⁶⁷ Nach Ansicht der Landesgeschäftsstelle sollten daher auch Entwicklungen und nicht nur Niveaus berücksichtigt werden.

Nach Ansicht aus einer Landesgeschäftsstelle fehlen in der *Balanced Scorecard* wichtige Indikatoren, eine regionale Geschäftsstelle hat explizit die Online-Betreuung benannt.

Sowohl aus einer Landesgeschäftsstelle als auch aus einer regionalen Geschäftsstelle wurden verschiedene Indikatoren der *Balanced Scorecard* aus unterschiedlichen Gründen kritisiert. Beide bemängelten die Mitarbeiterzufriedenheit, die nur langfristig beeinflussbar und daher als Indikator für eine kurzfristige Steuerung ungeeignet sei. Die Landesgeschäftsstelle kritisierte darüber hinaus, dass einige Indikatoren wie beispielsweise die Laufzeit offener Stellen stark von der Arbeitsmarktsituation abhingen und nur sehr begrenzt durch das AMS beeinflussbar seien. Zudem sei dieser Indikator leicht manipulierbar. Darüber hinaus gebe es stark saisonabhängige Indikatoren und Doppelmessungen, wie beispielsweise der Einschaltgrad und die Abgänge in Arbeit. Zudem seien die Gewichtungungen der Indikatoren nicht schlüssig.

²⁶⁷ Letztlich dürfte die skizzierte Problematik auf regional unterschiedlich anspruchsvolle Zielwerte und die Heterogenität der Cluster zurückzuführen sein.

Aufgrund der vielfältigen Kritik hat die Landesgeschäftsstelle eine eigene *Scorecard* entwickelt und verwendet diese zur Steuerung ihrer regionalen Geschäftsstellen. Weitgehend übereinstimmend aus der Landesgeschäftsstelle und einer regionalen Geschäftsstelle aus dem entsprechenden Bundesland wird die *Scorecard* als aussagekräftiger angesehen. Zudem habe sie eine größere Tiefe und Breite und sei zur Steuerung besser geeignet als die bundesweite *Balanced Scorecard*.

Nach Ansicht aus einer Landesgeschäftsstelle sollte das *Ranking* nicht auf Basis der Ergebnisse der *Balanced Scorecard*, sondern auf Basis der Zielerreichung erfolgen.

8.3.7 Kommunikation der Zielerreichung

Nach jeweils eigener Einschätzung aus dem BMASK und der Bundesgeschäftsstelle sind ihre mit Arbeitsmarktpolitik befassten Führungskräfte jeweils über den aktuellen Stand der Zielerreichung informiert, sofern sie unmittelbar mit der Zielsteuerung befasst sind. Die übrigen Führungskräfte seien hingegen eher nicht hierüber informiert. Der Leitung des Ministeriums sei die Entwicklung der *Performance* wichtiger als die Zielerreichung. Nach Einschätzung aus der Bundesgeschäftsstelle sind die Informationen über die Zielwerte und den jeweils aktuellen Stand der Zielerreichung für die Führungskräfte in den Landesgeschäftsstellen relevanter als in der Bundesgeschäftsstelle. Nach eigener Einschätzung aus einer Landesgeschäftsstelle und zwei regionalen Geschäftsstellen seien deren Fach- und Führungskräfte in der Regel jeweils über den aktuellen Stand der Zielerreichung informiert. In einem dieser Interviews konnte allerdings die befragte Führungskraft nicht alle Ziele und Zielindikatoren *ad hoc* nennen.

Gegen eine Veröffentlichung der Zielerreichung gebe es nach Einschätzung aus der Bundes- und einer Landesgeschäftsstelle kaum Widerstände. Das öffentliche Interesse an den (punktuellen) Veröffentlichungen sei nach übereinstimmender Einschätzung aller Befragten aus dem AMS allerdings gering. Hingegen gebe es nach Einschätzung aus einer Landesgeschäftsstelle und einer regionalen Geschäftsstelle ein stärkeres öffentliches Interesse an verschiedenen unausgesprochenen Zielen, z.B. der Arbeitslosenquote und dem Niveau der Jugendarbeitslosigkeit. Interesse an den Ergebnissen zur Zielerreichung hätten jedoch die Bezirksregierungen und die Sozialpartner, so eine regionale Geschäftsstelle.

8.3.8 Handlungsspielräume

Nach weitgehend übereinstimmender Einschätzung aus dem BMASK und der Bundesgeschäftsstelle hat das Ministerium im Verwaltungsrat eine starke Rolle und dadurch *de facto* weitreichende Einflussmöglichkeiten auch in Bereichen, in denen ihm nur die Prüfung der Rechtmäßigkeit obliegt und keine Weisungsbefugnis besteht.

Die Einschätzungen der Befragten, inwieweit die Handlungsspielräume der regionalen Geschäftsstellen ausreichend für die Zielverfolgung seien, sind sehr heterogen. Aus dem BMASK wurde die Ansicht geäußert, die tatsächlich vorhandenen Spielräume würden nicht immer ausreichend wahrgenommen und genutzt. Aus einer Landesgeschäftsstelle wurde geäußert, die regionalen Geschäftsstellen würden ihre Handlungsspielräume aufgrund extrem bürokratischer Vorgaben des Verwaltungsrats und strenger Kontrollen nicht kennen.

Nach übereinstimmender Aussage aller Befragten lassen die Landesgeschäftsstellen den regionalen Geschäftsstellen bei der Entscheidung über Umfang und vor allem bei der Auswahl des Personals mehr Spielraum als gesetzlich vorgeschrieben.

Die Befragten gaben weitgehend übereinstimmend an, dass es für die regionalen Geschäftsstellen hinsichtlich Organisationsaufbau, EDV und Verfahrensabläufen nur sehr geringe oder keine Spielräume gebe. Aus der Bundesgeschäftsstelle und aus einer regionalen Geschäftsstelle wurden jedoch gewisse Spielräume bei den Verfahrensabläufen und - in geringerem Maße - beim Organisationsaufbau sowie - in sehr geringem Maße - bei der EDV gesehen.

Nach weitgehend übereinstimmender Einschätzung der Befragten gibt es für die regionalen Geschäftsstellen ausreichend Spielräume bei den Förderungen sowohl hinsichtlich deren Struktur als auch hinsichtlich der Förderentscheidung im Einzelfall. Auch innovative Ansätze für Fördern und Fordern könnten und würden nach übereinstimmender Einschätzung aller Befragten mit Ausnahme der Ansicht aus der Bundesgeschäftsstelle in ausreichendem Maße durch die regionalen Geschäftsstellen umgesetzt werden. Aus einer Landesgeschäftsstelle wurde darauf hingewiesen, dass die regionalen Geschäftsstellen einerseits zusätzliche Handlungsspielräume und andererseits Vorgaben im Interesse der Vereinheitlichung fordern würden.

Aus dem BMASK wurde geäußert, dass die bestehenden Handlungsspielräume ausreichend seien und eher Defizite bei der Organisations-, Führungs- und Arbeitsmarktkompetenz der regionalen Geschäftsstellen bestünden. Hingegen sahen alle Befragten aus dem AMS Bedarf für mehr Handlungsspielräume. So wurde aus der Bundesgeschäftsstelle geäußert, dass sich die regionalen Geschäftsstellen mehr Handlungsspielräume beim arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium wünschten. Außerdem wünschten sich diese ebenso wie die Landesgeschäftsstellen mehr Budgetmittel zur freien Verwendung. Derartige Wünsche wurden allerdings von den befragten regionalen Geschäftsstellen und der befragten Landesgeschäftsstelle nicht vorgebracht. Aus den regionalen Geschäftsstellen wurden vielmehr mehr Handlungsspielräume bei Personal und Organisationsaufbau als relevant angesehen, aus der befragten Landesgeschäftsstelle wurde mehr Flexibilität bei den Verfahrensabläufen eingefordert (z.B. Telebetreuung).

8.3.9 Anreize und Sanktionen

Das regionale Prämienbudget wird nach übereinstimmender Aussage aus zwei regionalen Geschäftsstellen weitgehend gleichmäßig auf die Mitarbeiter/innen aufgeteilt. In einer regionalen Geschäftsstelle wird die individuelle Prämie für wenige Mitarbeiter/innen mit herausragenden Leistungen um etwa 10% erhöht.

Die Prämienzahlungen seien nach übereinstimmender Aussage der meisten Befragten akzeptiert. Nach Einschätzung aus der Bundesgeschäftsstelle bedurfte es hierfür allerdings längere Diskussions- und Anpassungsprozesse. Aus dem BMASK wurde darauf hingewiesen, dass für die Akzeptanz die tatsächliche Erreichbarkeit der maximalen Prämie durch eigene Anstrengung möglich erscheine. Problematisch sei, dass die erforderliche und vorgesehene Transparenz bei der Prämienverteilung nicht immer gegeben sei. Nach Aussage aus einer regionalen

Geschäftsstelle sei bei einigen Fachkräften die Akzeptanz geringer, da sie sich vorrangig an der Kundenzufriedenheit orientierten.

Aus einer Landesgeschäftsstelle wurde die Ansicht vertreten, dass die Umstellung der Abhängigkeit der Prämien von der Zielerreichung auf die Abhängigkeit von der *Balanced Scorecard* nicht akzeptiert werde, da die *Balanced Scorecard* als nicht adäquat angesehen werde (vgl. Unterabschnitt 8.3.6).

8.4 Zusammenfassung

Für die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik ist in Österreich das Arbeitsmarktservice (AMS) zuständig. Das AMS gliedert sich in eine Bundesorganisation, neun Landesorganisationen entsprechend den neun Bundesländern und 99 regionale Organisationen vor Ort. Als Leistungen zum Lebensunterhalt zahlt das AMS als Versicherungsleistung das Arbeitslosengeld und als Fürsorgeleistung die so genannte Notstandshilfe, die der früheren Arbeitslosenhilfe in Deutschland ähnelt, aus. Die Finanzierung erfolgt überwiegend über Beiträge der Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen.

Der bzw. die für Arbeitsmarktpolitik zuständige Bundesminister/in macht dem AMS mehrjährige Zielvorgaben allgemeiner Art, die überwiegend nicht quantifiziert sind. Bei den Zielvorgaben handelt es sich sowohl um arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele als auch um *Input-* und Prozessziele.

Das AMS selbst steuert sich bereits seit 1996 über Ziele. Die Bundesorganisation steuert die Landesorganisationen und diese ihre regionalen Organisationen über jährliche Ziele, entsprechende Zielindikatoren und Zielwerte. Ziele und Zielindikatoren wurden in den letzten Jahren nur wenig verändert. Sie werden vom Verwaltungsrat auf Bundesebene, dem Vertreter/innen der Bundesregierung und der Sozialpartner angehören, beschlossen. Dem voraus gehen entsprechende Verhandlungen zwischen seinen Mitgliedern, dem AMS-Vorstand der Bundesorganisation und den Landesorganisationen.

Die internen Ziele und Zielindikatoren des AMS auf Bundesebene sind zwar nicht stringent aus den Zielvorgaben des zuständigen Bundesministers abgeleitet, jedoch dürfte eine konsequente Verfolgung der internen Ziele und Zielindikatoren des AMS zur Erreichung der meisten arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele der Zielvorgaben beitragen.

Für das Jahr 2010 gibt es innerhalb des AMS insgesamt 15 Zielindikatoren überwiegend für arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele. Die Zielindikatoren für arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele beziehen sich vorwiegend auf Arbeitslose mit und ohne Leistungsbezug sowie auf Langzeitbeschäftigungslose (Personen, die seit mehr als zwölf Monaten arbeitslos sind oder an Maßnahmen teilnehmen). Eine Differenzierung nach dem Leistungsbezug erfolgt nicht. Bei den Zielindikatoren für arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele handelt es sich um

- die Zahl der Abgänge in Arbeit von älteren Arbeitslosen ab 45 Jahren,
- die Zahl der Abgänge in Arbeit von Langzeitbeschäftigungslosen,
- die Übergänge in Langzeitarbeitslosigkeit,
- die Übergänge von Jugendlichen in Arbeitslosigkeit von mehr als sechs Monaten und

- den Anteil der Personen, die binnen drei Monaten nach einer Qualifizierung eine Arbeit aufnehmen (Schulungseffektivität).

Diese fünf Zielindikatoren sind zudem nach Geschlecht differenziert. Außerdem gibt es Zielindikatoren für

- die Zahl der besetzten Arbeits- und Ausbildungsstellen und
- die Zahl der Zugänge an offenen Stellen für qualifizierte Arbeitskräfte.

Weitere Zielindikatoren beziehen sich auf die Abgänge von arbeitslosen Wiedereinsteigerinnen nach der Babypause in Arbeit oder Qualifizierungsmaßnahmen sowie auf die Zahl der Zugänge in bestimmte Maßnahmen von Sonderprogrammen. Da die Kundenzufriedenheit nur als langfristig beeinflussbar und zudem die Wirkungsmechanismen als unklar angesehen werden, ist sie nicht Bestandteil der Zielsteuerung. Allerdings geht sie dennoch mit einem großen Gewicht in die *Balanced Scorecard* ein (vgl. unten).

Bei den Zielindikatoren ergibt sich durch die Kombination von mehreren Zielindikatoren, die allein jeweils wenig zweckmäßig erscheinen, ein bemerkenswerter beabsichtigter Effekt:

- Die beiden Zielindikatoren zu den Übergängen in Arbeitslosigkeit von mehr als sechs bzw. zwölf Monaten allein würden es nahe legen, vor einem drohenden Übergang eine Fördermaßnahme und so einen temporären Abgang aus Arbeitslosigkeit zu initiieren.
- Der Zielindikator zur Schulungseffektivität allein würde es nahe legen, Arbeitsuchende mit möglichst guten Arbeitsmarktchancen in Qualifizierungsmaßnahmen zuzuweisen, damit im Anschluss an die Maßnahme möglichst viele in Arbeit abgehen.
- Beide zuvor skizzierten Strategien würden jedoch dazu führen, dass beim jeweils anderen Zielindikator die Zielerreichung beeinträchtigt wird. Die Kombination der Zielindikatoren setzt daher - in beabsichtigter Weise - den Anreiz dazu, Arbeitslose vor einem drohenden Übergang in eine längerfristige Arbeitslosigkeit in eine Qualifizierungsmaßnahme zuzuweisen, die möglichst deren Arbeitsmarktchancen verbessert. Allerdings gibt es nach Einschätzung einiger Akteurinnen und Akteure dennoch aufgrund des Zielindikators zur Schulungseffektivität *Creaming*, also die Bevorzugung von Arbeitslosen mit ohnehin guten Vermittlungschancen.

Grundlage für die Verhandlungen über die Zielwerte für die Landesorganisationen ist das Aggregat fiktiver Werte für die regionalen Organisationen für jeden bundesweiten Zielindikator. Der fiktive Wert für jeden Zielindikator für jede regionale Organisation ist der zuletzt erreichte Wert, mindestens jedoch der Durchschnitt des entsprechenden Clusters²⁶⁸ im Vorjahr. Bei den meisten Zielindikatoren ist das Anspruchsniveau zudem mit dem Budget für arbeitsmarktpolitische Förderungen verknüpft. In der Regel wird der sich daraus ergebende Wert auf Landesebene noch um einen Zuschlag für Verbesserungen erhöht. Nach Einschätzung der Beteiligten sind die Zielwerte in der Regel ambitioniert und realistisch. Die Landesorganisationen legen die für sie relevanten Zielwerte auf die regionalen Organisationen um, wobei dabei nicht unbedingt die zuvor ermittelten fiktiven Werte für die regionalen Organisa-

²⁶⁸ Unter anderem für die Bestimmung dieser fiktiven Werte für die regionalen Organisationen sind diese in sechs Cluster eingeteilt.

tionen zugrunde gelegt werden. Die Zielvorgaben der Landesorganisationen für die regionalen Organisationen scheinen insgesamt akzeptiert zu werden.

Die Landesorganisationen erreichen in der Regel fast alle festgelegten Zielwerte für die bundesweiten Zielindikatoren. Das Gleiche gilt für die Bundesorganisation. Vielfach werden die Zielwerte sogar deutlich übertroffen.

Sowohl die Landes- als auch die regionalen Organisationen setzen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich ergänzend jeweils ein weiteres Ziel.

Zu jedem bundesweiten Zielindikator gibt es mindestens eine Beobachtungskennziffer. Die Beobachtungskennziffern sollen Hinweise über mögliche Fehlentwicklungen jenseits der Zielindikatoren liefern.

Über die Zielindikatoren hinaus gibt es zahlreiche Mindeststandards für verschiedene Prozesse, etwa zu Inhalt und Häufigkeit von Beratungsgesprächen, zum Profiling und zur Bearbeitungsdauer.

Neben der Zielsteuerung gibt es seit 2005 eine bundesweit einheitliche, ab dem Jahr 2010 modifizierte *Balanced Scorecard* für alle Organisationseinheiten mit 25 Indikatoren. Sie enthält als zentrale Elemente die Zielerreichung mit einem Gewicht von einem Fünftel und die Kundenzufriedenheit von Arbeitsuchenden und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern mit einem Gewicht von insgesamt etwa einem Viertel. Darüber hinaus sind arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren, Prozessindikatoren sowie Indikatoren zur Mitarbeiterzufriedenheit und zur Führungskräftebeurteilung Teil der *Balanced Scorecard*. Bei der *Balanced Scorecard* werden - abgesehen von der Zielerreichung - die erzielten Ergebnisse der regionalen Organisationen in Abhängigkeit von der Clusterzugehörigkeit bewertet. Die Landesergebnisse ergeben sich durch gewichtete Aggregation der Punkte der regionalen Organisationen.

Während mit der Zielsteuerung die (kurzfristige) Steuerung des AMS erfolgen soll, soll die *Balanced Scorecard* Stand, Entwicklung und Unterschiede in der gesamten Organisation aufzeigen. Im Gegensatz zur Zielerreichung erfolgt über die Ergebnisse der *Balanced Scorecard* ein *Ranking* der Landesorganisationen und aller regionalen Organisationen.

Sowohl die Ergebnisse zur Zielerreichung als auch zur *Balanced Scorecard* werden monatlich nachgehalten. Grundsätzlich gibt es anschließend jeweils ein persönliches Gespräch zwischen der Landesorganisation und den regionalen Organisationen, wobei dieses Gespräch ggf. mit mehreren oder allen regionalen Organisationen einer Landesorganisation gemeinsam erfolgt.

Mit Ausnahme von Führungs- und Hilfskräften werden alle Mitarbeiter/innen identisch ausgebildet und vergütet und sind daher grundsätzlich flexibel einsetzbar. Im AMS gibt es ein breit angelegtes Prämiensystem, von dem grundsätzlich alle Mitarbeiter/innen profitieren können. Seit 2010 ist nicht mehr die Zielerreichung, sondern die *Balanced Scorecard* Grundlage für die Verteilung des Prämienbudgets an die regionalen Organisationen in Höhe von durchschnittlich etwa 1.000 EUR jährlich je Mitarbeiter/in. Allerdings ist die regionale Spreizung des Prämienbudgets bislang noch begrenzt, die Begrenzung soll jedoch in den nächsten Jahren sukzessive gelockert werden.

Das Beispiel Österreich macht deutlich, dass die Einführung einer Zielsteuerung erhebliche Zeit benötigt. Obwohl das AMS bereits 1996 intern über Ziele steuert, ist die Anpassung der Führungs- und Verwaltungskultur zwar vorangeschritten, aber noch nicht abgeschlossen. Die Landesorganisationen treten mit einem gewissen Selbstbewusstsein gegenüber der Bundesorganisation auf. Dies scheint insofern für die Zielsteuerung förderlich zu sein, als dies die tatsächliche Nutzung von Handlungsspielräumen - im Interesse der Zielerreichung - begünstigt. Allerdings haben zumindest in der Vergangenheit vereinzelt Landesorganisationen die bundesweiten Ziele nicht mit dem vom Bund gewünschten Nachdruck verfolgt.

Die Zielsteuerung habe nach Ansicht aller Befragten - gemeinsam mit anderen Entwicklungen - die Erreichung arbeitsmarktpolitischer Ziele positiv beeinflusst. Überdies gebe es einen positiven Wettbewerb der Landesorganisationen, der zu einer Reduktion der Unterschiede zwischen den Landesorganisationen geführt habe. Der Wettbewerb zwischen den regionalen Organisationen hingegen scheint weniger ausgeprägt zu sein.

Nach übereinstimmender Einschätzung der Akteurinnen und Akteure fokussieren die regionalen Geschäftsstellen des AMS ihre Aktivitäten darauf, die Ziele zu erreichen. Allerdings erscheinen die derzeit 15 bundesweiten Zielindikatoren, die für die interne Steuerung des AMS verwendet werden, - auch aus Sicht von einigen Beteiligten - nur noch schwer überschaubar zu sein. Zudem wird die Komplexität noch durch die *Balanced Scorecard* erhöht. Da hiervon neuerdings das - künftig stärker leistungsorientiert bemessene - Prämienbudget für die Mitarbeiter/innen abhängt, dürfte die Bedeutung der *Balanced Scorecard* im Verhältnis zur Zielsteuerung zugenommen haben und weiter zunehmen.

8.5 Literatur zu Kapitel 8

Arbeitsmarktservice Österreich [2007]: *Geschäftsbericht 2006*, Juli 2007, Wien.

Internet (5. Oktober 2010):

http://www.ams.or.at/_docs/001_GB-Druckversion-neu_290607.pdf

Arbeitsmarktservice Österreich [2009]: *Arbeitsmarktpolitische Ziele 2010 des Arbeitsmarktservice Österreich*, unveröffentlichter Antrag des Vorstandes an das Präsidium des Verwaltungsrates zur Sitzung am 22. Dezember 2009, Wien.

Arbeitsmarktservice Österreich [2010a]: *Client Monitoring System AMS*, Konzept, Ergebnisse, unveröffentlichte Präsentation, Mai 2010, Wien.

Arbeitsmarktservice Österreich [2010b]: *Geschäftsbericht 2009*, Juni 2010, Wien.

Arbeitsmarktservice Österreich [2010c]: Inhalt der *arbeitsmarktpolitischen Ziele 2011*, unveröffentlichter Antrag des Strategieausschusses an den Verwaltungsrat zur Sitzung am 22. Juni 2010, Wien.

Arbeitsmarktservice Österreich [o.J.a]: *Arbeitsmarktpolitische Ziele 2006 des Arbeitsmarktservice Österreich*, unveröffentlicht, Wien.

Arbeitsmarktservice Österreich [o.J.b]: *Arbeitsmarktpolitische Ziele 2007 des Arbeitsmarktservice Österreich*, unveröffentlicht, Wien.

- Arbeitsmarktservice Österreich [o.J.c]: *Arbeitsmarktpolitische Ziele 2008 des Arbeitsmarktservice Österreich*, unveröffentlicht, Wien.
- Arbeitsmarktservice Österreich [o.J.d]: *Arbeitsmarktpolitische Ziele 2009 des Arbeitsmarktservice Österreich*, unveröffentlicht, Wien.
- Arbeitsmarktservice Vorarlberg [o.J.a]: *Arbeitsprogramm 2007*, o.O.
Internet (5. Oktober 2010):
http://www.ams.or.at/_docs/800_ArbProgramm_2007.pdf
- Arbeitsmarktservice Vorarlberg [o.J.b]: *Arbeitsprogramm 2009*, o.O.
Internet (5. Oktober 2010):
http://www.ams.at/_docs/800_ArbProgramm_2009.pdf
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz [2010]: *Zielvorgaben des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zur Durchführung der Arbeitsmarktpolitik an das Arbeitsmarktservice*, Dezember 2010, Wien.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit [2006]: *Zielvorgaben des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit zur Durchführung der Arbeitsmarktpolitik an das Arbeitsmarktservice*, Wien.
- con_sens [2002]: *Arbeitsmarktpolitik in Österreich*, Exposé im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Juni 2002, Hamburg.
- HOFSTÄTTER, MARIA, SABINE PUTZ, MANUELA LENK und IRENE BETTEL [2009]: *Clustereinteilung österreichischer Arbeitsmarktsprengel*, AMS Österreich Bundesgeschäftsstelle (Hrsg.), Juli 2009, Wien.
- LANDAUER, DORIS [2010]: *Arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben des Bundesministers an das AMS*, Der Versuch einer Vorschau, unveröffentlichte Präsentation vom 3. März 2010 auf der Klausur des Strategieausschusses, Wien.
- RÖTHLISBERGER, SIMON [2004]: „Kundennähe bringt Erfolg“, *Arbeitsvermittlung in Österreich*, *Panorama*, H. 1/2004, S. 40-41.
- Statistik Austria [2010]: *Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher 1998-2008*, 8. April 2010, o.O.
- WILK, MARIUS [2010]: *Arbeitsmarktpolitisches Controlling und controllingorientierte Unternehmenssteuerung im Arbeitsmarktservice Österreich*, unveröffentlichte Präsentation, März 2010, Wien.

9 Schweden

Schweden ist eine konstitutionelle Monarchie mit parlamentarischer Regierungsform. Schweden ist in 21 Provinzen und 290 Gemeinden untergliedert. Die Gemeinden verfügen über ein hohes Maß an lokaler Selbstverwaltung und sind beispielsweise für wohlfahrtsstaatliche Leistungen wie die Sozialhilfe verantwortlich.

Schweden blickt auf eine langjährige Tradition des sozialen Dialogs als Grundlage für einen gut funktionierenden Arbeitsmarkt zurück. Die Steuerung und Fortentwicklung der nationalen Arbeitsmarktpolitik ist jedoch eine zentralstaatliche Aufgabe. Im Politikformulierungsprozess wird die Ausgestaltung dieses Bereichs aber traditionell von den Sozialpartnern mit beeinflusst.

Das politische System in Schweden zeichnet sich im Vergleich zu anderen europäischen Ländern durch eine klare Abgrenzung zwischen der Formulierung und der Umsetzung öffentlicher Politiken aus. Die öffentlichen Autoritäten sind vergleichsweise unabhängig und die Ministerien befassen sich selten mit Detailregelungen. Die Ministerien geben eher übergeordnete Ziele und Richtlinien vor. In den folgenden Abschnitten werden die Steuerungsmechanismen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik genauer erläutert. Der Fokus soll dabei auf der Beziehung zwischen dem Ministerium für Arbeitsmarkt (*Arbetsmarknadsdepartementet*) und der öffentlichen Arbeitsverwaltung (AMV) (*Arbetsförmedlingen*) sowie auf den internen Steuerungsmechanismen und Strategien, die von letzterer angewendet werden, liegen.

Die öffentliche schwedische Arbeitsverwaltung (AMV) wurde im Jahre 2008 grundlegend reformiert, weg von einer eher dezentralen hin zu einer eher zentralisierten Behörde. Hintergrund und Ziel der Regierung war es, Rechtsnormen und Anwendungen zu vereinheitlichen. Zudem sah die Regierung große Potenziale durch die Zentralisierung, insbesondere hinsichtlich einer effizienteren Verwendung öffentlicher Mittel. Ebenso erwähnt werden sollte, dass sich die AMV zum Vehikel für die neue Politik der Regierung entwickelte, die sich um eine klare und explizite Beschäftigungsstrategie zentriert (die so genannte *Arbetslinjen*). In diesem Sinne wurde die AMV die wichtigste Behörde zur Einlösung der Wahlversprechen der Regierung. Um dies effektiv und effizient durchzuführen, sah die Regierung eine grundlegende Reorganisation der Arbeitsverwaltung als notwendig an. Klare Führungsstrukturen und ein klares Verwaltungsmodell sollen das Fundament einer neuen Arbeitsmarktpolitik seitens der AMV bilden.

Vor diesem Hintergrund erfuhr die Umsetzung der neuen Organisation und der neuen Verwaltung durch Ziele eine bewusste Unterstützung durch die Führungsebene. D.h. einerseits war der politische Wille vorhanden und es wurde auch auf ihn zurückgegriffen, um die AMV neu auszurichten. Andererseits erfuhr der Reorganisationsprozeß Unterstützung durch die Führungsebene des AMV. Ein wichtiges Resultat ist hieraus, dass sich ein enger Dialog zwischen dem Arbeitsmarktministerium und der Führungsspitze der Arbeitsverwaltung etabliert hat. Ein Dialog, der einerseits der AMV eine Chance gibt, die Zielsetzungen des Ministeriums zu diskutieren und sich in seiner Durchführung auf diese zu beziehen, und andererseits dem Ministerium ermöglicht, neue Ziele und Aufgaben mit der AMV zu diskutieren, bevor mit der Ausarbeitung ihrer Vorschläge begonnen wird.

9.1 Kontextbedingungen

In Schweden sind mehrere parallele Maßnahmen zur sozialen Sicherung in Kraft, die auf den Erhalt eines ausbalancierten Wohlfahrtwesens und Arbeitsmarktes abzielen. Die individuelle finanzielle Unterstützung der Arbeitslosenversicherung (*arbetslöshetsförsäkring*), Krankenversicherung (*Sjukförsäkring*) und Sozialhilfe (*Social bidrag*) bilden das Rückgrat des Systems. Jede von ihnen hat ihren eigenen rechtlichen und institutionellen Rahmen und unterliegt unterschiedlichen Grundvoraussetzungen. Neben den Systemen zur finanziellen Unterstützung haben mehrere Institutionen die Aufgabe, eine Balance zu erhalten. Im Falle des Arbeitsmarktes obliegt diese Aufgabe dem Arbeitsmarktministerium. Gesundheit und Sozialhilfe verfügen über eigene Ministerien und die Krankenversicherung obliegt der Zentralregierung. Das Sozialwesen liegt im Verantwortungsbereich der Gemeinden. Unter parallelen System ist in diesem Zusammenhang zu verstehen, dass in Schweden drei verschiedene Absicherungssysteme existieren, die teilweise die gleichen Bereiche berühren, aber verschiedenen Behörden und Ministerien unterstellt und auf verschiedenen Verwaltungsebenen angesiedelt sind. Für den einzelnen Leistungsempfänger bedeutet dies, dass sich die drei Systeme ergänzen, gleichzeitig können „Versorgungslücken“ auftreten, wenn keines der Systeme greift, weil der Unterstützungsfall beziehungsweise der gesetzliche Rahmen unterschiedlich interpretiert wird.

Personen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung aus der Arbeitslosenversicherung haben, können auf finanzielle Unterstützung durch die Gemeinden, die Sozialhilfe, zurückgreifen. Die Leitlinien und Grundsätze für diese Unterstützungsleistung variieren in einigen Gemeinden, obwohl ein rechtlicher Rahmen existiert, der das Minimum an finanzieller Unterstützung für diejenigen ohne jegliches Einkommen fordert. Grundbedingung ist dabei, dass die Leistungsempfänger/innen für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Dies bedeutet zum Beispiel, dass Arbeitslose, um finanzielle Unterstützung von den Gemeinden zu erhalten, an einschlägigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die durch die AMV angeboten werden, teilnehmen müssen (vgl. hierzu LUNDIN [2008] und *Socialtjänstlagen / SoL* 2001: 453). In diesem Bericht über die Steuerung der schwedischen (zentralen) Arbeitsmarktpolitik wird die Sozialhilfe außer Acht gelassen, da es keine zentrale Steuerung des Systems gibt und die Sozialhilfe auch nicht in ein System der Ziel- und Ergebnissteuerung eingebunden ist. Wichtig ist auch zu erwähnen, dass die Gemeinde die Möglichkeit hat, selbst ein Zielsteuerungssystem für Sozialhilfefragen einzuführen. Hierfür gibt es zahlreiche Beispiele, die tatsächliche Durchführung liegt jedoch wie gesagt im Ermessen der einzelnen Gemeinden.

Der arbeitsmarktpolitische Bereich verfügt über sein eigenes Ministerium²⁶⁹ – das Arbeitsmarktministerium.²⁷⁰ Das Ministerium formuliert die Politikziele für verschiedene Bereiche des Arbeitsmarktes, die sich an die verschiedenen Arbeitsmarktagenturen richtet, die mit deren Umsetzung beauftragt sind. Diese Agenturen sind:

- die öffentliche schwedische Arbeitsverwaltung (AMV) (*Arbetsförmedlingen*);
- der Rat für den Europäischen Sozialfonds in Schweden, der schwedische ESF-Rat (*Svenska ESF-rådet*);

²⁶⁹ Zusammen mit „Erwerbslebenspolitik“ (*working life policy*).

²⁷⁰ Entstanden im Januar 2007.

- das Institut zur Evaluation von Arbeitsmarktpolitik (*Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering / IFAU*);
- die Schwedische Arbeitslosenversichertenbehörde.

Zusätzlich zum allgemeinen Regelsystem der Finanzverwaltung und den Befugnissen und Verpflichtungen der Arbeitsmarktagenturen, entscheidet die Regierung über die Voraussetzungen der Betriebsabläufe der einzelnen Behörden. Dies geschieht einerseits durch die jährlichen Haushaltsanweisungen (*regleringsbrev*)²⁷¹ und zum anderen durch Verordnungen (*Instruktion*) (*Förordning 2007:1030*). Diese beiden Methoden bilden den Kern der Ziel- und Ergebnissteuerung in Schweden (ESV [2003, S. 30; 2004, S. 25; 2006, S. 7; 2007; 2010]).

Die Arbeitslosenversicherung wird von anderen Tätigkeiten innerhalb des Politikfeldes sowohl durch einen separaten rechtlichen Rahmen und als auch eine Spezifikation im Staatshaushalt getrennt. Dies bedeutet, dass die Arbeitslosenversicherung als paralleles Verwaltungssystem zu den anderen Verwaltungseinheiten (den Gemeinden als den Sozialhilfeträgern und den Arbeitslosenkassen) unterhalten wird, um einen reibungslosen Übergang von einem Beschäftigungsstatus zu einem anderen zu gewährleisten. Dieses Parallelsystem manifestiert sich in der Rahmengesetzgebung für Arbeitslosenversicherung und wird in den Gesetzen zur Arbeitslosenversicherung (*Lag 1997:238*) ausgeführt, in den Verordnungen (*Förordning 1997:835*) und den Gesetzen zur Arbeitslosenkasse (*Lag 1997:239*) ergänzt. Innerhalb dieser Rahmengesetze besteht wenig Handlungsspielraum. Das Arbeitslosenversicherungssystem ist also in Bezug auf seine Verwaltung stark zentralisiert. Das Parlament entscheidet über die gesetzlichen Regelungen und die Regierung entscheidet über die Höhe der Unterstützungsleistungen. In der Anwendung des Arbeitslosenversicherungssystems lassen sich dagegen hochgradige Dezentralisierungen ausmachen (VAN DEN BERG und VIKSTRÖM [2009]).

Das Arbeitslosenversicherungssystem, das erwerbslosen Menschen während einer begrenzten Zeit finanzielle Unterstützung bietet, ist wichtiger und integraler Bestandteil der schwedischen Arbeitsmarktpolitik. Die Arbeitslosenversicherung wird von 36 Arbeitslosenkassen verwaltet.²⁷² Diese Arbeitslosenkassen prüfen die Anspruchsvoraussetzungen und zahlen die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung aus. Um Arbeitslosenunterstützung zu erhalten, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein. Der Arbeitsuchende muss

- teilweise oder vollständig erwerbslos sein,
- in der Lage sein mindestens 3 Stunden am Tag und mindestens 17 Stunden die Woche zu arbeiten,
- die Bereitschaft haben geeignete Arbeitsangebote anzunehmen,
- beim Arbeitsamt gemeldet sein und
- sich aktiv um geeignete Arbeitsstellen bemühen.

²⁷¹ Haushaltsanweisungen für das Haushaltsjahr 2010 bezüglich der öffentlichen schwedischen Arbeitsverwaltung.

²⁷² Die Arbeitsämter sind folglich nicht für die monetären Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit verantwortlich. Sie zahlen aber Zuschüsse an die Arbeitslosenkassen.

Die Arbeitslosenkassen sind verpflichtet, der Inspektion für Arbeitslosenversicherungen (*Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringar / IAF*) Informationen über Mitglieder der Arbeitslosenversicherung mitzuteilen. Die *IAF* übt als staatliche Aufsichtsbehörde die Aufsicht über die Arbeitslosenkassen aus und überprüft das Arbeitsamt in Sachen Routinen für und Bearbeitung von Angelegenheiten, welche die Arbeitslosenversicherung beeinflussen. Die Arbeitslosenkassen sind unabhängig vom Staat organisiert (durch Gewerkschaftsverbände, Sozialpartner). Das *Lag (1997: 239) om arbetslöshetskassor* (Gesetz der Arbeitslosenkassen) regelt unter anderem den Aufbau und die Organisation dieser Einrichtungen sowie die Mitgliedsbedingungen und die zu erhebenden Mitgliedsbeiträge der Arbeitslosenkassen. Es regelt auch die Finanzierungs- und die Arbeitslosengebühren, die die Arbeitslosenkassen an den Staat zahlen müssen. Die Kassen verfügen nicht über ein eigenes Zielsteuerungssystem, stehen aber unter Aufsicht der *IAF*. Die Mitgliedschaft in den Arbeitslosenkassen ist freiwillig. Seit Juli 2009 ist eine Mitgliedschaft auch möglich, wenn zuvor noch keiner Tätigkeit nachgegangen wurde.

Prinzipiell richtet sich die Verteilung zwischen Leistungsempfängern in beiden Versicherungssystemen nach der oben beschriebenen formellen Aufteilung, wobei erwerbsfähigen Personen, die aufgrund von Arbeitslosigkeit kein Einkommen haben, ein Recht auf Unterstützungsleistungen von der Arbeitslosenversicherung zusteht. Bei Personen, die nicht zu hundert Prozent erwerbsfähig sind, wird das Arbeitslosengeld durch Krankengeld oder Sozialhilfe ergänzt. Personen, die aus verschiedenen sozialen Gründen kein eigenes Einkommen haben, beziehen in der Regel Sozialhilfe. Da die verschiedenen Systeme der sozialen Sicherheit verschiedenen Behörden unterstellt sind, ist bei Beurteilungen der Ermessungsspielraum zugunsten der eigenen Behörde relativ groß. Es besteht somit die Gefahr, dass eine Person keine Unterstützungsleistungen erhält, da ihr Fall keinem der Systeme zugehörig erscheint. Tritt dieser Fall ein, ist letztendlich die Gemeinde für die Leistungserbringung (Sozialhilfe) zuständig, da jeder Mensch ein gesetzlich verbürgtes Recht auf ein menschenwürdiges Dasein hat (Existenzminimum) und die Gemeinde für alle Einwohner verantwortlich ist.

9.2 Zielsteuerung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik

Ziel der öffentlichen Arbeitsverwaltung ist es, die Effizienz auf dem schwedischen Arbeitsmarkt zu erhöhen, indem sie sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitssuchenden individuelle Unterstützung anbietet. Die wichtigste Aufgabe der AMV ist es, Arbeitssuchende und freie Stellen zusammenzubringen (*Matching*-Funktion). Die öffentliche Arbeitsverwaltung in Schweden richtet ein besonderes Augenmerk auf Menschen mit einer schwachen Position auf dem Arbeitsmarkt, wie neu eingetroffene Einwanderer/innen, junge Menschen, chronisch Kranke und Menschen mit Behinderungen, die in ihrer Fähigkeit zu arbeiten stark eingeschränkt sind (SIBBMARK [2010], *Arbetsförmedlingen* [2010b]).

Die umfangreichsten Programme für arbeitslose Menschen in Schweden sind die „Job- und Entwicklungs-Garantie“ und die „Jugend-Jobgarantie“. Die Zielsetzung der Job- und Entwicklungs-Garantie ist es, Menschen, die für einen langen Zeitraum als arbeitslos registriert sind, individuelle Maßnahmen anzubieten und Ihnen dabei zu helfen, so schnell wie möglich eine Arbeit zu finden. Die Zielstellung der Jugend-Jobgarantie ist es, Menschen, die zwischen 16 und 25 Jahre alt sind, frühzeitig wirksame arbeitsmarktpolitische Maßnahmen anzubieten.

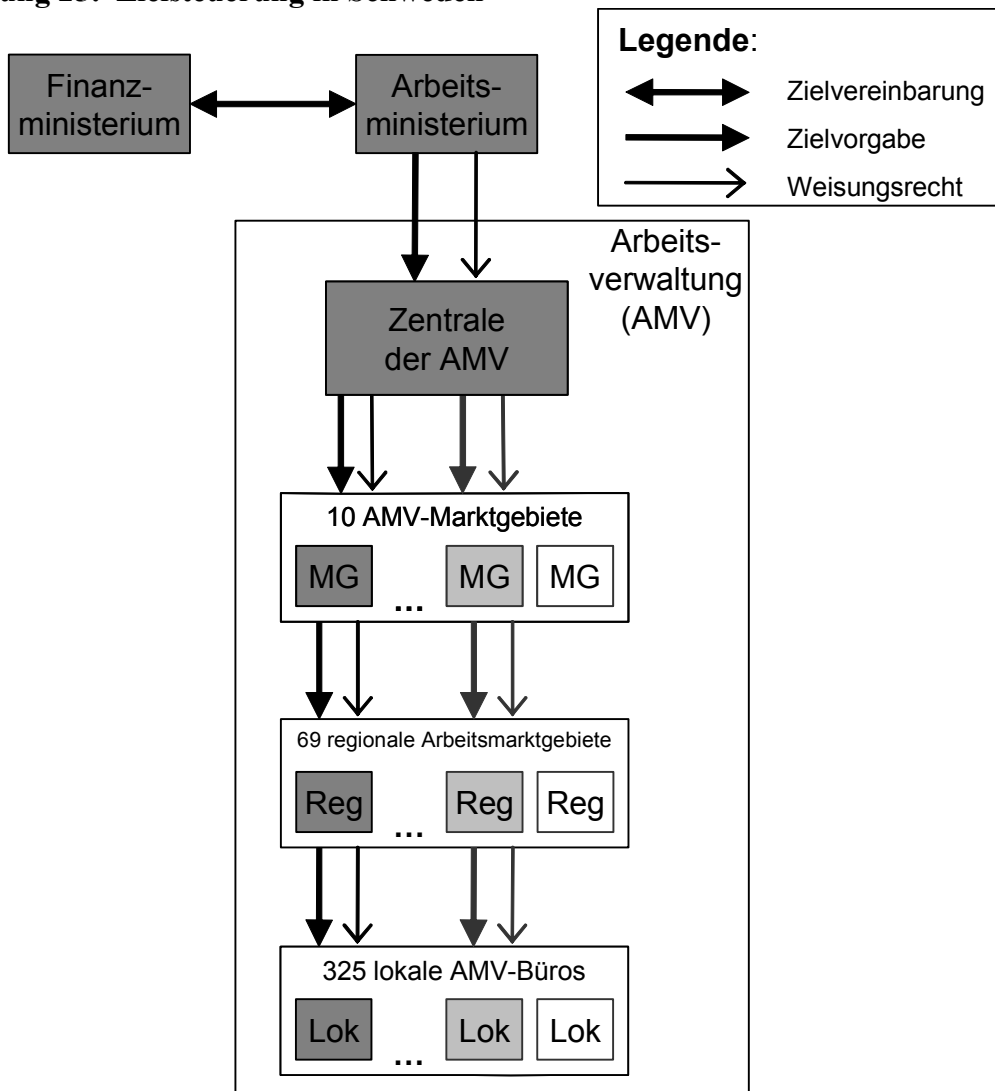
Maßnahmen, die in beiden Garantieprogrammen verwendet werden sind Praktika, Berufsberatung, Coaching und Hilfestellung bei der Jobsuche (ebd.)²⁷³

Das schwedische Parlament (*Riksdagen*) trifft die Entscheidungen, die von der Regierung (*Regeringen*) umgesetzt werden. Das Hauptinstrument für die politische Steuerung ist das Haushaltssystem, da hier die Rahmenbedingungen für die Regierungspolitik vorgegeben werden. Der Haushaltsprozess, der mit einem so genannten Frühjahrsfiskalpolitikgesetz im April beginnt und mit einem Haushaltsentwurf im September oder Oktober endet, ist strukturleitend für die gesamte öffentliche Verwaltung und entsprechend auch für die weitere Planung des Arbeitsmarktministeriums wegweisend. Im Rahmen dieses Prozesses werden die übergeordneten Ziele für die Arbeitsmarktpolitik der darauffolgenden Jahre entwickelt und eine Beurteilung der Leistung der vergangenen Jahre vollzogen. Während des Haushaltsjahrs können die Stakeholder (Arbeitsämter und Sozialpartner) Einfluss auf die Schwerpunktsetzung der kommenden Jahre nehmen. Die Arbeitsämter sind im Rahmen ihrer Fortschritts- und Statusberichte sogar dazu verpflichtet.²⁷⁴

Der Haushaltsentwurf untergliedert sich in 27 Ausgabenbereiche. Ausgabenbereich 14 ist der Bereich für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (*working life policy*). In diesem Bericht wird nur die Arbeitsmarktpolitik thematisiert, die Begriffe Arbeitsmarktpolitik und Ausgabenbereich 14 werden sich also nur auf dieses Politikfeld beziehen. Der Ausgabenbereich umfasst Teilbereiche wie die Entschädigung im Falle der Arbeitslosigkeit, Arbeitslosengeld, Aktivierungsunterstützung, Arbeitsverwaltungen, arbeitsmarktpolitische Programme, die Job- und Entwicklungs-Garantie, neue Jobs und den Europäischen Sozialfonds. Diese Teilbereiche bilden den Bereich der Steuerung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik. In diesem Bericht wird im Folgenden der Fokus auf die Behörde mit der größten Handlungsmöglichkeit und dem größten Einfluss auf den Arbeitsmarkt in Schweden gelegt - die AMV. Die AMV ist die zentrale Behörde im Bereich des Arbeitsmarktes und der Punkt an dem die Bürger in direkten Kontakt mit der Arbeitsmarktpolitik der Regierung kommen. Die AMV hat im ganzen Land Außenstellen. Die 325 lokalen Büros sind in 69 geographische Arbeitsmarktgebiete unterteilt, die sich an den regionalen Arbeitsmärkten ausrichten (vgl. Abbildung 25). Diese geographischen Bereiche sind wiederum in zehn Marktgebiete unterteilt. Die gesamte Organisation innerhalb der AMV wird durch einen Vorstand geleitet, der von der Regierung benannt wird. Der Verwaltung steht ein/e Generaldirektor/in vor, der durch ein Geschäftsleitungsteam und ein Marktsteuerungsteam unterstützt und beraten wird (*Arbetsförmedlingen* [2010c]). Das Hauptbüro ist zudem in 12 verschiedene Ressortabteilungen unterteilt, die praktische Arbeitsvermittlungsleistungen für spezifische Zielgruppen und Arbeitsbereiche erbringen (z. B. neu zugezogene Migranten, Rehabilitierungsfragen, Finanzen, EDV usw.)

²⁷³ Vgl. auch Riksrevisionen 2010, Staten och Arbetsmarknaden – summering av tre års granskningar, Dnr 31-2010-0153.

²⁷⁴ Vgl. Regeringens proposition 2009/10:100, 2010 års ekonomiska vårproposition; Regeringens proposition 2009/10:1, Utgiftsområde 14. Förslag till statsbudget för 2010. Arbetsmarknad och arbetsliv; Regeringens proposition 2010/11:1, Budgetpropositionen för 2011.

Abbildung 25: Zielsteuerung in Schweden

Quelle: Eigene Darstellung.

Die gegenwärtige Regierung leitete wichtige Reformen im Arbeitsmarktbereich während ihrer ersten Regierungsperiode (2006 bis 2010) ein. Eine der einschneidendsten Reformen bezog sich 2008 wie erwähnt auf die Zentralisierung der AMV. Früher war sie in einer zentralen Agentur und 21 Regionalagenturen organisiert. Die Regionalagenturen waren für die laufenden Serviceleistungen für die Bürger/innen zuständig und fungierten als Dachorganisation für die lokalen Ämter in der Region. 2008 wurden alle Büros, sowohl die lokalen als auch die regionalen, im Rahmen einer Neuorganisation zu einer zentralen Agentur mit einer internen Unterteilung in Arbeitsmarktregionen zusammengeführt.

Hintergrund der Reform war die Absicht, mehr Einheitlichkeit bei der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik in Schweden herzustellen. Die Regierung war der Ansicht, dass landesweite Unterschiede bezüglich Maßnahmen und Unterstützungsmechanismen für Arbeitsuchende und Arbeitgeber/innen nicht länger wünschenswert seien. Hinter der Neuorganisation stand

auch die Absicht, die Verwaltung innerhalb der AMV durch zentralisierte Ziele und eine erhöhte nationale Kontrolle direkter und einfacher zu gestalten.

9.2.1 Übergeordnete Ziele

Die übergeordneten Ziele der Arbeitsmarktpolitik werden jedes Jahr im Haushaltsentwurf unter dem Ausgabenbereich 14 festgelegt. 2010 wurden hier folgende allgemeine Ziele angegeben:²⁷⁵

„Übergeordnetes Ziel der Arbeitsmarktpolitik ist es zu einem gut funktionierenden Arbeitsmarkt beizutragen, Beschäftigung zu steigern und die soziale Ausgrenzung zu verringern.

Arbeitsmarktpolitik muss:

- die Funktionsweise des Arbeitsmarktes zu verbessern;
- langfristig das Beschäftigungsniveau dauerhaft erhöhen;
- Arbeitsuchende und Arbeitsanbieter/innen wirkungsvoll zusammenbringen;
- einen Fokus auf arbeitsmarktferne Personen legen;
- sicherstellen, dass die Arbeitslosenversicherung umverteilend wirkt.“

Die im Haushaltsentwurf enthaltenen Ziele werden dann durch das Ministerium für Arbeitsmarkt im Rahmen jährlicher Mittelzuweisungen und Richtlinien in konkretere und agenturrelevante Ziele übertragen. In diesen Richtlinien definiert das Ministerium Ziele und Zielindikatoren (manchmal auch Zielvorgaben), welche die AMV erfüllen muss. Über den Stand der Zielerreichung muss die AMV Rechenschaft gegenüber dem Ministerium ablegen. Das Ministerium legt fest, wann entsprechende Rechenschaftsberichte fällig sind. Verpflichtend liefert die AMV jedes Jahr im August einen Zwischen(leistungs)bericht an das Ministerium. Dieser Bericht bildet die Grundlage für die (Leistungs) Bewertungen und die Richtlinien für den nächsten Haushaltsentwurf, der jedes Jahr im Oktober dem Parlament präsentiert wird und folglich auch die Grundlage für die kommenden Richtlinien und Mittelzuweisungen bildet.²⁷⁶

Neben dem oben beschriebenen Prozess wird darüber hinaus eine mehr am Dialog ausgerichtete Steuerung verwendet. Hierzu trifft sich die bzw. der Generaldirektor/in mit dem Ministerium in einem regelmäßigen Abstand (mindestens einmal im Monat). Zudem ist es üblich, sich zu ergänzenden Aufgaben (*assignments*) während des Jahres zusätzlich zu treffen. Die Dialoge zwischen Behörde und Ministerium münden häufig in konkrete Planungen für spezifische Gruppen oder Problemstellungen. Die daraus entstehenden Aufgaben werden in die Verwaltungsprozesse der AMV integriert; ihnen angefügt sind Ziele und Zielindikatoren, wie sie in der Zielstellung durch das Ministerium vorgegeben sind.²⁷⁷

In dieser Phase des Steuerungsprozesses werden den Zielen noch keine Werte zugeordnet; dies erfolgt im nächsten Schritt des Prozesses (siehe unten unter die Festlegung von Zielwerten).

²⁷⁵ Vgl. Regeringens proposition 2010/11:1, Budgetpropositionen för 2011.

²⁷⁶ Vgl. Riksrevisionen 2010, Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning, RiR 2010:1.

²⁷⁷ Vgl. Riksrevisionen 2010, Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för esursfördelning, RiR 2010:1.

9.2.2 Die Umwandlung übergeordneter Ziele in Zielindikatoren

Der Vorstand der AMV überträgt die Ziele und Anforderungen, sobald die Mittelzuweisungen und Richtlinien vorliegen, in operative Richtlinien und Planungen mit spezifischen Zielen und Zielindikatoren sowie Zielvorgaben für jede der zwölf Abteilungen und der zehn Marktbereiche innerhalb der Arbeitsverwaltung (zu den Details vgl. unten). Aufgrund des Haushaltsverfahrens und des Dialoges zwischen AMV und dem Ministerium war die AMV schon im September vergangenen Jahres in der Lage, mit dem bereits aufgestellten Budget die Planung für dieses Jahr zu beginnen. Im Spätherbst ist die Arbeit mit den *Scorecards* auf dem besten Weg und gegen Ende des Jahres sind die Mittelzuweisungen und Anordnungen für die zentrale Verwaltung der AMV bekannt (*Arbetsförmedlingen* [2007; 2008; 2009; 2010c]).

Der Vorstand des AMV entwirft wie beschrieben einen operativen Plan, der für die gesamte Arbeitsverwaltung gilt. Dieser wird vom Management des AMV detaillierter in lokalspezifische Zielvorgaben übersetzt in einem so genannten Durchführungsplan. Im formalen Sinne hat dabei der Vorstand Weisungsbefugnisse, delegiert diese aber an das Management, das wiederum Teile der Weisungsbefugnisse an die nächste Ebene delegiert.²⁷⁸ Der Gesamtplan wird mit operativen Plänen für die 12 Abteilungen und die 10 Marktbereiche (vgl. auch Abbildung 25) versehen. Die Abteilungsleiter/innen und die Leiter/innen der Marktbereiche führen ihre eigene operative Planung durch und legen ihre Richtlinien auf Grundlage dieser Ziele und Zielindikatoren fest. Auf Grundlage dieser Planung erfolgt die alltägliche Arbeit der lokalen Büros. Die Leiter/innen müssen auch Rechenschaft über die Arbeitsleistung ihrer jeweiligen Abteilungen oder Bereiche abgeben. Im jährlichen operativen Plan werden auf diesen Ebenen die Aktivitäten und deren Ziele in vier strategische Bereiche unterteilt: Kundinnen und Kunden; operatives Geschäft; Arbeitnehmer/innen / Mitarbeiter/innen und Wirtschaft.

Somit lässt sich der Prozess folgendermaßen zusammenfassen: Das Arbeitsmarktministerium gibt im Zielsteuerungsprozess grobe Richtlinien vor und hat die Möglichkeit, mit Weisungen gegenüber dem AMV einzugreifen. Auch innerhalb des AMV gibt es Weisungsbefugnisse vom Vorstand über das Management hin zu den Mittelinstanzen und dann zu den regionalen Einheiten. Innerhalb des Zielsteuerungsprozesses innerhalb des AMV entwickelt der Vorstand die Strategie und definiert Ziele und Prioritäten. Das Management des AMV übersetzt diese allgemeinen Leitplanken in konkrete Zielvorgaben für die lokalen Akteure, wobei hierbei Teilprozesse auf die Mittelinstanzen übertragen werden. Verantwortung über Zielerreichung bzw. Zielverfehlung gegenüber dem Ministerium trägt aber allein der Vorstand.

9.2.3 Die Festlegung von Zielwerten

Jedem der Zielindikatoren in jedem der Schwerpunktbereiche wird ein Zielwert gegeben. Diese Werte werden im Dialog zwischen Abteilungsleiter/in, Marktgebiet und Verwaltung festgelegt. Somit sind sie zentral festgelegt und basieren auf vorherigen Kontrollen oder Prognosen. Gemäß Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der zentralen Verwaltung gibt es keinen oder nur sehr wenig Raum für lokale Aspekte im Prozess der Festlegung von Zielen und Zielgrößen, da dies eine ausschließlich zentrale Angelegenheit ist. Diese Ansicht wird nicht von

²⁷⁸ D.h., dass in den jährlichen Zuwendungsanweisungen und Anordnungen der formale Rahmen gesetzt wird und im Durchführungsplan dieser Rahmen mit Aktivitäten gefüllt wird.

allen Gesprächspartnerinnen und -partnern auf den unteren Ebenen (Marktgebiet, Arbeitsmarkt-Bereich und lokalen Büros) geteilt. Einige der Befragten sind der Meinung, dass manche örtlichen Einheiten die Zielwerte beeinflussen können und andere nicht. Es scheint, als ob die Diskrepanz am ehesten auf Grund unterschiedlicher Führungsstile auf mittlerer Ebene und insbesondere auf die Kommunikation von Zielsetzungsprozessen zurückgeführt werden kann. Die Antwort der zentralen Gesprächspartner/innen ist eindeutig: Ziele werden von der zentralen Leitung festgelegt. Dies bedeutet aber nicht, dass die zentrale Verwaltung die untere Ebene der Verwaltung im Prozess vernachlässigt.

Die Ziele sind laut der Interviews mehr ehrgeizig denn realistisch zu interpretieren. Auf lokaler Ebene empfinden die Befragten die Ziele innerhalb der Schwerpunkttätigkeiten sogar eher als zu ehrgeizig, vor allem was Zielgruppen betrifft.

Tabelle 22: Bereich, Zielindikatoren und Zielwerte in Schweden

Bereich	Zielindikator	Zielwert 2010
Kundinnen und Kunden	Anzahl der Firmen, mit der AMV in Kontakt getreten ist	Mindestens 273.167 Unternehmen
	Anteil der Angestellten, die zufrieden mit der Unterstützung durch die AMV waren	90%
	Anteil der Stellensuchenden, die mit ihrem Aktionsplan zufrieden sind	75%
Angestellte / Mitarbeiter/innen	Gesundheit unter den Angestellten der AMV	70% der Arbeitnehmer/innen wurden als gesund beschrieben, da Sie für höchstens 40 Stunden im Jahr krankgeschrieben waren
	Anteil der Beschäftigten bei der AMV, die mit ihrem Lernfortschritt und ihrer persönlichen Entwicklung zufrieden sind	Eine durchschnittliche Bewertung von 7 auf einer Skala von 1 bis 10
	Anteil der Beschäftigten innerhalb der AMV, die mit dem Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Dialog (<i>verksamhetsdialog</i>) zufrieden sind	Eine durchschnittliche Bewertung von 7 auf einer Skala von 1 bis 10

Bereich	Zielindikator	Zielwert 2010
Tätigkeiten	Anteil der Stellensuchenden, die eine Arbeit gefunden haben oder eines der Arbeitsmarktprogramme der AMV begonnen haben	7,6%
	Anteil der Arbeitssuchenden in der „Job- und Entwicklungsgarantie“, die einen Arbeitsplatz erworben haben oder eine Ausbildung begonnen haben	3,9%
	Anteil der Arbeitssuchenden in der Jugendgarantie, die einen Arbeitsplatz erworben haben oder eine Ausbildung begonnen haben	8,4%
	Anteil der Neuzuwanderer/innen, die einen Arbeitsplatz erworben haben oder eine Ausbildung begonnen haben	7,1%
	Anteil der Arbeitslosen mit Funktionseinschränkungen, die einen Arbeitsplatz erworben haben oder eine Ausbildung begonnen haben	5,7%
	Anteil der Stellensuchenden, die relevantes Wissen über die Anforderungen in Bezug auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit haben	90%
	Anteil der Führungskräfte, die mit der Beratung und Unterstützung zufrieden sind, die ihnen gegeben wurde	75%
	Zahl der Arbeitssuchenden im APaket (APR, PPP, PKU)	23.000 pro Monat
	Anteil der Teilnehmer/innen innerhalb der Garantie-Programme, die von einer bzw. einem zusätzlichen Akteur/in Hilfe erhalten haben	20%
	Anteil der Arbeitssuchenden, die 30 Tage nach einer abgeschlossenen Einführung in das Programm eine Arbeit oder eine Ausbildung haben oder an einem Arbeitsmarkt-Programm teilnehmen	75%
	Zahl der Stellensuchenden, die am <i>Lyft</i> -Programm teilnehmen	Es wurden keine Ziele vereinbart, da der Programmumfang niedriger als erwartet ausfiel

Bereich	Zielindikator	Zielwert 2010
Wirtschaft	Die wirtschaftlichen Ergebnisse sollten nicht zu sehr von den Rahmenbedingungen im Budget abweichen	75% des Budgets weichen nicht von der vereinbarten Toleranzschwelle ab

Quelle: *Arbetsförmedlingen* [2010c].

9.2.4 *Balanced Scorecards und Monitoring*

Der Verwaltungsprozess innerhalb der AMV wird mithilfe von *Balanced Scorecards* und einem *Ressource Allocation*-Modell durchgeführt. Die *Scorecard* ist eng angelehnt an die operative Planung und die operative Richtung, die durch den Vorstand und weiter durch die Abteilungen und die Marktgebiete im Detail entwickelt wurde. Die *Scorecard* besteht somit aus den vier wichtigsten Schwerpunktbereichen: Kundinnen und Kunden, Vorgänge, Mitarbeiter/innen / Kolleginnen und Kollegen und Wirtschaft. Für jeden dieser vier Bereiche wird ein strategisches Ziel vorgeschrieben. Dieses Ziel sollte langfristig (über mehrere Jahre) erreicht werden. Zur Ergänzung des strategischen Ziels werden eine oder mehrere gute Praktiken als Voraussetzung für die Erreichung des strategischen Ziels definiert. Diesen guten Praktiken wurden Indikatoren angefügt, um die Leistung durch die Angleichung der Organisation an die definierten guten Praktiken zu messen. Dies bedeutet, dass eine wichtige Aufgabe für die Umsetzung der *Scorecards* ein solides System für die Messung und Nachverfolgung der *Performance* / Resultate ist.

Diese Messungen werden für einige der Indikatoren auf täglicher Basis durchgeführt (z.B. die täglichen Kontakte zwischen den Beamtinnen und Beamten und den Arbeitslosen in den örtlichen Büros). Am wichtigsten sind jedoch die so genannten Ergebnisdialoge (*resultatdialoger*). Diese Dialoge finden mit der bzw. dem stellvertretenden Generaldirektor/in und den Direktorinnen und Direktoren der Marktgebiete sechs Mal pro Jahr statt; mit den Direktorinnen und Direktoren der Marktgebiete und den Direktorinnen und Direktoren der lokalen Büros (mit Verantwortung für einen bestimmten geographischen Bereich des Arbeitsmarktes) 12 Mal im Jahr; mit lokalen Direktorinnen und Direktoren und örtlichem Personal alle vierzehn Tage. In mehreren der Interviews werden diese Dialoge als eine der Hauptkomponenten des Steuerungssystems erwähnt. Alle Befragten sind überzeugt, dass diese Ergebnis-Dialoge dazu beitragen, sich im Sinne einer lernenden Organisation weiterzuentwickeln.

Zur Ergänzung des *Scorecard*-Systems hat die AMV ein finanzielles Verwaltungsmodell namens *Ressourcenallokation* umgesetzt. Dieses Modell vergibt finanzielle Mittel an die Büros und Bereiche, die es am meisten brauchen. Das Modell basiert auf Grundlage der bisherigen Leistungen und berichteten Ergebnisse der lokalen Büros. So werden Ressourcen im Einklang mit dem kommunizierten Bedarf des *Performance*-Berichts der vorherigen Periode zugeteilt. Das Modell verteilt die Ressourcen in gleicher Weise wie die Ausgaben im Haushaltsgesetz, das heißt in Verwaltungskosten, dem Beitrag zur Arbeitslosenversicherung und der Unterstützung der Tätigkeit, dem Arbeitsmarkt-Programm, dem Gehalt der Tochtergesellschaften und *Samhall*.²⁷⁹

²⁷⁹ *Samhall* bietet Vermittlungs- und weitere Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen.

Die Idee hinter dem Einsatz des Verteilungsmodells ist es, die Wirkung und Nutzung der *Scorecard* zu verbessern. Durch die Vergabe von Ressourcen auf die Bereiche, in denen sie zur Erreichung guter Praktiken am meisten gebraucht werden, sollen die allgemeinen Ziele der AMV leichter erreicht werden.²⁸⁰

In der Praxis bedeutet dies, dass das jeweilige lokale Büro das Ergebnis des Vorjahres im Verhältnis zum prognostizierten Bedarf für den kommenden Zeitraum in Form eines Kommunikués festhält. In diesem Kommunikué werden die Ergebnisse (Zielerfüllung und Grund für evtl. Nichterfüllung) und der kommende Bedarf beschrieben (in Bezug auf die lokale Situation, sind zusätzliche Ressourcen erforderlich usw.). Die Arbeitsmarktbereichsleitung (arbetsmarknadsområdes ledning) gibt das Kommunikué nach oben weiter und nutzt es, um eine effiziente Verwendung der zur Verfügung stehenden Ressourcen zu erzielen.

9.2.5 Cluster und Benchmarking

In Interviews mit zentralen Beamtinnen und Beamten im Ministerium sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der zentralen Verwaltung der AMV wurde dargelegt, dass Cluster als *Benchmarking*-Tool bereits seit 2004/2005 verwendet werden, das heißt bereits im ehemaligen dezentralen Organisationsmodell. In diesen frühen Phasen der Entwicklung wurden nur wenige Regionen einbezogen und das Cluster-Modell wurde seither ständig weiterentwickelt. Heute bietet die neue Organisation der Agentur gute Möglichkeiten, den *Benchmarking*-Prozess mit Hilfe von verschiedenen Clustern nutzen. Alle wichtigen Indikatoren und ihre Ziele sind in den 10 verschiedenen Marktbereichen und die 69 Arbeitsmarktbereiche unterteilt. Die Monitoring-Daten aus dem jeweiligen Bereich werden gemäß einer Reihe von Variablen zu den sozio-ökonomischen und industriellen Indizes gewichtet, wodurch sie im *Benchmarking* vergleichbar werden.

Im Gespräch mit Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitsmarktregionen und lokalen Vertreterinnen und Vertretern wurde zwar das Wissen über *Benchmarks* deutlich, gleichzeitig aber wird es als Instrument zum Vergleich nicht genutzt. Nichtsdestotrotz erkennen die Gesprächspartner/innen die Notwendigkeit und die Möglichkeiten des Systems und würden es gerne mehr genutzt sehen.

9.2.6 Anreize und Sanktionen

In Bezug auf die Verwaltung der AMV sind die Anreize und Sanktionen grundsätzlich auf Mitarbeiter/innen ausgerichtet. In allen Regierungsbehörden gibt es einen Mitarbeiterrat, in dem alle disziplinarischen Fragen untersucht werden. Dies ist die einzige Sanktion, die zur Verfügung steht und der Rat befasst sich nur mit Fragen des Fehlverhaltens. In Interviews wurde dieser Rat im Zusammenhang mit der Diskussion über Sanktionen erwähnt, jedoch nur als eine formale Art des Umgangs mit Fehlverhalten (z. B. wenn eine Beamtin oder ein Beamter schwere Fehler begeht). In diesem Sinne werden keine Sanktionen durchgesetzt, wenn eine örtliche Einheit nicht in der Lage ist, ein Ziel zu erreichen. Einer solchen Situation würde und wird eher mit einer Veränderung in der Methodik, Organisation oder den Programmen für die Kundinnen und Kunden begegnet. Wie zuvor erwähnt, nannten einige der befragten Be-

²⁸⁰ Vgl. Riksrevisionen 2010, Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning, RiR 2010:1 sowie ESV [2010].

amtinnen und Beamten die Indikatoren und Ziele im Sinne eines Lerninstrumentes, um effizienter und besser in ihren Leistungen zu werden. Sie neigen nicht dazu, über Indikatoren und Ziele im Hinblick auf die Schwellenwerte zu sprechen, um Sanktionen zu vermeiden.

Anreize sind ähnlich wie die Sanktionen auf die Mitarbeiter/innen oder die Betreiber/innen der Verwaltung ausgerichtet. In Mitarbeitergesprächen und in der Personalentwicklung der Beamtinnen und Beamten der AMV, sind *good practice* ein Sprungbrett für den Aufstieg.

Anreize und Sanktionen können allerdings dort eingesetzt werden, wo (Arbeitsmarkt) Dienstleistungen an Dritte vergeben werden. Hier können anreiz-basierte Vergütungsmodelle zum Einsatz kommen (*Arbetsförmedlingen* [2010a]).

9.2.7 Wirkungsanalyse

Wie bereits erwähnt ist eine der wichtigsten Komponenten einer gut funktionierenden Verwaltung, dass Messungen und Folgeberichte gut funktionieren und leicht zugänglich sind. Einige der Indikatoren sind leichter messbar als andere (z.B. Kundenstrom und andere quantitative Indikatoren). Die qualitativen Indikatoren sind am schwersten regelmäßig nach zu verfolgen und sie fehlen auch am häufigsten im System. In mehreren der Interviews sowie bei der Bewertung des aktuellen Verwaltungssystems, ist das Fehlen von Wirkungsanalysen als ein wichtiger Mangel angesprochen worden. Es gibt auch Bedenken über die nicht ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Beurteilung der Ministerien über die Zielerreichung im Arbeitsmarkt. Berichte des schwedischen Rechnungshofes haben dieses Thema klar adressiert.²⁸¹

Das *IFAU*, das Arbeitsmarktpolitik und ihre Auswirkungen evaluiert, hat zu spezifischen Programmen und ihren Auswirkungen umfangreiche Forschung betrieben. Dabei werden weniger politische Richtlinien als deren Umsetzung durch die AMV in ausgewählten Programmen evaluiert. Das vom nationalen Rechnungshof und anderen festgestellte Fehlen einer übergreifenden Evaluation der politischen Folgen erschwert es dem schwedischen Parlament, die Auswirkungen und Effektivität der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zu beurteilen.

Dies voran gestellt, wird das neue Verwaltungssystem, das zur selben Zeit wie die Organisation eingeführt wurde, als große Verbesserung angesehen. Es ist erst seit etwa zwei Jahren eingeführt und wird kontinuierlich weiter entwickelt und verbessert. Aus Interviews mit Gesprächspartnerinnen und Partner auf lokaler Ebene wird ersichtlich, dass sie das Gefühl haben, einen besseren Überblick über die nationale Arbeitsmarktpolitik zu haben und dass die Haupt- und Teilziele heute transparenter und deutlicher sind. Die Gesprächspartner/innen haben zudem das Gefühl, dass die lokalen Umstände wenig bei der Festlegung von Zielen berücksichtigt werden. Mehrere Berichte und Untersuchungen des Systems haben verdeutlicht, dass die Berücksichtigung lokaler Anforderungen gestärkt werden muss, besonders was das Modell der Ressourcenallokation betrifft (nationaler Rechnungshof).

²⁸¹ Vgl. Riksrevisionen 2010, Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning, RiR 2010:1 sowie Riksrevisionen 2010, Staten och Arbetsmarknaden – summering av tre års granskningar, Dnr 31-2010-0153.

9.2.8 Interne und externe Kommunikation

Ein großer Teil der Steuerung der AMV sind die Kommunikationsstrategien zwischen den verschiedenen Teilen der Organisation sowie die Kommunikation mit dem Ministerium, *IFAU*, *IAF* und anderen *Stakeholdern*. Diese Dialoge wurden in den Interviews als der Grundstein für den Lernprozess auf allen Ebenen der Verwaltung erwähnt. Zweifellos hat die neue Organisation zu einer formalisierteren und strukturierteren Verwaltung beigetragen. Auch wenn in den Interviews die nur begrenzte Fähigkeit, lokale Akzente zu setzen, kritisiert wurde, gibt es dennoch zumindest den Raum für lokale Anpassungen.

Die interne Kommunikation kann einerseits als Dialog charakterisiert werden, in dessen Rahmen Leistungen und die Ergebnisse zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen kommuniziert werden und andererseits als Model der operativen Planung. In den Interviews mit Beamtinnen und Beamten auf den unteren Verwaltungsebenen ist klar artikuliert worden, dass die neue Organisation transparenter und die Leistungsindikatoren jetzt zugänglicher sind als zuvor.

Die externe Kommunikation der Leistungen und Ergebnisse wurde durch keine/n der Gesprächspartner/innen thematisiert. Die Auswertung des Web-Portals der AMV hat ergeben, dass Informationen über die Leistung der Organisation nicht leicht zugänglich sind, wie im Falle der anderen Länder auch. Die wichtigste Quelle ist der jährliche Geschäftsbericht.

9.3 Erfahrungen und Einschätzungen zur Zielsteuerung

Das Zielsteuerungssystem in der schwedischen Arbeitsmarktpolitik ist relativ neu und somit unerprobt. Wie schon zuvor erwähnt, ist aber nicht nur das Zielsteuerungssystem neu, sondern zudem wurde die Organisation des größten Akteurs in diesem Bereich grundlegend reformiert und zentralisiert – die öffentliche Arbeitsverwaltung (*Arbetsförmedlingen*). Im Laufe der Reorganisation kam es auch zu umfassenden internen Veränderungen, bei denen das Hauptbüro eine wichtige strategische und administrative Rolle erhalten hat und durch mehrere Ressorts ergänzt wurde. Der operative Bereich – die Arbeitsvermittlung – wurde umstrukturiert und besteht heute aus drei Ebenen – Marktbereich (10 Bereiche), Arbeitsmarktbereich (69 Bereiche) und Arbeitsvermittlungsbüros (325 Büros).

Auch die Arbeitsmarktpolitik wurde zu großen Teilen neu ausgerichtet: Der Schwerpunkt wurde von bestimmten Bereichen zu anderen verlagert und es gelten neue Priorisierungen für die praktische Arbeitsvermittlung. Dass es sich um ein neues Steuerungssystem und eine komplett neue Organisation handelt, geht auch deutlich aus den Interviews hervor. Ferner lässt sich erkennen, dass es beim Vertrauen in das neue System gewisse Unterschiede gibt, abhängig davon, in welchem Bereich die Befragten tätig sind. So äußern sich Vertreter des Ministeriums und der zentralen Behörde relativ positiv, während von den operativen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Fläche auch kritische Stimmen kommen. Beispielsweise konnten wir beim Gespräch mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ministeriums feststellen, dass diese die Flexibilität des neuen Systems schätzen, das durch Dialoge und Nachhaltung geprägt ist. Sie betonen, dass die neue Organisation wesentlich klarer strukturiert ist, insbesondere was Verantwortlichkeiten betrifft, als die alte. Dahingegen äußern die Vertreter

der lokalen Arbeitsvermittlungsbüros eine gewisse Besorgnis darüber, dass die Qualität der Arbeit unter der Fokussierung auf die Zielerfüllung leidet.

Die Befragten aller Ebenen sind sich einig, dass das Steuerungsmodell generell zahlreiche positive Effekte hat. Zudem sehen sie das Steuerungsmodell als integrierten Bestandteil der neuen Organisation und zum Teil auch der neuen Politik. Sowohl auf zentraler als auch regionaler Seite wird betont, dass die zielorientierte Steuerung mehr Vorteile bietet als die Steuerung durch Regeln und Ressourcen. Die Befragten der zentralen Ebene beschreiben, wie die frühere Regelsteuerung die Behörde zu einem schwergängigen, schwer zu steuernden Apparat machte. Früher hatten die örtlichen Arbeitsvermittlungsbüros wenig Spielraum, die Ressourcenverteilung zu beeinflussen und fanden nur wenig Gehör für besondere lokale Bedingungen. Der gleichen Meinung sind die Vertreter der regionalen und lokalen Einheiten, mit denen wir sprachen. Sie betonen, dass es heute einen wesentlich größeren Spielraum für einen formellen Dialog gibt, während Dialoge früher ausschließlich informellen Charakter hatten. Mit anderen Worten gab es im alten Organisations- und Steuerungsmodell wenig Raum für die Diskussion lokaler Priorisierungen oder Bedürfnisse, was aber nicht bedeutet, dass diese Fragen nicht besprochen wurden. Der große Unterschied zu früher ist, dass dieser Dialog beziehungsweise diese Diskussion heute formell ablaufen kann und somit eine größere Verbindlichkeit herrscht als früher. Für die Befragten der lokalen und regionalen Einheiten ist es von ausschlaggebender Bedeutung, dass sie heute eine formelle Möglichkeit haben, Ziele und Ressourcenzuteilungen zu korrigieren.

Bei mehreren der Gespräche konnten wir feststellen, dass die Befragten unabhängig von der Ebene Verständnis für „Kinderkrankheiten“ haben, und dass sie evtl. Problemhäufungen als natürlichen Teil des Prozesses betrachten. Das Steuerungsmodell ist neu und wird im Laufe der Zeit verändert und angepasst werden müssen, um optimal zu funktionieren. Über alle Interviews hinweg kann man feststellen, dass die Befragten Vertrauen in das Entwicklungspotenzial des Modells haben und dass alle das Modell als einen fortlaufenden Prozess und als lernendes System betrachten. Die regelmäßigen Dialoge und Koordinationsbesprechungen, das Dokumentieren und die zahlreichen Nachhaltungen tragen dazu bei, Wissen zu erweitern, Kompetenzen zu vertiefen und die Organisation so zu optimieren, dass sie die gestellten Aufgaben erfüllen kann, so fast unisono die Antworten der Befragten.

In einem gewissen Ausmaß zeigte sich zudem ein Hierarchie übergreifendes Lernen, während die Grenzen zwischen den verschiedenen Führungsebenen früher undurchdringlich waren. Als Beispiel wird genannt, wie sinnvoll regelmäßige Treffen zwischen den Führungsebenen und der lokalen Ebene sind, um Ergebnisse und Prognosen zu besprechen, und dass das Dokumentieren regelmäßig als Mittel zur lokalen Mitarbeiterentwicklung verwendet wird. Konkret ergab sich aus einigen der Gespräche, dass man die Organisation der Behörde als flach empfindet und dass es ein Verständnis für die Arbeitsaufgaben der anderen Ebenen gibt. Was das gegenseitige Verständnis betrifft, wird häufig auf den Nutzen der Zielwertdiskussionen verwiesen, denn auch wenn das Ergebnis manchmal nicht ganz nach Wunsch ausfällt (d. h. ein Zielwert ist zu hoch für die Voraussetzungen der lokalen Arbeitsvermittlungseinheit), ist man sich doch bewusst, dass die Führung ein offenes Ohr hat und dass der Prozess der Wertedefinition dialogbasiert ist.

Neben diesen eher allgemeinen Ansichten zum neuen System haben wir bei den Gesprächen mit den Vertretern der verschiedenen Akteure des Arbeitsmarktes einige Bereiche herausarbeiten können, die von besonderem Interesse sind. Hierzu zählen Zielwerte, Zielindikatoren, Zielnachhaltung, Kundenzufriedenheit und lokaler Handlungsspielraum. Im Folgenden wird die Analyse der Interviews ausgehend von diesen Bereichen dargestellt.

9.3.1 Zielindikatoren

Bei der Analyse der Interviews im Hinblick auf die Indikatoren, die zur Steuerung und Messung der Arbeit verwendet werden, können wir große Unterschiede zwischen den zentralen Akteuren und regionalen/lokalen Akteuren feststellen, mit anderen Worten zwischen den Befragten mit operativer Verantwortung und den Befragten mit unterstützenden/strategischen Aufgaben. Beide Gruppen sind einerseits der Meinung, dass die verwendeten Indikatoren sinnvoll sind, d.h. sie messen, was gemessen werden soll und können im Sinne des Auftrags der Behörde eingesetzt werden. Was die Gruppen andererseits unterscheidet, sind ihre Ansichten bei der konkreteren Frage, inwiefern die Indikatoren einen Hinweis darauf geben, wie die Behörde die jeweils beste Leistung für den einzelnen Kunden erbringt. So sind einige der Befragten unsicher, ob die Umsetzungsindikatoren wirklich die Qualität der durchgeführten Arbeit widerspiegeln. Mit anderen Worten besteht eine gewisse Besorgnis von operativer Seite, dass die Indikatoren nur Abläufe messen und nicht den Einsatz oder die Aktivität.

Auch wenn die Meinungen zur Aussagekraft der Indikatoren somit geteilt sind, liegt doch ein gemeinsames Interesse vor, die Indikatoren weiterzuentwickeln und ihre Veränderung voranzutreiben, um ständige Verbesserungen zu erzielen. Allgemein besteht ein Wunsch nach Indikatoren, die qualitative Aspekte auffangen. Einige der Befragten betonen zudem, dass die verwendeten Zielindikatoren und die lokalen Anstrengungen diese Ziele zu erreichen, „Creaming“ in der Arbeitsvermittlung als auch in der Teilnehmerauswahl bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begünstigen und damit Kunden mit komplexeren Problemlagen benachteiligen.

9.3.2 Zielwerte

Wie schon zuvor erwähnt, unterscheiden sich die Meinungen hinsichtlich der Zielwerte und des Prozesses, der zu ihrer Definition führt. Die Vertreter der lokalen Arbeitsvermittlungsbüros gehen davon aus, dass sie einen gewissen Einfluss auf die Zielwerte haben, während die regionalen und zentralen Akteure der Meinung sind, dass der Einfluss der lokalen Einheiten gering ist. Dies erscheint auf den ersten Blick widersprüchlich, es gibt jedoch eine logische Erklärung. Alle betonen, wie wichtig der Dialog ist, der sich aus dem Prozess der Zielwertdefinition ergibt. Die unterschiedlichen Sichtweisen sind darauf beschränkt, auf welcher Ebene die Zielwerte beschlossen werden und worauf die Beschlüsse basieren. Da das Steuerungsmodell relativ neu und bisher unerprobt ist, müssen wir davon ausgehen, dass die Aussagen der Befragten ein Hinweis darauf sind, dass unterschiedliche Informationen zur Funktionsweise des Modells vorliegen.

Hinsichtlich der Höhe der Zielwerte sind fast alle befragten Akteure einer Meinung. Danach sind die Zielwerte zwar anspruchsvoll aber durchaus noch realistisch. Lediglich ein Vertreter der lokalen Ebene betont, dass bestimmte Zielwerte für bestimmte Zielgruppen zu ambitio-

niert sind. Insgesamt wird insbesondere betont, dass die Hinterlegung konkreter Zielwerte ein wertvolles Werkzeug bei der Diskussion der Ergebnisse darstellt. Sie ermöglichen, konstruktiv zu diskutieren, ob die Ziele für den kommenden Zeitraum realistisch sind und was man anders machen oder verändern kann, um die Ziele zu erreichen.

Wichtig ist auch zu erwähnen, dass die befragten Vertreterinnen und Vertreter des Ministeriums der Meinung sind, dass die neue Arbeitsweise die Möglichkeit verbessert, arbeitsrelevante Informationen an die Politiker weiterzugeben. Sie finden es lediglich schwierig, eine Beurteilung zusammenzustellen, die alle Ebenen miteinbezieht. Dies ist jedoch ein allgemeines Problem und gilt nicht nur für den Politikbereich.

9.3.3 Zielnachhaltung

Eines der deutlichsten und prägnantesten Ergebnisse der Interviews ist, dass alle Befragten mit der Zielnachhaltung zufrieden sind. Wie zuvor erwähnt herrscht große Einigkeit darüber, dass die „neue“ Verwaltungsstruktur, die mit dem neuen Steuerungsmodell eingeführt wurde, und die neue Organisation dazu geführt haben, dass man heute von Behördenseite von einer lernenden Organisation spricht. Dieser Trend geht deutlich aus den Interviews hervor, vor allem bei der „Messung der Ergebnisse“. Alle Befragten sind der Meinung, dass die häufig und regelmäßig durchgeführte Zielnachhaltung den Grundpfeiler des neuen Systems bildet. Auf lokaler Ebene wird erwähnt, dass die erfassten Daten in wöchentlichen Mitarbeiterbriefen zusammengefasst werden und so zu Kompetenzentwicklung, Engagement und Einflussnahme in der gesamten Organisation beitragen.

Aus den Interviews geht zudem hervor, dass der Nachhaltigkeitsgedanke auf allen Ebenen implementiert wurde und dass es den Ebenen gelungen ist, den Nachhaltigkeitsprozess sinnvoll zu gestalten. Hierbei hat wahrscheinlich die zentrale Analysearbeit eine wichtige Rolle gespielt, die dafür gesorgt hat, dass die eingesandten Rohdaten zusammen mit den Daten anderer Bereiche an die einzelnen Einheiten zurückgegeben wurden. Auch wenn das Clustermodell noch nicht im vollen Umfang umgesetzt wurde, deutet vieles darauf hin, dass dies in Zukunft der Fall sein wird. Beispielsweise weist die Tatsache, dass Cluster ein Bestandteil früherer Steuerungsmodelle waren, auf diese Vermutung hin, auch wenn die Umsetzung damals nicht ganz wie geplant ablief. Aus den Aussagen zentraler Behördenmitarbeitern geht jedoch hervor, dass die zentralen Akteure den Willen haben, ein funktionierendes Clustermodell zu entwickeln. Auf lokaler Ebene betrachtet man Cluster mit einer gewissen Skepsis, da man ihren Nutzen nicht sehen kann und weil die Clusterzusammenstellung der Meinung der Befragten nach mangelhaft war.

Mehrere der Befragten erwähnen, dass sie mehr Nachhaltigkeitsdialoge führen als vorgeschrieben; ein Mitarbeiter der lokalen Ebene berichtet von wöchentlichen statt zweiwöchentlichen Auswertungsgesprächen. Grund dafür sind die großen Vorteile, die eine dichte und informationsreiche Nachhaltigkeitskultur bietet.

Die Analyse der Interviews zeigt, dass die Einführung eines neuen Steuerungsmodells zu einer neuen Organisations- oder Verwaltungskultur in der Behörde geführt hat. Während früher der Schwerpunkt auf Auftragsnachhaltungen mit wenigen konkreten Abstimmungspunkten (Indikatoren) lag, haben wir heute eine Prozessorganisation, bei der ständiges Lernen einen

wichtigen Stellenwert einnimmt. Einer der ausschlaggebenden Faktoren für diese Veränderung ist der aktive Zielnachhaltungsprozess. Natürlich war es von größter Bedeutung, dass das neue Modell im Zuge der Zentralisierung der Behörde eingeführt wurde. Es wäre schwer und in mancherlei Hinsicht sogar unmöglich gewesen, einen ähnlich positiven Effekt zu erzielen, wenn die Organisation nach wie vor aus mehreren dezentralisierten, selbstständigen Einheiten bestehen würde. Insofern hat sich das Steuerungsmodell in enger Symbiose mit der Organisationsveränderung entwickelt und ist in den Augen vieler ein „natürlicher“ Teil der Zentralisierung. Gleichzeitig darf nicht vergessen werden, dass es vor der Zentralisierung die Befürchtung gab, dass eine große zentrale Behörde zu wenig Spielraum für lokal angepasste Aktivitäten und Prozesse lassen würde. Das Steuerungsmodell konnte dazu beitragen, diese Gefahr zu verringern, sodass wir heute eine Organisation haben, die zwar jung und noch nicht voll ausgereift, aber von kontinuierlicher Nachhaltigkeit und regelmäßigen Dialogen geprägt ist. Die Frage der Handlungsspielräume ist hierbei ein interessanter Aspekt und wird nachfolgend in einem abschließenden Abschnitt behandelt.

9.3.4 Handlungsspielräume

Eine wichtige Frage für alle Befragten ist der lokale Handlungsspielraum, d.h. welche Befugnisse die lokalen Vorgesetzten haben, um die Arbeit an die lokalen Bedürfnisse anzupassen. Die Behörde zeichnet sich wie zuvor beschrieben durch ein zweigeteiltes operatives Steuerungssystem aus, bei dem so genannte Balanced Scorecards als zielsteuerndes Instrument eingesetzt werden und ein Ressource-Allocation-Modell als finanzielles Verteilungsinstrument dient.²⁸² Die Interviews mit lokalen und regionalen Akteuren zeigen, dass ihr Handlungsspielraum innerhalb eines gewissen Rahmens relativ groß ist. Mit Rahmen sind hier die Budgets (Ressourcen) und Zielwerte (Scorecards) gemeint. So bleibt Spielraum für lokale Anpassungen beispielsweise beim Personaleinsatz, hinsichtlich des lokalen Organisationsaufbaus oder hinsichtlich des vor Ort eingesetzten Instrumentenmix.

Manche der Befragten kommen bei der Frage nach Handlungsspielräumen auf die Nachhaltungsdialoge zu sprechen, d.h. die Tatsache, dass man mithilfe dieser Dialoge Einfluss auf die Schwerpunkte des kommenden Jahres nehmen und so die Arbeit an die lokalen Gegebenheiten anpassen kann. Betrachtet man die Interviews näher, wird deutlich, dass die Auffassung der einzelnen Vorgesetzten zu den Möglichkeiten ihrer Einflussnahme davon abhängt, was im Rahmen des Budgets möglich ist. Der Grund: Auch wenn es mehrere Wege gibt, die gesetzten Ziele zu erreichen, kann es sein, dass die vorhandenen finanziellen Mittel keine Wahlmöglichkeit lassen.

Einige der Befragten aus dem lokalen/regionalen operativen Bereich erwähnen, dass sie die Möglichkeit haben, ihre Ressourcen im Hinblick auf die Zielerfüllung zu planen und zu verteilen. Auf zentraler Seite lobt man diesen Handlungsspielraum, meint aber auch, dass es zentral definierte Qualitätsanforderungen gibt, die beachtet werden müssen.

Ein Bereich mit sehr geringem Spielraum für die lokale Arbeit ist hingegen die EDV und das hierzu gehörende Material. Alle EDV-orientierten Fragen werden zentral geregelt.

²⁸² In gewissem Maße lässt sich hier auch von einer Regelsteuerung sprechen, bei der die Arbeit der Behörde über Gesetze und Verordnungen geregelt wird.

9.4 Literatur zu Kapitel 9

- Arbetsförmedlingen [2008]: *Årsredovisning 2007*, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen [2009]: *Verksamhetsplan 2009*, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen [2010a]: *En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin*, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen [2010b]: *Årsredovisning 2009*, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen [2010c]: *Definitioner Styrkortsmått 2010 version 1.4*, Stockholm.
- EKONOMISTYRINGSVERKET (ESV) [2003]: *Att styra med generella krav i staten*, Stockholm 2003:30.
- EKONOMISTYRINGSVERKET (ESV) [2004]: *Konsten att styra – en analys av dokument i den statliga budgetprocessen*, Stockholm 2004:25.
- EKONOMISTYRINGSVERKET (ESV) [2006]: *Måluppfyllelseanalys – Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*, Stockholm 2006:7.
- EKONOMISTYRINGSVERKET (ESV) [2007]: *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, Stockholm 2007:23
- EKONOMISTYRINGSVERKET (ESV) [2010]: *Resultatstyrning i rätt riktning*, Stockholm 2010:24.
- LUNDIN, MARTIN [2008]: *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*, IFAU RAPPORT 2008:13, Uppsala.
- SIBBMARK, KRISTINA [2010]: *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2009*, IFAU RAPPORT 2010:18, Uppsala.
- VAN DEN BERG, GERARD J., und JOHAN VIKSTRÖ [2009]: *Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen?*, IFAU RAPPORT 2009:16, Uppsala.

10 Schweiz

Die Schweizerische Eidgenossenschaft (Schweiz) mit ihren knapp 7,8 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern ist ein demokratischer föderaler Bundesstaat mit 26 Kantonen. Die Schweiz hat vier formal gleichberechtigte Amtssprachen: Knapp zwei Drittel der Bevölkerung sprechen Deutsch, ein Fünftel Französisch, jede/r Fünfzehnte Italienisch und weniger als ein Prozent Rätoromanisch. Die Schweiz hat formal keine Hauptstadt, *de facto* ist es jedoch die Bundesstadt Bern als Sitz von Parlament (Bundesversammlung) und Regierung (Bundesrat).

Die Bundesversammlung als Parlament auf Bundesebene besteht aus zwei Kammern, dem Nationalrat als Vertretung des Volks und dem Ständerat als Vertretung der Kantone. Der Bundesrat als Regierung auf Bundesebene besteht aus sieben gleichberechtigten Mitgliedern, die jeweils für vier Jahre gewählt werden. Die Mitglieder des Bundesrats entscheiden ohne Mitwirkung des Parlaments darüber, wer von ihnen welches der sieben so genannten Departemente (Ministerien) leiten soll. Es gibt weder Regierungschef noch Staatsoberhaupt. Für jeweils ein Jahr wird ein Mitglied des Bundesrats von der Bundesversammlung zur Bundespräsidentin oder zum Bundespräsidenten gewählt, die bzw. der die Sitzungen des Bundesrats leitet und repräsentative Aufgaben gegenüber dem Ausland wahrnimmt.

Der Föderalismus ist in der Schweiz sehr ausgeprägt. Dementsprechend hat jeder Kanton eine eigene Verfassung, ein Parlament, eine Kantonsregierung und eine eigene Rechtsprechung. Die Zahl der Einwohner/innen der Kantone ist sehr unterschiedlich: Zürich als der größte Kanton hat über 1,3 Mio. Einwohner/innen, Appenzell Innerrhoden mit etwa 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist der kleinste Kanton. Die Kantone ihrerseits gliedern sich in insgesamt über 2.600 Gemeinden.

Im Folgenden wird zunächst auf die Kontextbedingungen der Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung (Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung) eingegangen (Abschnitt 10.1). In Abschnitt 10.2 wird die Steuerung der Arbeitslosenkassen dargestellt, die für die Auszahlungen der Leistungen der Arbeitsmarktpolitik zuständig sind. In Abschnitt 10.3 schließlich wird auf die Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktpolitik eingegangen. Schließlich wird in Abschnitt 10.4 eine kurze Zusammenfassung gegeben.

10.1 Kontextbedingungen der Zielsteuerung

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, ihre Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit sowie die Arbeitsmarktverwaltung sind in der Schweiz auf Bundesebene insbesondere durch das Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG), das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) und der danach erlassenen Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV), der Verordnung über die Verwaltungskostenentschädigung der Arbeitslosenkassen und der AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung geregelt.²⁸³

²⁸³ Ausgestaltung, Finanzierung und Umsetzung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeleistungen liegen hingegen in der ausschließlichen Verantwortung der Kantone. Diese werden im Folgenden (daher) nicht berücksichtigt.

Im Folgenden wird zunächst auf die Leistungen zum Lebensunterhalt (Unterabschnitt 10.1.1) und die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Unterabschnitt 10.1.2) eingegangen. Anschließend wird die Finanzierung der Leistungen thematisiert (Unterabschnitt 10.1.3). Danach wird die Organisationsstruktur dargestellt (Unterabschnitt 10.1.4). Auf die Arbeitslosenkasernen, die für die Auszahlung der Leistungen zuständig sind, wird in Unterabschnitt 10.1.5 eingegangen. Gegenstand von Unterabschnitt 10.1.6 sind die kantonalen Arbeitsmarktbehörden, die insbesondere für die Betreuung der Arbeitssuchenden zuständig sind. Abschließend wird in Unterabschnitt 10.1.7 die Aufbau- und Ablauforganisation skizziert und auf Budgets und Personal eingegangen.

10.1.1 Leistungen zum Lebensunterhalt

Es gibt insgesamt vier Leistungen der Arbeitslosenversicherung, die den Lebensunterhalt sichern sollen (Art. 7 Abs. 2 AVIG):

- Arbeitslosenentschädigung bei Arbeitslosigkeit,
- Kurzarbeitsentschädigung bei aus wirtschaftlichen Gründen unvermeidbarer Kurzarbeit,
- Schlechtwetterentschädigung bei wetterbedingtem Arbeitsausfall in bestimmten Branchen und
- Insolvenzenschädigung für Arbeitnehmer/innen für den Fall der Insolvenz der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers.

Alle vier Leistungen setzen grundsätzlich eine vorherige beitragspflichtige Beschäftigung voraus (Art. 8, Art. 31, Art. 42, Art. 51 AVIG). Die Arbeitslosenentschädigung erhalten Arbeitslose, die innerhalb der letzten 24 Monate vor Leistungsbeginn mindestens zwölf Monate beitragspflichtig beschäftigt waren (Anwartschaft) (Art. 13 i.V.m. Art. 9 AVIG). Die Anspruchsdauer beträgt grundsätzlich 80 Wochen (etwa anderthalb Jahre); für Arbeitslose ab 55 Jahren sowie arbeitslose Rentenantragsteller/innen, die in den letzten 24 Monaten mindestens 18 Monate beitragspflichtig beschäftigt waren, beträgt die Anspruchsdauer 24 Monate (Art. 27 Abs. 1-2 i.V.m. Art. 21 AVIG).²⁸⁴ Der Bundesrat kann auf Antrag eines Kantons mit einer erheblich höheren Arbeitslosenquote als im nationalen Durchschnitt die Bezugsdauer von 80 Wochen für alle Arbeitslosen oder nur für bestimmte Altersgruppen auf bis zu 24 Monate erhöhen, falls sich der Kanton mit 20% an den Kosten beteiligt (Art. 27 Abs. 5 AVIG i.V.m. Art. 41c AVIG).²⁸⁵ Die skizzierte Anspruchsdauer bezieht sich auf die nächsten 24 Monate ab Leistungsbeginn (Art. 9 AVIG). Nach Ablauf dieser 24 Monate ist für einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung eine neue Beitragszeit erforderlich. Die Arbeitslosenentschädigung beträgt je nach persönlichen Verhältnissen 70% oder 80% des früheren beitragspflichtigen Verdienstes (Art. 21 AVIG). Von der Arbeitslosenentschädigung müssen allerdings noch Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden (Art. 22a AVIG).

²⁸⁴ Durch die 4. Revision wird die Bezugsdauer künftig stärker von der vorherigen Dauer der Beitragspflicht abhängen.

²⁸⁵ Diese Möglichkeit wird ab 1. April 2011 entfallen.

Im Durchschnitt des Jahres 2009 gab es über 146.000 Arbeitslose (SECO [2010a, Anhang S. 14]), von denen gut 116.000 Arbeitslosenentschädigung bezogen.²⁸⁶ Demgegenüber erhielten am Ende des Jahres 2009 über 230.000 Personen Sozialhilfe der Kantone (Bundesamt für Statistik [2010, S. 1]).

10.1.2 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Leistungen der beschäftigungsorientierten Beratung und Vermittlung gibt es für alle Arbeitssuchenden und Arbeitgeber/innen (Art. 24, Art. 26-27 AVG). Darüber hinaus sieht das Arbeitslosenversicherungsgesetz arbeitsmarktliche Maßnahmen (Leistungen zur Eingliederung in Arbeit) vor. Hierzu gehören vor allem Bildungsmaßnahmen, Beschäftigungsmaßnahmen (öffentlich geförderte Beschäftigung, Betriebspraktika sowie Maßnahmen zur Berufsfindung für Jugendliche), Lohnkostenzuschüsse für Auszubildende ab 30 Jahren und für längstens zwölf Monate zur Einarbeitung (Art. 59-66c AVIG) sowie die Unterstützung durch private Stellenvermittler/innen (Art. 119c AVIV; Art. 2-11 AVG). Derartige Leistungen gibt es sowohl für Beziehende/innen von Arbeitslosenentschädigung (Art. 59 Abs. 3 AVIG) als auch für sonstige Arbeitssuchende (Art. 59d AVIG). Für letztere werden allerdings von der Arbeitslosenversicherung nur 80% der Kosten übernommen, den Rest müssen die Kantone finanzieren (Art. 59d Abs. 3 AVIG).²⁸⁷

10.1.3 Finanzierung

Die Finanzierung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung (einschließlich öffentlicher Arbeitsvermittlung) und der erforderlichen Verwaltungskosten erfolgt durch paritätische Beiträge der Arbeitnehmer/innen und der Arbeitgeber/innen (Art. 2-3 AVIG) in Höhe von derzeit zusammen 2% des Bruttolohns²⁸⁸ sowie durch Bund und Kantone. Der Bund beteiligt sich mit 0,15% und die Kantone mit 0,05% der beitragspflichtigen Lohnsumme an der Finanzierung (Art. 90a, Art. 92 Abs. 7bis AVIG). Reichen die Finanzmittel nicht aus, so müssen die Beiträge erhöht werden. Der Bund muss bei Bedarf Kredite zu Marktbedingungen gewähren (Art. 90b AVIG).

10.1.4 Organisationsstruktur

Für die Umsetzung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes sind insbesondere folgende Institutionen zuständig:

- Den derzeit 36 Arbeitslosenkassen obliegen die Auszahlung aller Leistungen und die Bewilligung von Leistungen zum Lebensunterhalt (Art. 81 AVIG).

²⁸⁶ Leistungsbezieher/innen ermittelt aus gut 30,2 Mio. Taggeldern (SECO [2010a, Anhang S. 15]), die für fünf Tage wöchentlich gezahlt werden (Art. 21 S. 2 AVIG).

²⁸⁷ Durch die 4. Revision wird der Finanzierungsanteil der Arbeitslosenversicherung künftig auf 20% gesenkt.

²⁸⁸ Generelle Beitragserhöhung auf 2,2% ab 1 April 2011, für Spitzenverdiener/innen auf 3,2%.

- Den 26 Kantonen obliegen die beschäftigungsorientierte Beratung und Vermittlung, der Einkauf von Arbeitsmarktlichen Maßnahmen, die nicht von überregionaler Bedeutung sind, die Bewilligung von Förderanträgen hierauf und die Zuweisung zu Maßnahmen im Einzelfall sowie die Entscheidung über Sanktionen in bestimmten Fällen (Art. 40 AVG, Art. 85, Art. 30 Abs. 2 AVIG). Dabei erstreckt sich die Zuständigkeit sowohl auf Bewerber/innen von Arbeitslosenentschädigung als auch auf sonstige Arbeitssuchende (Art. 26 AVG, Art. 59d AVIG).
- Auf Seiten des Bundes ist für die Arbeitsmarktpolitik das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) zuständig. Das SECO hat mit der von ihm geführten Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung weitreichende Weisungs- und Prüfungsbefugnisse gegenüber den Arbeitslosenkassen und den Kantonen in Angelegenheiten der Arbeitsmarktpolitik; zudem konzipiert und koordiniert es Arbeitsmarktliche Maßnahmen, hat Entscheidungsbefugnisse im Einzelfall (Bewilligung kollektiver Bildungsmaßnahmen von überregionaler Bedeutung) und entscheidet über die Anerkennung von Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen²⁸⁹ und der Kantone²⁹⁰ im Hinblick auf die Finanzierung aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung (Art. 83 AVIG, Art. 31 Abs. 2 AVG). Zudem stellt das SECO Praxishilfen und Informationen bereit, leistet bei Bedarf Unterstützung durch Spezialistinnen und Spezialisten in Rechts- und EDV-Fragen und bietet Fortbildungsmodule an.
- Dem Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung obliegt auf zentraler Ebene die finanzielle Abwicklung der Arbeitsmarktpolitik (Art. 84 AVIG).²⁹¹ Er wird von der drittelparitätisch besetzten Aufsichtskommission (Art. 89 AVIG) aus Vertreterinnen und Vertretern von (a) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, (b) Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie (c) Behörden und Wissenschaft beaufsichtigt.
- Die Rechnungsprüfung des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung erfolgt durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (Art. 118 AVIV).

10.1.5 Arbeitslosenkassen

Die Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz werden von den öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen ausgezahlt (Art. 81 AVIG). Jeder der 26 Kantone hat eine öffentliche Arbeitslosenkasse mit Zuständigkeit für den jeweiligen Kanton zu betreiben; mehrere Kantone können gemeinsam eine Arbeitslosenkasse haben (Art. 77 AVIG). Da lediglich in einem Fall zwei Kantone gemeinsam Träger einer Arbeitslosenkasse sind, gibt es insgesamt 25 öffentliche Arbeitslosenkassen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände können private Arbeitslosenkassen gründen (Art. 78 AVIG). Die privaten Kassen können ihre Zuständigkeit auf bestimmte Gebiete und/ oder bestimmte Personen- oder Berufsgruppen beschränken

²⁸⁹ Auf Grundlage von Art. 92 Abs. 6 AVIG und der Verordnung über die Verwaltungskostenentschädigung der Arbeitslosenkassen.

²⁹⁰ Auf Grundlage von Art. 92 Abs. 7 AVIG und Art. 122a AVIV sowie der AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung.

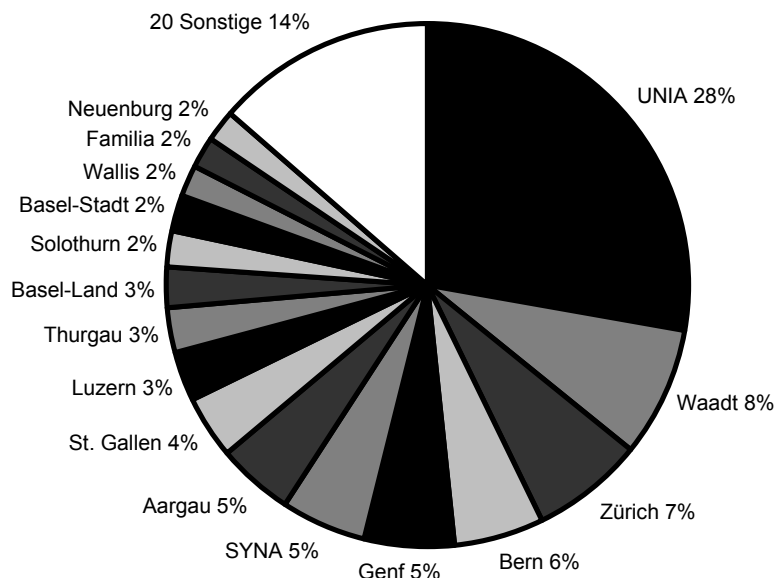
²⁹¹ Der Beitragseinzug erfolgt über die Kassen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV.

(Art. 78 AVIG). Seit Einführung der so genannten Leistungsvereinbarungen (Zielvereinbarungen) im Jahr 2000 hat sich die Zahl der privaten Arbeitslosenkassen auf derzeit elf etwa halbiert. Neben zwei größeren Fusionen haben einige private Arbeitslosenkassen seither aufgegeben. Von den derzeit elf privaten Arbeitslosenkassen haben acht ihre Zuständigkeit auf jeweils einen Kanton begrenzt, die übrigen drei agieren landesweit. Inzwischen hat keine private Arbeitslosenkasse mehr ihre Zuständigkeit auf bestimmte Personen- oder Berufsgruppen beschränkt. Allerdings bietet die gewerkschaftliche Arbeitslosenkasse SIT ihren Service nur Gewerkschaftsmitgliedern an. Die Arbeitslosenkassen prüfen in der Regel die Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen zum Lebensunterhalt selbstständig und zahlen sie aus; zudem sind sie in bestimmten Fällen für die Entscheidung über Sanktionen zuständig (Art. 81 i.V.m. Art. 30 Abs. 2 AVIG). Der jeweilige Träger der Arbeitslosenkasse, also Kanton(e), Gewerkschaft oder Arbeitgeberverband, haftet für eine mangelhafte Erfüllung der Aufgaben der Arbeitslosenkasse (beispielsweise fehlerhafte Auszahlungen), für das Haftungsrisiko wird jedoch vom Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung eine Vergütung gezahlt (Art. 82 AVIG).

Für die Insolvenzenschädigung sind ausschließlich die öffentlichen Arbeitslosenkassen zuständig (Art. 53 AVIG). Im Übrigen gibt es Wahlrechte. Bei der Kurzarbeitsentschädigung und Schlechtwetterentschädigung können die Arbeitgeber/innen bei Antragstellung eine öffentliche oder private Arbeitslosenkasse wählen; an ihre Wahl sind sie grundsätzlich zwei Jahre gebunden (Art. 38 Abs. 2, Art. 47 Abs. 2 AVIG). Bei der Arbeitslosenentschädigung können die Arbeitslosen bei Antragstellung eine öffentliche oder private Arbeitslosenkasse auswählen; an die Wahl sind sie grundsätzlich für die Dauer von zwei Jahren gebunden (Art. 20 Abs. 1 AVIG i.V.m. Art. 28 AVIV).

Die öffentlichen Arbeitslosenkassen haben im Jahr 2009 fast 60% der Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung und Arbeitsmarktliche Maßnahmen geleistet, dementsprechend hatten die privaten Arbeitslosenkassen einen Marktanteil von gut 40% (SECO [2010a, Anhang, S. 15], eigene Berechnungen). Bei den privaten Arbeitslosenkassen dominieren die gewerkschaftlichen. Die Marktanteile der öffentlichen Arbeitslosenkassen innerhalb des jeweiligen Kantons sind sehr unterschiedlich. Sie reichten im Jahr 2007 von 16% im Kanton Tessin bis 99,7% im Kanton Appenzell Innerrhoden (PASQUIER und LARPIN [2008, S. 17]).

Auch die Größe der Arbeitslosenkassen ist sehr unterschiedlich (vgl. auch Abbildung 26). Die mit Abstand größte Arbeitslosenkasse ist die landesweit agierende gewerkschaftliche Arbeitslosenkasse UNIA, die im Jahr 2009 an rund 83.000 Empfänger/innen über ein Viertel der Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung und Arbeitsmarktliche Maßnahmen in der Schweiz gezahlt hat; die Arbeitslosenkasse des Kantons Appenzell Innerrhoden hat demgegenüber mit 327 Empfängerinnen und Empfängern im gleichen Jahr weniger als ein Promille der gesamten Ausgaben abgewickelt (SECO [2010a, Anhang S. 15]). An den Ausgaben für die Kurzarbeitsentschädigung, bei der die Arbeitgeber/innen die Arbeitslosenkasse wählen, war der Anteil der gewerkschaftlichen UNIA im Jahr 2009 mit weniger als 7% allerdings deutlich geringer (SECO [2010a, Anhang S. 17]).

Abbildung 26: Marktanteil der Arbeitslosenkassen in der Schweiz im Jahr 2009

Anmerkung: Marktanteil gemessen an den Auszahlungen für Arbeitslosenentschädigungen und Arbeitsmarktlichen Maßnahmen.

Quelle: SECO [2010a, Anhang, S. 15].

10.1.6 Kantonale Arbeitsmarktbehörden

Zur Durchführung der kantonalen Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik müssen die Kantone mindestens eine Kantonale Amtsstelle (KAST) einrichten (Art. 76 Abs. 1 Buchst. c, Art. 85 AVIG).²⁹² Zudem müssen sie Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) einrichten und ihnen Aufgaben der Kantonalen Amtsstelle übertragen (Art. 76 Abs. 1 Buchst. c, Art. 85b AVIG). Die Betreuung der Arbeitssuchenden erfolgt nicht durch die Kantonalen Amtsstellen²⁹³, sondern durch eines der landesweit etwa 130 Regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Sie wurden Anfang 1996 im Zuge einer umfassenden Reform der Arbeitsmarktpolitik eingeführt (ENGLER [2005, S. 4], PETER [2009, S. 50]) und bis 1998 von den Kantonen aufgebaut (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 7]). In den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren übernehmen landesweit etwa 2.000 Personalberater/innen die Betreuung der Arbeitssuchenden. Spätestens fünf Jahre nach Einstellung müssen diese den Eidgenössischen Fachausweis Personalberatung bzw. dessen Nachfolger, den Eidgenössischen Fachausweis HR-Fachmann / -fachfrau (erste Abschlüsse im Herbst 2009) erworben haben (Art. 119b AVIV). Die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren werden jeweils von einer tripartiten Kommission beraten, die sich aus jeweils gleich vielen Vertreterinnen und Vertretern von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und kantonaler Arbeitsmarktverwaltung zusammensetzt (Art. 85d AVIG). Zu-

²⁹² In Art. 32 Abs. 2 AVG werden die Kantonalen Amtsstellen noch als kantonales Arbeitsamt bezeichnet. Die Kantonalen Amtsstellen haben in den einzelnen Kantonen teilweise unterschiedliche Bezeichnungen, etwa Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA), Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), Kantonales Arbeitsamt, Amt für Arbeit oder Amt für Arbeitsmarkt.

²⁹³ Die Kantonalen Amtsstellen nehmen üblicherweise spezielle Aufgaben wie etwa die Bekämpfung von Schwarzarbeit wahr.

dem können die Kantone zur Bereitstellung arbeitsmarktlicher Maßnahmen (höchstens) eine Logistikstelle für arbeitsmarktliche Maßnahmen (LAM) einrichten und ihr ebenfalls Aufgaben der Kantonalen Amtsstelle übertragen (Art. 76 Abs. 1 Buchst. c, Art. 85c AVIG). Die Verwaltungskosten für die Umsetzung der kantonalen Aufgaben nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz werden den Kantonen aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung erstattet. Für die laufenden Betriebskosten und die Investitionskosten hat das EVD eine Obergrenze festgelegt, die von der Zahl und bei den laufenden Betriebskosten auch von der Quote der Arbeitssuchenden abhängt (Art. 3-5 AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung). Sind die Investitionskosten eines Kantons in einem Jahr geringer als die hierfür festgelegte Obergrenze, so kann er die nicht ausgeschöpften Mittel in den Folgejahren nutzen.

10.1.7 Aufbau- und Ablauforganisation, Budgets und Personal

Das SECO betreibt zentrale Informationssysteme insbesondere zur Unterstützung der Arbeitsvermittlung und der Umsetzung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, auf das u.a. die öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen sowie die kantonalen Arbeitsmarktbehörden Zugriff haben (Art. 83 Abs. 1 Buchst. i, Art. 96c, Art. 119a Abs. 3 AVIG, Art. 35 AVG). Im Kontext der Zielsteuerung sind insbesondere das Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen (ASAL)²⁹⁴ und das Informationssystem Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarkt (AVAM)²⁹⁵ relevant.²⁹⁶ In jüngster Vergangenheit wurden verschiedene bestehende EDV-Systeme ersetzt (SECO [2010a, S. 14], RECHSTEINER [2009]) und befinden sich noch im Aufbau. Zudem gibt es seit 2009 ein zentrales elektronisches Dokumenten-Management-System für die Arbeitslosenkassen und die Arbeitsmarktverwaltung der Kantone.

Darüber hinaus sind die Träger der Arbeitslosenkassen und die Kantone hinsichtlich ihrer Arbeitsverwaltung bei der Gestaltung ihrer Aufbau- und Ablauforganisation sowie bei der Personalbemessung, -einstellung und -vergütung weitgehend unabhängig vom Bund. Allerdings wird den Kantonen nur ein begrenztes Verwaltungsbudget aus dem Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung zur Verfügung gestellt (zu den Arbeitslosenkassen vgl. Unterabschnitt 10.2.1). Beim Personal sind die Kantone und die Arbeitslosenkassen zudem vielfach an Tarifverträge oder interne Regelungen gebunden.

In der Arbeitsmarktpolitik der Schweiz gibt es bereits seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eine ausgeprägte Evaluationskultur.

Es gibt eine Zielsteuerung sowohl für die öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen (Abschnitt 10.2) als auch für die kantonale Arbeitsmarktpolitik (Abschnitt 10.3).

²⁹⁴ Vgl. Verordnung über die Informations- und Auszahlungssysteme der Arbeitslosenversicherung.

²⁹⁵ Vgl. Verordnung über das Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM-Verordnung).

²⁹⁶ Vgl. auch Verordnung über das Informationssystem des SECO für die Analyse von Arbeitsmarktdaten (LAMDA-Verordnung).

10.2 Zielsteuerung der Arbeitslosenkassen

Im Folgenden wird zunächst auf die Ausgestaltung der Zielsteuerung der Arbeitslosenkassen eingegangen (Unterabschnitt 10.2.1), anschließend auf die Erfahrungen und Einschätzungen hierzu (Unterabschnitt 10.2.2).

10.2.1 Ausgestaltung

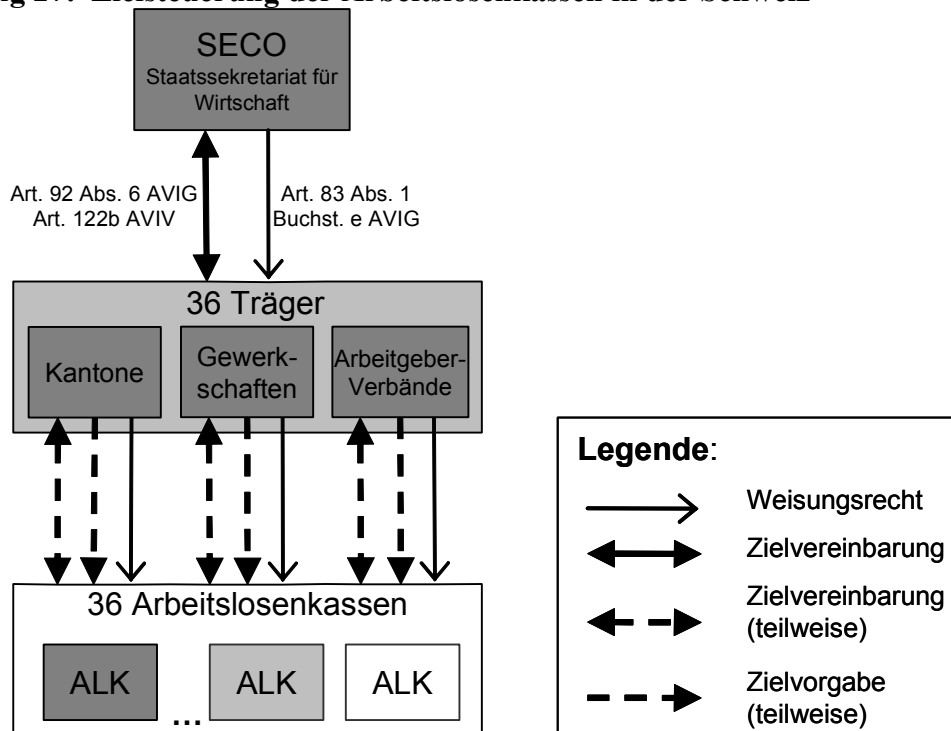
Zwischen dem SECO und den Trägern der öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen gibt es bereits seit dem Jahr 2000 Leistungsvereinbarungen (ASPALI [2005, S. 25]). Diese Möglichkeit ist explizit gesetzlich vorgesehen (Art. 92 Abs. 6 AVIG), ihr Inhalt ist in der Arbeitslosenversicherungsverordnung genauer geregelt (Art. 122b AVIV). Mit den Leistungsvereinbarungen soll ein effizienter Verwaltungsvollzug erreicht werden (Art. 122b Abs. 1 AVIV),²⁹⁷ indem die Träger sehr effizient arbeitender Arbeitslosenkassen zusätzlich zur Verwaltungskostenentschädigung einen Bonus erhalten bzw. bei großen Ineffizienzen ein Malus von der Verwaltungskostenentschädigung abgezogen wird. Alternativ können sich die Arbeitslosenkassen für eine Pauschalabrechnung entscheiden, bei der ihre Chancen und Risiken größer sind (vgl. unten). Abbildung 27 zeigt zusammenfassend die Steuerungsbeziehungen und die Weisungsbefugnisse.

Die mehrjährigen Leistungsvereinbarungen werden inzwischen für fünf Jahre abgeschlossen, die derzeit gültigen Vereinbarungen haben eine Laufzeit von 2009 bis 2013.

Unterzeichnet der Träger einer Arbeitslosenkasse die - für alle Träger einheitliche - Leistungsvereinbarung nicht, so erfolgt die Verwaltungskostenerstattung dennoch mit dem Bonus-Malus-System (Art. 122b AVIV). Die Ausarbeitung der Leistungsvereinbarungen obliegt dem SECO, das damit jedoch auch eine vom ihm geleitete Kommission mit Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitslosenkassen beauftragen kann (Art. 122b Abs. 2 AVIV). Der Entwurf für die derzeit gültige Leistungsvereinbarung wurde in einer Arbeitsgruppe mit jeweils zwei Vertreterinnen bzw. Vertretern des SECO, der öffentlichen und der privaten Arbeitslosenkassen erarbeitet. Er wurde im 1. Quartal 2008 den Trägern der Arbeitslosenkassen zur Stellungnahme unterbreitet. Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen hat das SECO die Vereinbarung an drei Punkten zugunsten der Arbeitslosenkassen angepasst.²⁹⁸ Die endgültige Fassung der Leistungsvereinbarungen wurde den Trägern der Arbeitslosenkassen vom SECO am 2. Juli 2008 zugeleitet.

²⁹⁷ Zweck ist hingegen nicht die Steuerung der Leistungsausgaben.

²⁹⁸ Die Malusgrenze wurde gegenüber dem Entwurf von 115% auf 120% des Zielwerts bei den Verwaltungskosten je Leistungspunkt erhöht, Kleinstkassen erhalten Verwaltungskosten nicht nur bis zur Höhe von 150.000 CHF, sondern bis 200.000 CHF jährlich unabhängig vom Leistungsvolumen vollständig erstattet, und bei der Anpassung des Basiszielwerts wird neben der Preisentwicklung auch die Reallohnentwicklung im öffentlichen Dienst berücksichtigt. Zu den Einzelheiten dieser Regelungen in den Leistungsvereinbarungen vgl. unten.

Abbildung 27: Zielsteuerung der Arbeitslosenkassen in der Schweiz

Anmerkung: Es gibt 25 öffentliche Arbeitslosenkassen in Trägerschaft der 26 Kantone und 11 private Arbeitslosenkassen in Trägerschaft von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Leistungsvereinbarungen werden alle einzelnen administrativen Leistungen der Arbeitslosenkassen mit so genannten Leistungspunkten bewertet. Die Leistungspunkte sollen den normalerweise erforderlichen Aufwand wiedergeben. Beispielsweise werden für einen Zugang zur Arbeitslosenentschädigung 50 Leistungspunkte angesetzt, für die monatliche Abrechnung einer Empfängerin bzw. eines Empfängers von Arbeitslosenentschädigung jedoch lediglich zwei Leistungspunkte. Die Festlegung der Leistungspunkte basiert auf einer erstmals vor der ersten Leistungsvereinbarung für das Jahr 2000 durchgeführten umfangreichen Prozesskostenanalyse eines externen Auftragnehmers. Dabei wurden in ausgewählten Arbeitslosenkassen die insgesamt angefallenen Kosten einzelnen administrativen Leistungen zugerechnet. Seither wurde diese Analyse für wichtige und neue Aufgaben jeweils vom gleichen Auftragnehmer wiederholt (vgl. etwa SOGUEL und LÉCHOT [2004]).

In den derzeitigen Leistungsvereinbarungen sind zwei Zielindikatoren entscheidend:

- Leistungspunkte je Vollzeitstelle und
- Verwaltungskosten je Leistungspunkt.²⁹⁹

²⁹⁹ In den ersten Leistungsvereinbarungen wurden ausschließlich die Leistungspunkte je Vollzeitstelle als Zielindikator verwendet. Anschließend wurden ausschließlich die Kosten pro Leistungspunkt verwendet. Mit dem neuen System werden beide Ansätze kombiniert, allerdings sind die Leistungspunkte je Vollzeitstelle weitaus relevanter.

Für beide Zielindikatoren sind Zielwerte festgelegt, wobei der Zielwert für die Leistungspunkte je Vollzeitstelle nicht unterschritten und derjenige für die Verwaltungskosten je Leistungspunkt nicht überschritten werden soll. Die Arbeitslosenkassen sollen mindestens 21.425 Leistungspunkte jährlich je Vollzeitstelle erreichen. Für die Verwaltungskosten je Leistungspunkt beträgt der - ggf. kassenspezifisch noch anzupassende - Basiszielwert 5,63 CHF, der nicht überschritten werden soll; der Betrag wird jährlich zum Jahresbeginn, erstmals Anfang 2010 an die Preisentwicklung und an die Veränderung der Reallöhne im öffentlichen Dienst angepasst.³⁰⁰ Die insgesamt zu erbringenden administrativen Leistungen und damit auch die insgesamt erreichbaren Leistungspunkte einer Arbeitslosenkasse hängen entscheidend von der Entwicklung der Zahl der Leistungsempfänger/innen und damit von der Arbeitsmarktentwicklung ab. Die Arbeitsmarktentwicklung ist von den Arbeitslosenkassen nicht relevant beeinflussbar und nur mit Unsicherheiten prognostizierbar. Die entstehenden Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen hingegen, die überwiegend aus Personalkosten bestehen, sind von den Arbeitslosenkassen beeinflussbar, allerdings nur begrenzt kurzfristig. Dementsprechend werden bei günstiger Arbeitsmarktentwicklung die Verwaltungskosten je Leistungspunkt zunächst noch höher sein, bei ungünstiger Arbeitsmarktentwicklung hingegen werden die Kosten je Leistungspunkt zunächst geringer sein als bei unverändertem Arbeitsmarkt. Daher wird der Basiszielwert in Abhängigkeit von der Entwicklung der Zahl der Leistungsbezieher/innen im jeweils relevanten Einzugsgebiet der Arbeitslosenkasse (Kanton oder Schweiz insgesamt) kassenspezifisch um maximal 10% erhöht oder vermindert angepasst. Für jeweils volle 2,5 Prozentpunkte, um den sich die Zahl der Leistungsbezieher/innen im relevanten Gebiet im Vergleich zum vorherigen Kalenderjahr erhöht (vermindert), wird der Basiszielwert um jeweils 1,25 Prozentpunkte reduziert (erhöht).

Der Träger einer Arbeitslosenkasse, die den kassenspezifischen Zielwert für die Verwaltungskosten je Leistungspunkt um mehr als 20% übersteigt, muss 80% der übersteigenden Verwaltungskosten selbst tragen (Malus). Im ersten Kalenderjahr einer derartigen Überschreitung gilt dies allerdings nur dann, wenn zugleich weniger als 17.100 Leistungspunkte je Vollzeitstelle (Unterschreitung des Zielwerts um ca. 20%) erzielt werden. Abweichend davon erhalten Kleinstkassen ihre Verwaltungskosten in Höhe von bis zu 200.000 CHF jährlich unabhängig vom Leistungsvolumen ohne Abzug eines Malus erstattet.

Für alle Arbeitslosenkassen zusammen wird ein Bonus in Höhe von 500.000 CHF jährlich gewährt. Eine Bonuszahlung erhalten die Träger von Arbeitslosenkassen, die den Zielwert für die Verwaltungskosten je Leistungspunkt unterschreiten. Die Verteilung der Bonuszahlung zwischen den Trägern mit „erfolgreicher“ Arbeitslosenkasse erfolgt anhand der Abweichung vom Zielwert und ihrer Größe in Leistungspunkten. Der Bonus ist von den Trägern zumindest teilweise zur Honorierung der Beschäftigten und als Reserve für künftige Maluszahlungen zu verwenden. Über die Verwendung der Bonuszahlungen müssen die Arbeitslosenkassen dem SECO Rechenschaft ablegen.

Alternativ zu dem skizzierten Bonus-Malus-System können sich die Träger der Arbeitslosenkassen für eine Pauschalabrechnung für die gesamte Dauer der Leistungsvereinbarung entscheiden. Bei der Pauschalabrechnung werden die erzielten Leistungspunkte mit dem kassen-

³⁰⁰ Bis einschließlich 2008 wurde der Basiszielwert jährlich diskretionär angepasst.

spezifischen Zielwert vergütet. Träger effizient arbeitender Arbeitslosenkassen können dadurch also ggf. einen erheblichen Überschuss erzielen, tragen jedoch auch das Risiko höherer Verwaltungskosten. Bereits seit dem Jahr 2000 haben sich die derzeit drei landesweit agierenden privaten Arbeitslosenkassen sowie zwei weitere private Arbeitslosenkassen für die Pauschalabrechnung entschieden. Erstmals für die derzeit laufenden Leistungsvereinbarungen hat auch eine öffentliche Arbeitslosenkasse hierfür optiert.

Eine Anpassung der Leistungsvereinbarungen ist für Ausnahmesituationen explizit in den Vereinbarungen vorgesehen. Zu solchen Ausnahmesituationen gehören eine Liquidation der Arbeitslosenkasse und eine außerordentliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Für den Fall einer Änderung des Leistungsumfangs der Arbeitslosenkassen ist explizit eine Anpassung der Leistungspunkte vorgesehen.

Neben den beiden Zielindikatoren werden weitere Indikatoren regelmäßig beobachtet. Hierzu gehören nach Auskunft aus dem SECO die Zahlungsgeschwindigkeit, Einstellungen von Personal und Marktanteile.

Zudem gibt es verbindliche Vorgaben zur Prozessqualität. Dies betrifft die Bearbeitungsdauer von Anträgen auf Leistungen zum Lebensunterhalt, die ordnungsgemäße und vollständige Rechnungsführung sowie die Ausgestaltung und Qualität des Internen Kontrollsystems (IKS).

Neben den Vorgaben des Bundes können die Träger der Arbeitslosenkassen eigene Ziele setzen. Beispielsweise gelten bei einer interviewten öffentlichen Arbeitslosenkasse zudem die jährlich für die gesamte Kantonsverwaltung festgelegten Ziele. Auch setzt sie sich selbst Prozessziele, wie etwa die Zahl der Fälle, die ein/e Mitarbeiter/in pro Tag zu bearbeiten hat. Bei einer gewerkschaftlichen Arbeitslosenkasse hat der Vorstand der Gewerkschaft verschiedene spezifische Ziele gesetzt, beispielsweise Verbesserung des Internetauftritts und der Öffentlichkeitsarbeit sowie interne Aus- und Weiterbildung für die Mitarbeiter/innen und den Aufbau eines Management-Information-Systems.

Die periodische Messung der Kundenzufriedenheit ist Bestandteil der Leistungsvereinbarungen und wurde Anfang 2005 und im Frühjahr 2009 durch Befragungen der Leistungsbezieher/innen erhoben (Link Institut [2005; 2009b; 2009c]; SECO [2005b; 2009d]); nach Auskunft aus dem SECO ist für 2013 die nächste Erhebung geplant. Grundgesamtheit der letzten telefonischen Erhebung im Frühjahr 2009 waren Empfänger/innen von Arbeitslosenentschädigung, die diese Leistung zum Zeitpunkt der Ziehung seit mindestens vier Wochen bezogen haben, für die im Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen (ASAL) eine Telefonnummer erfasst war und die mindestens einer der sechs Befragungssprachen mächtig waren (Link Institut [2009c, S. 3]). Für die Arbeitslosenkassen sollten in der Regel jeweils 100 Interviews realisiert werden, für jeweils mehrere kleinere Arbeitslosenkassen wurden zusammen 100 Interviews angestrebt (Link Institut [2009c, S. 3]). Dadurch ergab sich eine Soll-Größe von 3.100 Interviews, tatsächlich wurden 3.124 durchgeführt (Link Institut [2009c, S. 6]). Die Befragung wurde in Deutsch (1.632 Interviews), Französisch (1.015 Interviews), Italienisch (348 Interviews), Serbisch / Kroatisch / Bosnisch, Albanisch und Türkisch (zusammen 129 Interviews) durchgeführt (Link Institut [2009c, S. 3, 11]). Die durchschnittliche Befragungsdauer betrug 14 Minuten (Link Institut [2009c, S. 10]). Die Fragen gegenüber der vor-

herigen Erhebung blieben weitgehend unverändert (Link Institut [2009c, S. 9]), so dass Zeitvergleiche möglich sind. Gegenstand der Befragung sind insbesondere die Kenntnis der freien Kassenwahl, die Kenntnis der Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen, Kriterien der Kassenwahl, Erwartungen an die Arbeitslosenkasse sowie die Zufriedenheit (Gesamtzufriedenheit und Wichtigkeit und Zufriedenheit hinsichtlich einzelner Teilaspekte) (Link Institut [2009b, S. 6-9]).

Die Daten zur Zielerreichung stammen aus dem gemeinsam genutzten EDV-System des SECO (vgl. Abschnitt 10.1). Die Zielerreichung wird zentral durch das SECO ein bis zwei Mal während und schließlich nach Abschluss des Kalenderjahres festgestellt. Innerhalb der Arbeitslosenkassen ist eine Zuordnung des Erfolgsbeitrags nur auf einzelne Organisationseinheiten bzw. Anlaufstellen, nicht jedoch auf einzelne Mitarbeiter/innen möglich. Die Ergebnisse zur Zielerreichung aller Arbeitslosenkassen werden seit 2009 allen Arbeitslosenkassen zur Verfügung gestellt, jedoch nicht veröffentlicht.³⁰¹ Regelmäßige Zielnachhaltedialoge sind nicht vorgesehen. Gleichwohl führt das SECO Gespräche mit Arbeitslosenkassen, die in der Maluzone sind oder davon bedroht sind. Dabei kann die Initiative vom SECO oder der betroffenen Arbeitslosenkasse ausgehen. Bei Zielverfehlungen muss die betroffene Arbeitslosenkasse Verbesserungsvorschläge unterbreiten, über die vom SECO entschieden wird. Das SECO bietet darüber hinaus auch Unterstützungsleistungen an, etwa eine vom SECO finanzierte Organisationsanalyse.

10.2.2 Erfahrungen und Einschätzungen

Insgesamt wird das Zielsteuerungssystem vom SECO wie auch von den beiden befragten Arbeitslosenkassen positiv bewertet, wenngleich aus unterschiedlichen Gründen. Das SECO sieht als Vorteil, dass die Arbeitslosenkassen ihre Ressourcen - nach einer Anpassungszeit - an die Arbeitslosigkeit anpassen müssen und dadurch Kosteneinsparungen realisiert werden könnten. Die Kassenleiter/innen nähmen aufgrund der Leistungsvereinbarungen ihre Aufgabe ernst, setzten sich mit Prognosen auseinander und trafen durchdachte Ausgaben- und Personalentscheidungen. Insgesamt sei bei den Arbeitslosenkassen ein großes Kostenbewusstsein entstanden und die Konkurrenz um Marktanteile vor allem zwischen öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen in erwünschter Weise ausgeprägter geworden. Allerdings sei die Konkurrenz insofern begrenzt, als die Leistungsempfänger/innen grundsätzlich erst nach zwei Jahren die Arbeitslosenkasse wechseln könnten.

Umgekehrt lobt die befragte private Arbeitslosenkasse die Bereitstellung adäquater Daten durch das SECO für ihre Planung. Im Experteninterview hat die befragte öffentliche Arbeitslosenkasse das System als das „fairste System, das uns zur Verfügung steht“ bezeichnet und die Verständlichkeit und Einfachheit für die Betroffenen gelobt. Die private Arbeitslosenkasse hat zudem die konstruktive Zusammenarbeit mit dem SECO hervorgehoben.

Das stärkere Kostenbewusstsein würde nach Einschätzung des SECO jedoch auch dazu führen, dass bei schwankender Arbeitsmarktlage die Fluktuation der Mitarbeiter/innen der Arbeitslosenkassen hoch sei und dadurch *Know-how*-Verlust drohe.

³⁰¹ Ergebnisse zur Zielerreichung der einzelnen Arbeitslosenkassen im Jahr 2000 wurden jedoch vom SECO [2002] veröffentlicht.

Nach einer Untersuchung von PASQUIER und LARPIN [2008, S. 40] bei allen öffentlichen Arbeitslosenkassen im Jahr 2007 gibt es ein Spannungsfeld zwischen dem SECO und dem jeweiligen Kanton, in dem sich die öffentlichen Arbeitslosenkassen befinden. So gebe es teilweise widersprüchliche Vorgaben des SECO und der Kantone zur Bewirtschaftung des Budgets und hinsichtlich der EDV. Dadurch sind die öffentlichen Arbeitslosenkassen teilweise gezwungen, zwei getrennte Budgets zu errichten und zwei getrennte Buchhaltungen zu führen.

Das SECO und die befragte öffentliche Arbeitslosenkasse haben darauf hingewiesen, dass die Leistungsvereinbarungen vor allem messbare Quantität fordern würden. Daher bedürfe es anderer Mechanismen, um die Qualität sicherzustellen. Hierfür sei nach Ansicht der öffentlichen Arbeitslosenkasse die inzwischen erhöhte Trägerhaftung bei gleichzeitiger Absenkung der Bonuszahlungen hilfreich gewesen. Außerdem fördere nach Einschätzung der befragten privaten Arbeitslosenkasse die Konkurrenz um Marktanteile die Qualität.

Nach übereinstimmender Einschätzung der Befragten passt die Führungs- und Verwaltungskultur (inzwischen) zum System der Zielsteuerung. Nach Aussage aus dem SECO habe es anfangs vor allem bei den Arbeitslosenkassen in der Maluszone Akzeptanzprobleme gegeben, die jedoch inzwischen ausgeräumt seien.

Zielindikatoren

Die verwendeten Zielindikatoren werden sowohl vom SECO als auch von den beiden befragten Arbeitslosenkassen für zweckmäßig erachtet. Allerdings sei dies wesentlich davon abhängig, dass die zur Vorbereitung durchgeführte Prozesskostenanalyse tragfähig ist. Am daraus entwickelten System der Leistungspunkte gab es jedoch nur sehr vereinzelt konkrete Kritik. So hat das SECO darauf hingewiesen, dass einzelne Arbeitslosenkassen Leistungspunkte für die Buchhaltung und das Interne Kontrollsystem (IKS) haben möchten; allerdings seien die tatsächlich anfallenden Kosten hierfür in Leistungspunkten für andere Aufgaben enthalten.

Die Festlegung der Leistungspunkte basiert auf Prozesskostenanalysen externer Auftragnehmer/innen (vgl. Unterabschnitt 10.2.1). Dies habe sich nach Einschätzung des SECO bewährt. Die Auftragnehmer/innen hätten großes Know-how erworben, die Analysen seien auch bei den Arbeitslosenkassen akzeptiert. An der anschließenden Diskussion und Bereinigung der Ergebnisse beteiligt das SECO die Arbeitslosenkassen (vgl. Unterabschnitt 10.2.1). Nach Angaben aus dem SECO versuchen alle Arbeitslosenkassen, Argumente für zusätzliche Leistungspunkte für neue Aufgaben zu finden; dies halte sich jedoch in vernünftigen Grenzen.

Das SECO hat darüber hinaus auf unterschiedliche Interessen der Arbeitslosenkassen und der kantonalen Arbeitsverwaltungen bei der Verbuchung von Arbeitsaufnahmen hingewiesen. Die kantonalen Arbeitsverwaltungen wollen nach einer Arbeitsaufnahme eine Rückkehr in den Bezug von Arbeitslosenentschädigung möglichst vermeiden, da dies ihre Zielerreichung beeinträchtigt (vgl. Unterabschnitt 10.3.1.1). Sie haben daher ein Interesse, nach einer erfolgten Arbeitsaufnahme vor deren Verbuchung zunächst abzuwarten. Die Arbeitslosenkassen hingegen sind an einer möglichst raschen Verbuchung einer Arbeitsaufnahme interessiert, da sie für eine erneute Antragstellung dann mehr Leistungspunkte bekommen. Da die Verbuchung der beiden Institutionen in getrennten EDV-Systemen erfolgt, führt dies zu widersprüchlichen

Daten. Das SECO würde daher gern die beiden Systeme miteinander verbinden, sieht derzeit hierzu jedoch keine Möglichkeit.

Aus Sicht einer befragten Arbeitslosenkasse erfolge die Überprüfung der Leistungspunkte zu selten. Bei Einführung neuer Aufgaben müssten die Arbeitslosenkassen diese umsetzen, vorfinanzieren und darauf hoffen, dass diese nachträglich adäquat mit Leistungspunkten bewertet würden. Bei zusätzlichen Aufgaben, die kurz nach Einführung wieder abgeschafft wurden, habe es teilweise keinerlei Leistungspunkte gegeben.

Fehlanreize

Insgesamt war die Einschätzung der Befragten, dass Fehlanreize und kosmetische Aufbesserungen von Ergebnissen nur sehr selten vorkommen würden.

Nach Einschätzung einer privaten Arbeitslosenkasse führte das System der Leistungspunkte dazu, dass bei Verfahrensoptimierungen die Erhöhung der Zahl der Leistungspunkte und nicht die Verbesserung des Services für die Leistungsempfänger/innen im Vordergrund stünde.

Die Leistungsvereinbarungen sehen u.a. Leistungspunkte für jede besetzte Ausbildungsstelle vor. Über diese Leistungspunkte lässt sich für jede besetzte Ausbildungsstelle etwa eine halbe Vollzeitstelle finanzieren. Dies habe nach Aussage des SECO in der Vergangenheit dazu geführt, dass eine kleine Arbeitslosenkasse mit drei Vollzeitstellen drei Auszubildende hatte und dadurch die Hälfte der abgerechneten Leistungspunkte erzielt hat. Daher hat das SECO inzwischen die Anzahl der Ausbildungsstellen in Abhängigkeit von der Größe der Arbeitslosenkassen begrenzt.

Das SECO hat zudem darauf hingewiesen, dass teilweise die Arbeitslosenkassen zur Erhöhung ihrer Leistungspunkte Arbeitsuchende beeinflussen würden, damit diese auch offensichtlich aussichtslose Leistungsanträge einreichen.

Zielwerte

Ursprüngliches Ziel des SECO bei der Einführung der Leistungsvereinbarungen im Jahr 2000 war es nach eigener Aussage, dass perspektivisch alle Arbeitslosenkassen die Pauschalabrechnung wählen. Tatsächlich ist neben den fünf Arbeitslosenkassen, die von Anfang an stets die Pauschalabrechnung gewählt haben, seither erst eine weitere Arbeitslosenkasse zur Pauschalabrechnung gewechselt (vgl. Unterabschnitt 10.2.1). Inzwischen sieht das SECO das ursprüngliche Ziel als unrealistisch an. Allerdings versucht das SECO offenbar erfolgreich, das Bonus-Malus-System der Pauschalabrechnung anzugleichen, indem die Grenze, ab der der Malus fällig wird, sukzessive dem Zielwert angenähert wird. So wurde diese Grenze von anfangs 200% auf inzwischen 120% des Zielwerts gesenkt. Dadurch hat inzwischen wenigstens die Mehrzahl der Arbeitslosenkassen eine ernsthafte Chance auf einen Bonus und / oder ein ernsthaftes Risiko, vom Malus betroffen zu sein.

Allerdings konstatiert das SECO gleichzeitig, dass mit der Malusgrenze oberhalb des Zielwerts vermieden werden solle, dass bei einzelnen Arbeitslosenkassen aufgrund exogener Faktoren auf die Zielerreichung ein Malus fällig würde. So wären beispielsweise die Zielwerte bei steigender Arbeitslosigkeit eher leicht zu erreichen (wie 2009) und bei sinkender Arbeits-

losigkeit eher ambitioniert (wie 2010). Die befragte öffentliche Arbeitslosenkasse hat die Zielwerte sowohl als realistisch als auch als ambitioniert angesehen.

Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Zielerreichung

Nach übereinstimmender Einschätzung des SECO und der befragten Arbeitslosenkassen lässt das SECO den Arbeitslosenkassen relativ große Handlungsspielräume, diese würden eher durch die Träger, vor allem bei den öffentlichen Arbeitslosenkassen, begrenzt (z.B. Personalrecht des Kantons, feste Lohnsätze, Art und Umfang des Personals). Diese Begrenzung durch die Kantone wird jedoch eher nicht als problematisch wahrgenommen.

Nach einer Untersuchung von PASQUIER und LARPIN [2008] bei allen öffentlichen Arbeitslosenkassen im Jahr 2007 sind die Handlungsspielräume aufgrund der Vorgaben der Kantone sehr unterschiedlich. PASQUIER und LARPIN [2008, S. 21] haben die Arbeitslosenkassen anhand der *Governance*-Modelle in vier Typen eingeteilt. Das eine Extrem stellt die juristisch selbstständige Arbeitslosenkasse mit einer großen Autonomie dar. Das andere Extrem sind Arbeitslosenkassen, die in eine Behörde mit weiteren Aufgaben integriert sind und die daher nur wenige Handlungsspielräume haben. Zwischen dem gewählten *Governance*-Modell und der Höhe der Verwaltungskosten je Leistungspunkt besteht bei den öffentlichen Arbeitslosenkassen nach der Untersuchung von PASQUIER und LARPIN [2008, S. 47f] kein erkennbarer Zusammenhang.

Nach übereinstimmender Ansicht aller Befragten liege die Zielerreichung weitgehend an den Arbeitslosenkassen und sei nur wenig durch exogene Faktoren bestimmt. Dazu trage wesentlich der oben skizzierte Verzögerungsmechanismus bei schwankender Arbeitsmarktlage bei.³⁰² Allerdings ist nach Einschätzung des SECO die oben skizzierte verzögerte Anpassung des Zielwerts an die Arbeitsmarktentwicklung speziell für die öffentlichen Arbeitslosenkassen kurz, da sie teilweise Beamte mit längeren Kündigungsfristen beschäftigen.³⁰³

Von Seiten des SECO und der befragten privaten Arbeitslosenkasse wurde die Nähe der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und der öffentlichen Arbeitslosenkassen thematisiert. Dadurch könne es Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen geben. Hier sei das SECO in der Pflicht, die freie Kassenwahl durchzusetzen. Allerdings weisen PASQUIER und LARPIN [2008, S. 35] darauf hin, dass aufgrund dieser Kritik privater Arbeitslosenkassen inzwischen in einigen Kantonen eine klare Trennung zwischen öffentlicher Arbeitslosenkasse und den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren erfolgt sei, die nicht immer optimal sei. So führe diese Trennung etwa zu Koordinationsmängeln. Zudem würden in Regionen mit starken gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen die kantonalen Entscheidungsträger/innen im Interesse guter Beziehungen zu den Gewerkschaften die öffentlichen Arbeitslosenkassen eher behindern als fördern (PASQUIER und LARPIN [2008, S. 36]).

³⁰² Die verbleibende Prognoseunsicherheit über die Arbeitsmarktentwicklung werde - wie oben bereits erwähnt - nach Einschätzung des SECO zudem dadurch gelöst, dass die Malusgrenze 20% über dem Zielwert liege.

³⁰³ Die gesetzlichen Regelungen zu den Möglichkeiten einer Entlassung kantonaler Beamter sind in den Kantonen sehr unterschiedlich.

Zielnachhaltung³⁰⁴

Die Messung der Zielerreichung, die durch das SECO erfolgt, wurde von allen Befragten insgesamt als adäquat angesehen. Seitens der Arbeitslosenkassen wurde mehr Transparenz für die Leiter/innen der Arbeitslosenkassen und insbesondere Daten zu regionalen Marktanteilen landesweit agierender Arbeitslosenkassen angemahnt.

Kundenzufriedenheit der Arbeitssuchenden

Die Befragungen zur Kundenzufriedenheit haben kaum Unterschiede zwischen den Arbeitslosenkassen ergeben. Insgesamt sind bei den beiden bisherigen Erhebungen Anfang 2005 und im Frühjahr 2009 etwa drei Viertel der Leistungsempfänger/innen zufrieden oder sehr zufrieden gewesen (Link Institut [2005, S. 6]; SECO [2009d]).³⁰⁵ Nach Einschätzung des SECO zeige dies, dass die befürchtete Qualitätsverschlechterung durch die stark quantitativ ausgerichtete Zielsteuerung nicht eingetreten sei. Wegen der unerwartet gleichmäßig guten Ergebnisse bei der erstmaligen Erhebung im Jahr 2005 wurde anders als ursprünglich geplant kein zwei-, sondern ein vierjähriger Turnus für weitere Erhebungen vorgesehen.

Die beiden befragten Arbeitslosenkassen vertraten die Ansicht, dass sich die Kundenzufriedenheit in den Marktanteilen widerspiegele. Dementsprechend werden die Befragungen von Arbeitssuchenden zur Identifizierung von Verbesserungspotenzial genutzt. Beide Arbeitslosenkassen haben bereits eigene Befragungen zur Kundenzufriedenheit durchgeführt bzw. planen dies.

Individuelle Bonuszahlungen

Die Bonuszahlung des SECO für Arbeitslosenkassen, die ihren Zielwert übertreffen, soll zumindest teilweise zugunsten der Mitarbeiter/innen und zur Bildung einer Rücklage für eventuelle Maluszahlungen verwendet werden (vgl. Unterabschnitt 10.2.1). Beides erweist sich jedoch in der Praxis als problematisch.

Da es noch keinen Wechsel einer Arbeitslosenkasse direkt von der Bonus- in die Maluszone gegeben habe, ist nach Einschätzung des SECO die Notwendigkeit einer Rücklagenbildung und damit die Anreizwirkung des Bonus' abgeschwächt.

Leistungsprämien an Mitarbeiter/innen werden teilweise nicht wie beabsichtigt ausgezahlt. Nach Auskunft des SECO können einzelne Mitarbeiter/innen nicht gezielt honoriert werden, da eine entsprechende Zuordnung des Erfolgsbeitrags nur bis auf Ebene einzelner Organisationseinheiten bzw. Anlaufstellen möglich ist. Dementsprechend können lediglich alle Mitarbeiter/innen einer Arbeitslosenkasse honoriert werden. Doch selbst dies erfolge insbesondere bei den öffentlichen Arbeitslosenkassen aus rechtlichen Gründen bzw. nach Aussage einer befragten öffentlichen Arbeitslosenkasse im Interesse der Gleichbehandlung mit anderen Beschäftigten des Kantons oftmals nicht. Die Mittel würden nach Angaben aus dem SECO vielfach zu einem kleinen Teil für Betriebsfeiern o.ä. verwendet. Auch die befragte private Ar-

³⁰⁴ Die beiden befragten Arbeitslosenkassen haben keine Erfahrungen mit Konsequenzen aus Zielverfehlungen.

³⁰⁵ Anders als der Ergebnisbericht für 2005 (Link Institut [2005]) ist der Ergebnisbericht für 2009 (Link Institut [2009b]) nicht veröffentlicht worden.

beitslosenkasse zahlt überschüssige Mittel nicht an ihre Mitarbeiter/innen aus, sondern behält sie als Rücklage.

10.3 Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktpolitik

Im Folgenden wird zunächst auf die Ausgestaltung der Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktpolitik eingegangen (Unterabschnitt 10.3.1), anschließend auf die Erfahrungen und Einschätzungen hierzu (Unterabschnitt 10.3.2).

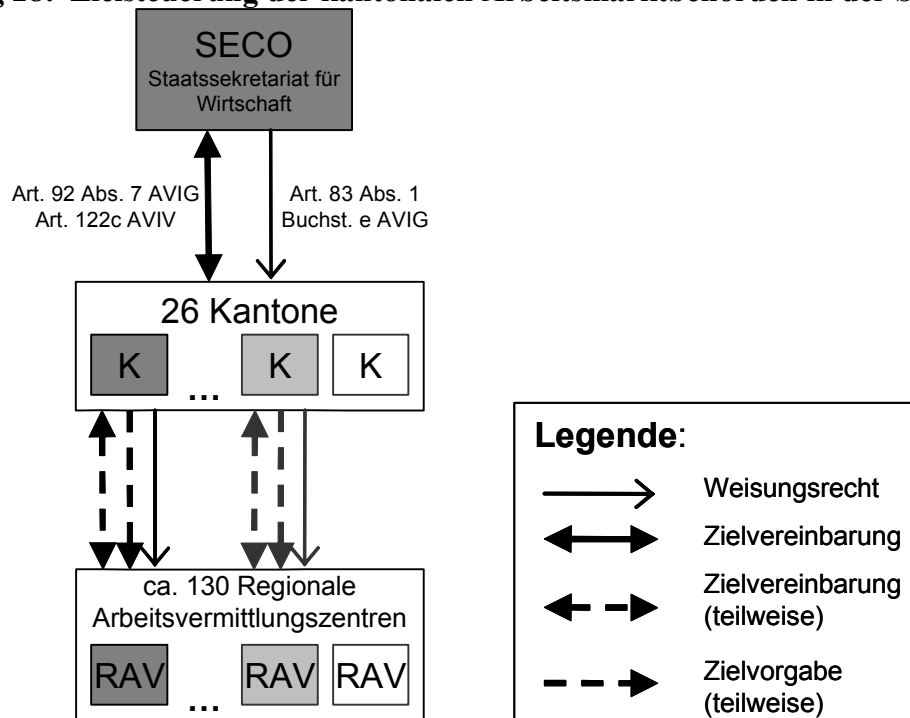
10.3.1 Ausgestaltung

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) steuert seit Anfang 2000 (PETER [2009, S. 51]) die 26 Kantone hinsichtlich ihrer aktiven Arbeitsmarktpolitik über wirkungsorientierte Leistungsvereinbarungen. Die Möglichkeit von Leistungsvereinbarungen ist explizit gesetzlich vorgesehen (Art. 92 Abs. 7 AVIG), ihre Ausgestaltung durch die Arbeitslosenversicherungsverordnung genauer geregelt (Art. 122c AVIV). Dabei ist explizit die Möglichkeit der Verwendung eines ökonomischen Modells vorgesehen (Art. 122c Abs. 3 AVIV). Mit den Leistungsvereinbarungen soll den Kantonen ein Anreiz zu einem wirkungsvollen und effizienten Vollzug gegeben werden (Art. 112c Abs. 1 AVIV). Den Kantonen obliegt es zu entscheiden, ob und ggf. wie sie ihre kantonalen Arbeitsmarktbehörden, insbesondere die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren über Ziele steuern. Tatsächlich gibt es zumindest einige Kantone, die ihre Regionalen Arbeitsvermittlungszentren über Ziele steuern; allerdings liegt hierzu kein systematischer Überblick vor. Abbildung 28 zeigt zusammenfassend die Steuerungsbeziehungen und die Weisungsbefugnisse.

Der Einführung von wirkungsorientierten Leistungsvereinbarungen gingen erhebliche konzeptionelle Vorarbeiten voraus. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gab es für die Kantone kontraproduktive Anreize (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 7]):

- Zum einen gab es finanzielle Anreize für die Kantone, unabhängig von einer erwarteten Verbesserung der Integrationschancen Bezieher/innen von Arbeitslosenentschädigung nach 30 Wochen Leistungsbezug in arbeitsmarktliche Maßnahmen zuzuweisen.
- Zum anderen wurden die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren zu möglichst vielen Stellenvermittlungen angehalten. Dadurch kam es häufig zu Fehlzuweisungen, die Arbeitssuchenden traten oftmals die Stellen nicht an oder wurden nach kurzer Zeit wieder gekündigt. Dies führte zudem dazu, dass Arbeitgeber/innen nach schlechten Erfahrungen ihre offenen Stellen nicht mehr meldeten.

Eine Evaluation zeigte, dass die Kantone und Regionalen Arbeitsvermittlungszentren infolge fehlender Ergebnisverantwortung suboptimal arbeiteten (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 7]). Das Interesse der Kantone bei der Umsetzung deckte sich nicht mit den beiden wichtigsten gesetzlichen Zielen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, nämlich einer raschen und dauerhaften Wiedereingliederung (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 8]). Zur Überwindung der skizzierten Zielkonflikte sollten wirkungsorientierte Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen eingesetzt werden.

Abbildung 28: Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz

Anmerkung: Die Kantone können ihr Verhältnis zu den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren einschließlich Zielvereinbarungen und Zielvorgaben in eigener Zuständigkeit regeln; hierzu liegt kein systematischer Überblick vor.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wirkungsorientierte Leistungsvereinbarungen werden seit dem Jahr 2000 zwischen dem EVD und den einzelnen Kantonen geschlossen. Sie hatten anfangs eine Laufzeit von drei Jahren und haben seit dem Jahr 2006 eine Laufzeit von vier Jahren. Falls ein Kanton eine vorgeschlagene Vereinbarung nicht unterzeichnet, so kann das EVD bereits seit dem Jahr 2000 einseitig bestimmen, inwieweit diese dennoch angewandt wird (Art. 122c Abs. 5 AVIV, EGGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 19]). Bis Ende 2009 hatten alle Kantone die Leistungsvereinbarung für den Zeitraum von 2010 bis 2013 unterzeichnet (SECO [2010a, S. 23]), so dass eine einseitige Bestimmung durch das EVD nicht in Betracht kam.

Während der ersten Leistungsvereinbarung (2000 bis 2002) hat der Leistungs- und Konkurrenzdruck zwischen den Kantonen und Regionalen Arbeitsvermittlungszentren das wechselseitige Lernen voneinander behindert, weil die erfolgreichen Akteure ein starkes Interesse daran hatten, anderen nicht zum Erfolg zu verhelfen. Daher wurde mit der zweiten Leistungsvereinbarung ab 2003 der Konkurrenzdruck vermindert, indem insbesondere das bis dahin eingesetzte Bonus-Malus-System abgeschafft wurde (vgl. Unterabschnitt 10.3.1.4). Zudem wurde der interkantonale Erfahrungsaustausch eingeführt und die Zielindikatoren etwas verändert (vgl. Unterabschnitt 10.3.1.1). Seither hat es nur noch geringfügige Änderungen gegeben.

Zunächst wird in Unterabschnitt 10.3.1.1 auf Ziele, Zielindikatoren und Zielwerte eingegangen. In Unterabschnitt 10.3.1.2 werden die zur Unterstützung der Kantone zur Verfügung

gestellten Interpretationshilfen und operativen Kennzahlen vorgestellt. Zielnachhaltung, das *Ranking* und die Kommunikation der Zielerreichung sind Gegenstand von Unterabschnitt 10.3.1.3. Unterabschnitt 10.3.1.4 befasst sich mit Anreizen und Sanktionen im Rahmen der Zielsteuerung, insbesondere mit dem bereits 2003 abgeschafften Bonus-Malus-System. Wenngleich die Kundenzufriedenheit von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie Arbeitsuchenden nicht Gegenstand der Zielvereinbarungen ist, so wird sie dennoch gelegentlich erhoben (Unterabschnitt 10.3.1.5). Auf Indizien zu den Wirkungen der Zielsteuerung wird schließlich in Unterabschnitt 10.3.1.6 eingegangen.

10.3.1.1 Ziele, Zielindikatoren und Festlegung der Zielwerte sowie Mindeststandards

Zur Konzeption der Leistungsvereinbarungen wurden seinerzeit arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele aus dem Gesetz abgeleitet (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 13]):

- Verhütung von Arbeitslosigkeit,
- rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der gemeldeten Arbeitsuchenden,
- Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und Abgängen aus dem Leistungsbezug aufgrund der Ausschöpfung der individuellen Anspruchsdauer (Aussteuerungen) sowie
- effizienter Vollzug des Arbeitslosenversicherungs- und des Arbeitsvermittlungsgesetzes.

Aus den möglichen Zielindikatoren sollten Zielindikatoren nach folgenden drei Kriterien ausgewählt werden (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 13]):

- Wirkungsmessung: Die Zielindikatoren sollten Rückschlüsse auf die tatsächlichen Wirkungen zulassen.
- Endogenität: Die Zielindikatoren sollten von exogenen Größen weitgehend unabhängig sein.³⁰⁶
- Manipulationsresistenz: Die erreichten Werte sollten durch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren nicht systematisch manipuliert werden können.

Die theoretische Analyse und die praktische Erprobung im Vorfeld der ersten Leistungsvereinbarung führten zu insgesamt vier Zielindikatoren, die - nach einer Änderung Anfang 2003 - bis heute unverändert verwendet werden (vgl. Tabelle 23). Diesen vier Zielindikatoren entsprechen vier Wirkungsabsichten:

- Rasche Wiedereingliederung,
- Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit,
- Vermeidung von Aussteuerungen und
- Vermeidung von Wiederanmeldungen.

³⁰⁶ Außerdem sollen sie vergleichsweise geringe „zufällige“ Schwankungen aufweisen. Mit den zufälligen Schwankungen sind offenbar solche Schwankungen gemeint, die aus solchen Zu- und Abgängen in den und aus dem Leistungsbezug resultieren, auf die die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren keinen Einfluss haben (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 14f]). Bei derartigen Zu- und Abgängen handelt es sich jedoch auch um exogene Einflüsse.

Tabelle 23: Ziele und Zielindikatoren mit Gewichtung in der Schweiz seit 2000

Lfd. Nr.	Wirkungsziel	Zielindikator	Gewichtung
1	Rasche Wiedereingliederung	Durchschnittliche abgeschlossene Dauer des Bezugs von Arbeitslosenentschädigung der Abgänger/innen (Tage)	50%
2	Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit	Anzahl der Empfänger/innen von Arbeitslosenentschädigung, die nach erstmaligem Bezug von Arbeitslosenentschädigung nach Erfüllung der Anwartschaft in jedem der ersten 13 Monate jeweils mindestens einen Tag diese Leistung bezogen haben, in Relation zur Zahl der Zugänge ^a in Arbeitslosenentschädigung vor 13 Monaten ^b (Anteil in Prozent)	20%
3	Vermeidung von Aussteuerungen	Anzahl der ausgesteuerten Empfänger/innen von Arbeitslosenentschädigung in Relation zur Zahl der Zugänge ^a in Arbeitslosenentschädigung vor 24 Monaten zzgl. der Anzahl der ausgesteuerten Empfänger/innen von Arbeitslosenentschädigung ^b (Anteil in Prozent)	20%
4	Vermeidung von Wiederanmeldungen	Anzahl der Zugänge in Arbeitslosenentschädigung von Personen in Relation zu den Abgängen aus Arbeitslosenentschädigung im Zeitraum von vier bis zwei Kalendermonaten zuvor ^b (Anteil in Prozent)	10%
-	Rasche und nachhaltige Wiedereingliederung	Wirkungsindex (Gesamtindex)	100%

^a Nur Zugänge mit erstmaligem Bezug von Arbeitslosenentschädigung nach Erfüllung der Anwartschaft (vgl. Abschnitt 10.1).

^b Von 2000 bis 2002 war stattdessen der Nenner der Bestand an Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosenentschädigung.

Quelle: EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 13f, 17], Leistungsvereinbarungen RAV/LAM/KAST 2006-2009 und 2010-2013 (jeweils Beilage 3).

Dabei beziehen sich die entsprechenden Zielindikatoren jeweils ausschließlich auf die Empfänger/innen von Arbeitslosenentschädigung und nicht auf alle Arbeitssuchenden. Dies wurde bereits seinerzeit als Nachteil angesehen, jedoch wurden Daten zu allen Arbeitssuchenden als nicht zuverlässig angesehen: Während Daten zu Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosenentschädigung dem Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen (ASAL) entnommen werden können, stehen zu den Arbeitssuchenden ohne Bezug von Arbeitslosenentschädigung lediglich Daten aus dem Informationssystem Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarkt (AVAM) zur Verfügung. AVAM wird jedoch durch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren gespeist und wurde daher als anfällig für Manipulationen angesehen. Zudem ist ASAL im

Gegensatz zu AVAM revisionsfähig und wird auch periodisch revidiert (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 13f]). Bis heute erfolgt die Leistungsmessung ausschließlich auf Basis der ASAL-Daten (vgl. Leistungsvereinbarungen RAV/LAM/KAST 2006-2009 und 2010-2013, jeweils Beilage 3).

Ebenfalls wurde bereits seinerzeit die Möglichkeit gesehen, dass die Zahl der Übertritte in Langzeitbezug von den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren durch Ab- und Anmeldungen manipuliert werden kann. Dem soll durch das Ziel „Vermeidung von Wiederanmeldungen“ entgegengewirkt werden, das durch die skizzierte (Manipulations-) Strategie beeinträchtigt wird (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 14]).

Für das arbeitsmarktpolitische Wirkungsziel „Verhütung von Arbeitslosigkeit“ wurde kein geeigneter Zielindikator gefunden (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 19]); die Suche wurde über 2003 hinaus fortgesetzt (MOSER [2003]), allerdings (bislang) ergebnislos.

Die Zielindikatoren werden nicht nur durch die Arbeit der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren, sondern auch exogen beeinflusst. Daher erfolgt bereits seit dem Jahr 2000 eine kantonspezifische Exogenitätskorrektur separat für die vier einzelnen Zielindikatoren mit einem linearen Regressionsmodell (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 15f]). Die berücksichtigten exogenen Größen waren anfangs die Anteile verschiedener Gruppen an den Arbeitssuchenden (z.B. Frauen, Schweizer/innen, aus Saisonbranchen, aus höheren Funktionen), der Anteil der Empfänger/innen von Arbeitslosenentschädigung an der Bevölkerung und zwei Größen für die Agglomeration (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 15f]). Je nach Zielindikator war der Erklärungsgehalt der vier einzelnen Schätzungen (so genanntes angepasstes R-Quadrat) zwischen 10% (Aussteuerung) und 60% (Bezugsdauer) eher gering bzw. eher hoch. Seit 2003 werden als exogene Größen für alle vier Zielindikatoren der Anteil der Zugänge in die Arbeitslosenentschädigung an der erwerbstätigen Bevölkerung (Zugangsquote), der Anteil der Zugänge aus Saisonbranchen (Saisonquote), der Anteil der Schweizer/innen an den Zugängen (Inländerquote), die Größe der Agglomeration und seit 2006 auch der Anteil der Grenzgänger/innen an der erwerbstätigen Bevölkerung verwendet (SECO [2004a; 2005a; 2006; 2007; 2008; 2009b; 2010b]). Für 2009 liegt der Erklärungsgehalt der vier einzelnen Schätzungen (angepasstes R-Quadrat) bei etwa 20% für die Wiederanmeldungen und bei etwa 75% für die übrigen drei Zielindikatoren (Egger, Dreher & Partner AG [2010]). Zudem wurden die Effekte der verlängerten Bezugsdauer der Arbeitslosenentschädigung in einzelnen Kantonen mit erhöhter Arbeitslosigkeit (vgl. Abschnitt 10.1) geschätzt, jedoch nicht in der Exogenitätskorrektur berücksichtigt. Die erreichten Wirkungen ohne Exogenitätskorrektur werden als Rohdaten oder unkorrigierte Werte bezeichnet, jene nach Exogenitätskorrektur als korrigierte Werte. Die korrigierten Werte wurden anfangs unterjährig, inzwischen jedoch nur noch jährlich nachträglich berechnet.

Die erreichten Ergebnisse werden für die einzelnen Zielindikatoren für jeden Kanton jeweils in Relation zum Durchschnitt der Schweiz (100%) ausgedrückt. Werte unter 100% signalisieren eine unterdurchschnittliche *Performance*, Werte über 100% eine überdurchschnittliche *Performance*. Der Ergebnisausweis der vier Zielindikatoren und damit auch des Gesamtindex ist bis zur Ebene einzelner Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte möglich und wird auch praktiziert.

Mit der Durchführung der Exogenitätskorrektur ist von Anfang an die Egger, Dreher & Partner AG beauftragt. Die Berechnung sollte nach Auskunft aus dem SECO unter anderem extern erfolgen, um die Beziehungen zwischen SECO und kantonaler Arbeitsverwaltung nicht durch die Kritik an der Exogenitätskorrektur zu belasten.

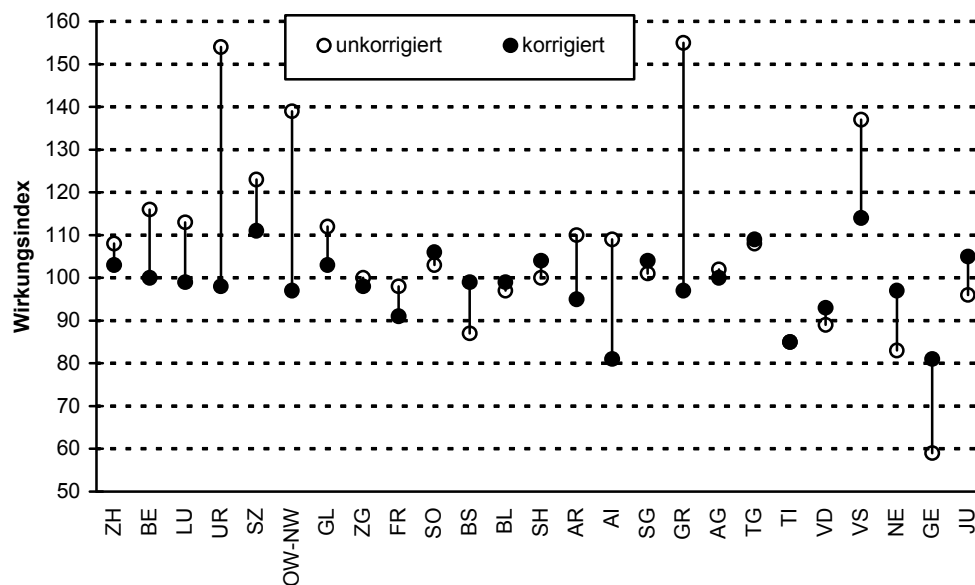
Die vier Zielindikatoren sind seit Einführung der Leistungsvereinbarungen im Jahr 2000 gewichtet, wobei die Gewichtung unverändert geblieben ist (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 16f], Leistungsvereinbarungen RAV/LAM/KAST 2006-2009 und 2010-2013, jeweils Beilage 3). Die seit dem Jahr 2000 unveränderte Gewichtung zeigt Tabelle 23. Das mit 50% höchste Gewicht hat die durchschnittliche abgeschlossene Bezugsdauer, das geringste die Vermeidung von Wiederanmeldungen mit 10%. Mit dem Verhältnis der Gewichtung dieser beiden Zielindikatoren soll auch ein Signal zugunsten frühzeitiger Interventionen gesetzt werden (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 20]).

Durch die Gewichtung ergibt sich ein Wirkungsindex (Gesamtindex), der das Wirkungsziel „Rasche und nachhaltige Wiedereingliederung“ abbilden soll. Wie bei den einzelnen Zielindikatoren wird der Wirkungsindex einzelner Kantone in Relation zum Durchschnitt der Schweiz (100%) ausgedrückt. Auf Grundlage der erreichten Wirkungen ohne Exogenitätskorrektur ergibt sich der unkorrigierte Wirkungsindex, auf Grundlage jener mit Exogenitätskorrektur ergibt sich der korrigierte Wirkungsindex.

Explizite Zielwerte für die vier Zielindikatoren oder den Gesamtindex gibt es für die Kantone nicht. Implizit fungiert jedoch der Durchschnitt der Schweiz als Zielwert, der allerdings nicht ex-ante, sondern erst ex-post bekannt ist. In einem Experteninterview wurde über kantonale Zielwerte für die vier nationalen und ergänzende regionale Zielindikatoren berichtet, die sich ebenfalls auf den Schweizer Durchschnitt beziehen (z.B. 100% oder 110% des Schweizer Durchschnitts).

Abbildung 29 zeigt für die Schweizer Kantone den unkorrigierten und den korrigierten Wirkungsindex für das Jahr 2009; für die Schweiz insgesamt ergibt sich definitionsgemäß ein unkorrigierter und korrigierter Wirkungsindex von 100. Die Exogenitätskorrektur erfolgt in der Regel in Richtung des Schweizer Durchschnitts von 100, dementsprechend ist die Heterogenität der korrigierten Wirkungsindices deutlich geringer als die der unkorrigierten. Lediglich in Einzelfällen erfolgt die Exogenitätskorrektur in die andere Richtung, wie etwa in Freiburg, oder führt zu Wechseln zwischen überdurchschnittlichen und unterdurchschnittlichen Kantonen, wie etwa bei den kleineren Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Jura. Die Exogenitätskorrektur führt vielfach zu einer Verschlechterung der *Performance* im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt, kann jedoch auch zu einer Verbesserung führen. Das absolute Ausmaß der Exogenitätskorrektur ist dabei sehr unterschiedlich. Sie reicht von null Prozentpunkten (Tessin) bis 58 Prozentpunkte (Graubünden).

Abbildung 29: Unkorrigierter und korrigierter Wirkungsindex der Schweizer Kantone im Jahr 2009



Anmerkung: ZH: Zürich; BE: Bern; LU: Luzern; UR: Uri; SZ: Schwyz; OW-NW: Obwalden / Nidwalden (zusammengefasst); GL: Glarus; ZG: Zug; FR: Freiburg; SO: Solothurn; BS: Basel-Stadt; BL: Basel-Landschaft; SH: Schaffhausen; AR: Appenzell Ausserrhoden; AI: Appenzell Innerrhoden; SG: St. Gallen; GR: Graubünden; AG: Aargau; TG: Thurgau; TI: Tessin; VD: Waadt; VS: Wallis; NE: Neuenburg; GE: Genf; JU: Jura; unkorrigierter und korrigierter Wirkungsindex für die Schweiz: 100.

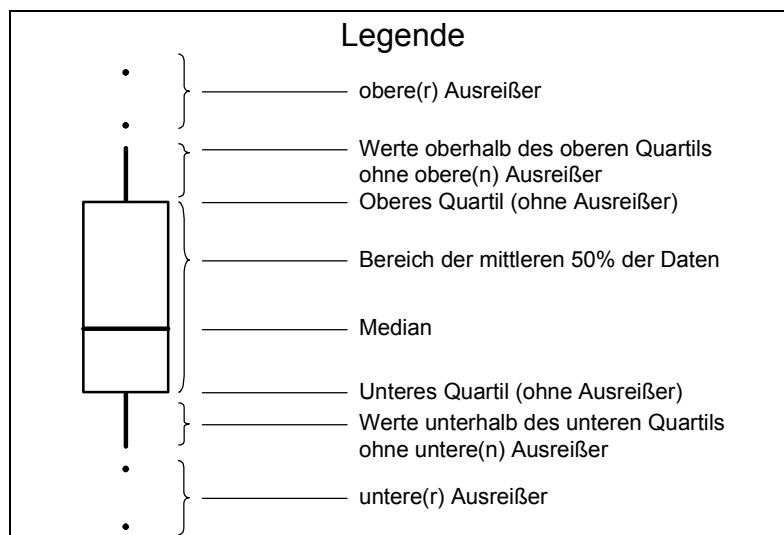
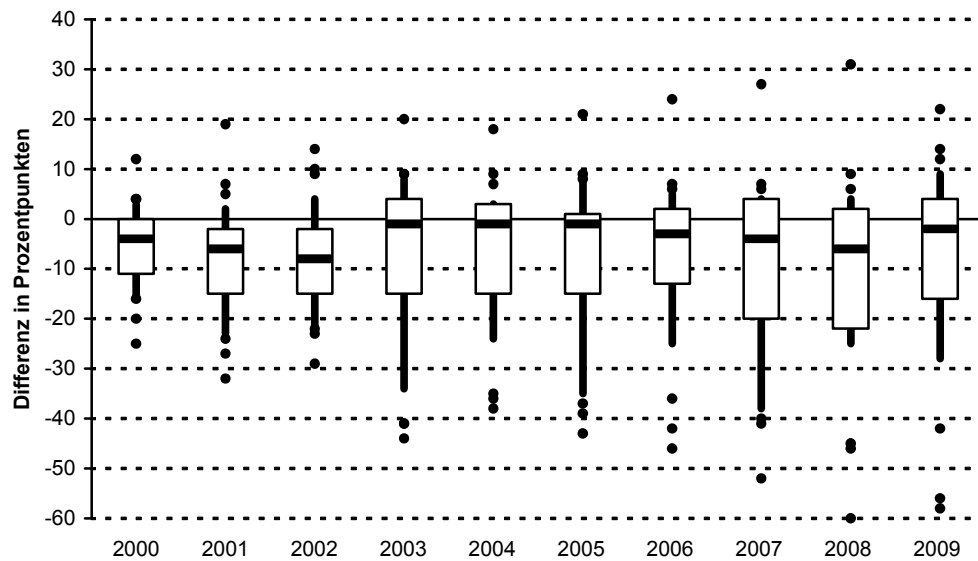
Quelle: SECO [2010b], eigene Berechnungen.

Abbildung 30 zeigt zusammenfassende Angaben zur Exogenitätskorrektur bezüglich des Wirkungsindex der Schweizer Kantone in den Jahren 2000 bis 2009 als Boxplots. Das mittlere offene Rechteck enthält jeweils die mittleren 50% aller 25 Exogenitätskorrekturen.³⁰⁷ Die oben und unten anschließenden senkrechten Linien reichen vom oberen Quartil bis zum viert höchsten Wert bzw. vom unteren Quartil bis zum viert geringsten Wert. Einzeln dargestellt sind außerdem die drei oberen und die drei unteren Ausreißer. Insgesamt wird aus Abbildung 30 deutlich, dass die Streuung der Exogenitätskorrektur im Zeitablauf deutlich schwankt, aber stets gibt es einzelne Kantone mit einer Exogenitätskorrektur beachtlichen Ausmaßes von mindestens 25 Prozentpunkten, in den letzten Jahren von mindestens 40 Prozentpunkten. Die Exogenitätskorrektur war und ist damit im Kontext des Wirkungsindex ein wesentliches Korrektiv.

Abbildung 31 zeigt schließlich ebenfalls als Boxplots zusammenfassende Angaben zu den korrigierten Gesamtindices der Schweizer Kantone für die Jahre 2000 bis 2009. Seit dem Jahr 2003 liegt - mit Ausnahme des kleinsten Kantons Appenzell Innerrhoden in den Jahren 2003, 2005 und 2008 - die Bandbreite des korrigierten Wirkungsindex zwischen 80% und 120% des Schweizer Durchschnitts.

³⁰⁷ Die Kantone Obwalden und Nidwalden sind zusammengefasst, daher sind es 26 Kantone, aber nur 25 Exogenitätskorrekturen.

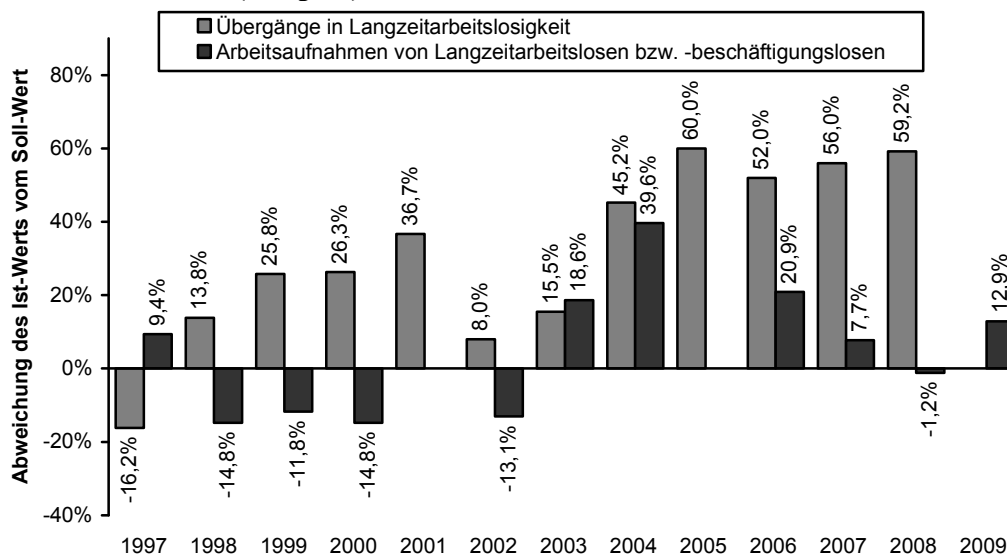
Abbildung 30: Korrektur des Wirkungsindexes der Schweizer Kantone in den Jahren 2000 bis 2009 (Boxplot)



Anmerkung: Grundlage der Abbildung sind die Differenzen zwischen den korrigierten und dem unkorrigierten Wirkungsindex in den einzelnen Kantonen (Obwalden und Nidwalden sind zusammengefasst); bei den Boxplots sind jeweils die drei oberen und unteren Ausreißer einzeln dargestellt; ab dem Jahr 2003 werden rückwirkend ab dem Jahr 2002 die Exogenitätskorrekturen mit einer neuen Methodik berechnet, dementsprechend sind die Jahre 2000 und 2001 nur bedingt mit den übrigen Jahren vergleichbar.

Quelle: SECO [2010a, Anhang, S. 40; 2010b], eigene Berechnungen.

Abbildung 31: Korrigierter Wirkungsindex der Schweizer Kantone in den Jahren 2000 bis 2009 (Boxplot)



Anmerkung: Grundlage der Abbildung sind die korrigierten Wirkungsindices der Kantone (Obwalden und Nidwalden sind zusammengefasst); bei den Boxplots sind jeweils die drei oberen und unteren Ausreißer einzeln dargestellt; ab dem Jahr 2003 werden rückwirkend ab dem Jahr 2002 die Exogenitätskorrekturen mit einer neuen Methodik berechnet, dementsprechend sind die Jahre 2000 und 2001 nur bedingt mit den übrigen Jahren vergleichbar; zur Legende vgl. Abbildung 30.

Quelle: SECO [2010a, Anhang, S. 40; 2010b].

Über die Zielindikatoren hinaus gibt es Vorgaben im Arbeitslosenversicherungsgesetz und in der Arbeitslosenversicherungsverordnung insbesondere zu folgenden Aspekten:

- Dauer von der Anmeldung bis zum Erstgespräch in weniger als 15 Tagen (Art. 22 Abs. 1 AVIV);
- grundsätzlich mindestens monatliche Beratungsgespräche (Kontaktdichte) (Art. 22 Abs. 2-3 AVIV);
- verbindliche Sanktionierung von Fehlverhalten von Leistungsempfängerinnen und -empfängern (Art. 30 AVIG i.V.m. Art. 45 AVIV);
- Protokollierung von Beratungsgesprächen (Art. 21 Abs. 3 AVIV).

Die Kantone und ggf. auch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren selbst können eigenständig jeweils für ihren Verantwortungsbereich zusätzliche Ziele und Zielindikatoren festlegen, die allerdings gegenüber den nationalen Zielen und Zielindikatoren nachrangig sind. In den meisten Kantonen gibt es zusätzliche, sehr unterschiedliche Zielindikatoren; einen systematischen Überblick über die zusätzlichen Zielindikatoren auf kantonaler Ebene gibt es nicht. Ein befragter Kanton versucht mit zusätzlichen Zielen für die Logistikstellen für arbeitsmarktliche Maßnahmen und seinen Rechtsdienst auch dort die Zielrichtung der vier nationalen arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele zu verankern.

10.3.1.2 Interpretationshilfen und operative Kennzahlen

Bereits vor Einführung der wirkungsorientierten Leistungsvereinbarungen im Jahr 2000 war von kantonaler Seite kritisiert worden, dass die Zielindikatoren keine Hinweise auf konkrete Optimierungsmöglichkeiten geben (vgl. EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 20]). Daraufhin sind von Seiten des SECO große Anstrengungen unternommen worden, um die Kantone zu unterstützen (vgl. EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 20]). So ließ ab Frühling 2001 das SECO so genannte Interpretationshilfen entwickeln, testen, in sechs Regionalen Arbeitsvermittlungszentren pilotieren, überarbeiten und schließlich im Sommer 2003 flächendeckend implementieren (Egger, Dreher & Partner AG und SECO [2003, S. 4-6]). Die Interpretationshilfen enthalten auf Basis von ASAL und AVAM über 50 Indikatoren zu Wirkungen (einschließlich unkorrigierte Zielindikatoren), Struktur der Arbeitsuchenden, Arbeitsbelastung, Stellenvermittlungen, Betreuungsintensität, Einsatz arbeitsmarktlicher Maßnahmen und Sanktionen. Die Indikatoren werden jeweils für die gesamte Schweiz, für die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und für jede Beratungs- und Vermittlungsfachkraft ermittelt. Die Leiter/innen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren haben jeweils Zugriff auf die Indikatoren aller Regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Zugriff auf mitarbeiterbezogene Daten hat nur die jeweilige Fachkraft und die bzw. der jeweilige Leiter/in des entsprechenden Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums.

Bei allen Indikatoren der Interpretationshilfen ist neben dem nationalen Durchschnittswert und dem erreichten Wert der Einheit, auf die sich die Auswertung bezieht (Regionales Arbeitsvermittlungszentrum oder Fachkraft), auch angegeben, ob die jeweils betrachtete Einheit im Vergleich zu allen entsprechenden Einheiten in der gesamten Schweiz jenseits des oberen oder unteren Dezils oder Quartils liegt. Damit soll das Augenmerk auf Ausreißer gelenkt werden.

Darüber hinaus hat eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantone unter Leitung des SECO einheitliche operative Kennzahlen (bisher: Führungskennzahlen; inzwischen: Cockpit) für die gesamte Schweiz erarbeitet (MICHEL [2006, S. 13]). Diese stehen seit Anfang 2006 den Kantonen zur Verfügung, die diese verwenden können, aber nicht müssen (MICHEL [2006, S. 13]). Anfangs stammten die Daten weitgehend aus ASAL und AVAM (MICHEL [2006, S. 13]). Angelehnt an das Konzept einer *Balanced Scorecard* wurden und werden vier Bereiche unterschieden (MICHEL [2006, S. 13], SECO [2009c]):

- Mitarbeiter/innen und Führung: anfangs drei, inzwischen sechs Indikatoren;
- Kundinnen und Kunden sowie Gemeinwohl: anfangs fehlten Indikatoren, inzwischen zehn Indikatoren;
- Finanzen: anfangs und weiterhin vier Indikatoren;
- Prozesse: anfangs 13, inzwischen 33 Indikatoren.

Daneben gab und gibt es operative Kennzahlen zum Umfeld (inzwischen zehn Indikatoren) und zu arbeitsmarktlichen Maßnahmen (inzwischen 16 Indikatoren). Die operativen Kennzahlen werden alle auf Ebene der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren, teilweise auch auf Ebene einzelner Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte ausgewiesen (SECO [2009c]). Allerdings hat die Umstellung zentraler EDV-Systeme (vgl. Abschnitt 10.1) zeitweise zu erheblichen Friktionen geführt; so gab es etwa zeitweise für die Regionalen Arbeitsvermittlungszent-

ren und länger noch auf Ebene einzelner Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte keine Ergebnisse zur Zielerreichung hinsichtlich der vier nationalen Ziele und keine operativen Kennzahlen.

10.3.1.3 Zielnachhaltung, *Ranking* und Kommunikation der Zielerreichung

Die erreichten Ergebnisse hinsichtlich der korrigierten Zielindikatoren und der korrigierte Gesamtindex werden jeweils für ein gesamtes Kalenderjahr nachträglich ermittelt. Unterjährig liegen mit einer Verzögerung von drei Monaten vorläufige Monatsergebnisse für die unkorrigierten Zielindikatoren vor, nach sechs Monaten endgültige Monatsergebnisse (Leistungsvereinbarungen RAV/LAM/KAST 2010-2013, Beilage 3). Die Ergebnisse aller Kantone sind jeweils allen Kantonen zugänglich.

Auf Basis des korrigierten Wirkungsindex erfolgt von Anfang an ein *Ranking* der 26 Kantone (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 18]), seit dem Jahr 2003 parallel dazu auch auf Basis des unkorrigierten Gesamtindex (MOSER [2003]). Die *Rankings* für ein Kalenderjahr werden jeweils im Folgejahr veröffentlicht (vgl. EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 18], SECO [2004a; 2005a; 2006; 2007; 2008; 2009b; 2010b]).

Regelmäßige Zielnachhaltedialoge zwischen Bund und Kantonen gibt es nicht. Ab dem Jahr 2003 hat das SECO jedoch bislang jährlich eine Allgemeine Lagebeurteilung bzw. später einen Allgemeinen Lagebericht für alle Kantone gemeinsam erstellt (SECO [2004b, S. 4; 2009a]). Ziel war es, die Arbeit der kantonalen Arbeitsmarktbehörden „in einer ganzheitlichen Betrachtungsweise zu beschreiben, zu würdigen und zu bewerten“ (SECO [2004b, S. 6]). Der Lagebericht bzw. die Lagebeurteilung basierte auf den unkorrigierten und korrigierten Daten zu den vier Zielindikatoren und dem Gesamtindex sowie deren Veränderung im Zeitablauf (SECO [2004b, S. 6]). Darüber hinaus konnten und wurden weitere Daten, insbesondere aus den Interpretationshilfen und operative Kennzahlen (vgl. Unterabschnitt 10.3.1.2) herangezogen (SECO [2004b, S. 6f; 2009a]). Die Allgemeinen Lageberichte bzw. -beurteilungen wurden im Sommer des Folgejahres fertig gestellt und allen Kantonen zur Verfügung gestellt (SECO [2004b, S. 6]). Sie wurden nicht veröffentlicht, bilden jedoch die Grundlage für die Kommunikation über die Zielerreichung gegenüber der Öffentlichkeit (SECO [2004b, S. 6]). Seit dem Jahr 2010 wird kein Allgemeiner Lagebericht mehr erstellt; alle zuvor dort beschriebenen Führungskennzahlen werden nun monatlich als Bestandteil des Führungscockpits zur Verfügung gestellt.

Seit dem Jahr 2003 erstellt das SECO gemeinsam mit jedem Kanton, der einmalig stark oder wiederholt negative Entwicklungstendenzen aufweist, eine vertiefte, so genannte Besondere Lagebeurteilung (SECO [2004b, S. 4f]). Eine Besondere Lagebeurteilung kann auch auf Wunsch eines Kantons erfolgen. Die Problembeschreibung erfolgt gemeinsam (SECO [2004b, S. 8]). Durch den jeweiligen Kanton werden Verbesserungsvorschläge erarbeitet und mit dem SECO erörtert, umgesetzt und hinsichtlich ihres Erfolges kontrolliert (SECO [2004b, S. 5, 8]). Die Erfolgskontrolle erfolgt unter Einbeziehung einer externen Evaluatorin oder eines externen Evaluators, an deren Kosten sich der Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung beteiligt (SECO [2004b, S. 5, 10]). Den Abschluss bildet die gemeinsame Schlussbesprechung, in der der Kanton dem SECO über die Ergebnisse der Erfolgskontrolle berichtet (SECO [2004b, S. 10]).

Inzwischen gibt es darüber hinaus ein so genanntes Audit für einzelne Kantone, falls die Besondere Lagebeurteilung nicht zu einer relevanten Verbesserung führt.

Es obliegt den Kantonen, ggf. mit ihren Arbeitsmarktbehörden, insbesondere den Regionalen Arbeitsmarktvermittlungszentren Zielnachhaltedialoge zu führen. Tatsächlich machen dies einige Kantone regelmäßig monatlich bis quartalsweise, allerdings gibt es hierüber keinen systematischen Überblick.

Das SECO plant eine Clusterung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren zur Neukonzeption des Erfahrungsaustauschs und der Ergebnisauswertung. Künftig sollen auch unterjährig korrigierte Werte zur Zielerreichung ermittelt werden, voraussichtlich quartalsweise.

10.3.1.4 Anreize und Sanktionen

In der ersten wirkungsorientierten Leistungsvereinbarung für die Jahre 2000 bis 2002 waren für die Kantone finanzielle Anreize vorgesehen (so genanntes Bonus-Malus-System). In dieser Zeit erhielten Kantone einen Bonus, deren (korrigierter) Wirkungsindex mehr als 100% betrug. Sie bekamen ihre Verwaltungskosten zu über 100% erstattet.³⁰⁸ Umgekehrt sollten bei unterdurchschnittlicher *Performance* im dritten Jahr in Folge die Verwaltungskosten zu weniger als 100% erstattet werden (Malus).³⁰⁹ Da im Jahr 2000 zunächst auf den Malus verzichtet und das Bonus-Malus-System 2003 wieder abgeschafft wurde (MOSER [2003]), kam der Malus nie zur Anwendung.

Seither gibt es seitens des Bundes - jenseits der Veröffentlichung des *Rankings* und der Besonderen Lagebeurteilung - keine Anreize oder Sanktionen für gute bzw. schlechte *Performance* der Kantone. Die Kantone können in eigener Kompetenz entscheiden, ob und wie sie ggf. ihre Mitarbeiter/innen für gute Leistungen belohnen oder für schlechte Leistungen sanktionieren.

10.3.1.5 Kundenzufriedenheit

Die Kundenzufriedenheit bei Arbeitsuchenden und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ist für die Zielsteuerung nicht relevant. Gleichwohl werden gelegentlich entsprechende Kundenbefragungen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, seltener, zuletzt in der gesamten Schweiz im Jahr 2004 bei Arbeitsuchenden³¹⁰ durchgeführt. Darüber hinaus führen vereinzelt auch

³⁰⁸ Die genaue Ausgestaltung des seinerzeitigen Bonus' wurde verändert. Nach dem Stand von 2002 betrug der Bonus in Abhängigkeit vom (korrigierten) Wirkungsindex zwei oder fünf Prozentpunkte (WINKLER [2002, S. 14], o.V. [2002, S. 12]). Zudem erhielten die drei Kantone, deren Wirkungsindex sich im Vergleich zum Vorjahr am stärksten verbessert hatte, zusätzlich einen Bonus von zwei Prozentpunkten (WINKLER [2002, S. 14], o.V. [2002, S. 12]). Nach Angaben von EGGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 18] wurde für das Jahr 2000 ein Bonus an 16 der 26 Kantone mit einem Gesamtvolumen von 3,6 Mio. CHF bzw. 1,5% der Verwaltungskosten ausgezahlt.

³⁰⁹ Vgl. EGGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 18] und WINKLER [2002, S. 14] (wortidentisch mit o.V. [2002, S. 12]). Zudem sollte der Malus nur wirksam werden, wenn drei Jahre nacheinander der (korrigierte) Wirkungsindex weniger als 95% betrug (WINKLER [2002, S. 14], o.V. [2002, S. 12]). Die genaue Ausgestaltung des seinerzeitigen Malus' wurde verändert. Nach dem Stand von 2002 betrug der Malus fünf Prozentpunkte (WINKLER [2002, S. 14], o.V. [2002, S. 12]).

³¹⁰ Zu den Kundenbefragungen bei Arbeitsuchenden liegen keine näheren Angaben vor.

Kantone selbst Kundenbefragungen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und / oder Arbeitssuchenden durch (vgl. z.B. Mosimann & Partner [2003]).

Nach den letzten beiden zentralen Erhebungen 2003/2004 und 2006 hat das SECO vom Link Institut [2009a, S. 1] im Frühjahr 2009 erneut eine Kundenbefragung bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern durchführen lassen. Grundgesamtheit der letzten Erhebung waren alle Unternehmen in der Schweiz mit mindestens vier Beschäftigten; die Ziehung erfolgte aus dem Betriebs- und Unternehmensregister des schweizerischen Bundesamtes für Statistik (Link Institut [2009a, S. 3]).³¹¹ Insgesamt wurden 5.484 Unternehmen befragt (Link Institut [2009a, S. 5]). Die Interviews wurden nach Wahl der Befragten auf Deutsch, Französisch oder Italienisch durchgeführt. Die durchschnittliche Befragungszeit betrug 12 Minuten pro Interview (Link Institut [2009a, S. 9]). Die Fragen gegenüber der vorherigen Erhebung blieben weitgehend unverändert, so dass für die meisten Aspekte Zeitreihen gebildet werden können (Link Institut [2009a, S. 8f]). Für die Kundenzufriedenheit zentral war die Frage, wie zufrieden die Arbeitgeber/innen mit den Leistungen vom Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum gewesen sind, wo sie das letzte Mal eine freie Stelle gemeldet hatten (SECO [2009a, S. 38]).³¹²

10.3.1.6 Wirkungen der Zielsteuerung

Zur Umsetzung der Zielsteuerung in der Arbeitslosenversicherung und ihren Wirkungen gibt es bislang noch keine wissenschaftlichen oder andere systematische Untersuchungen. Es soll jedoch ein entsprechender Auftrag vergeben werden. EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 18f] haben Hinweise dafür, dass sich die Kantone bereits im Vorgriff auf die erste Leistungsvereinbarung sehr stark damit auseinandergesetzt haben, wie sie die Wirkungen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren verbessern können. Dabei hätten sich die Kantone auf die abgeschlossene Dauer des Leistungsbezugs konzentriert (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 22]).

10.3.2 Erfahrungen und Einschätzungen

Im Februar 2002 wurde im Auftrag des SECO eine Befragung von 958 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur wirkungsorientierten Leistungsvereinbarung durchgeführt (LEUENBERGER u.a. [2002, S. 8]). Grundgesamtheit der Erhebung waren die seinerzeit etwa 1.700 Leiter/innen von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren, deren Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte sowie Mitarbeiter/innen der Logistikstellen für arbeitsmarktliche Maßnahmen (LEUENBERGER u.a. [2002, S. 8]). Danach haben mehr als die Hälfte der Befragten angegeben, dass die Vereinbarung bei den Fachkräften sehr oder eher gut akzeptiert sei; ein Drittel hat hingegen angegeben, dass sie eher oder überhaupt nicht gut akzeptiert sei (LEUENBERGER u.a. [2002, S. 20]).

³¹¹ Da die Unternehmen mit mindestens 20 Beschäftigten mehr als die Hälfte aller Stellen anbieten, aber nur 7% aller Unternehmen ausmachen, wurden diese Unternehmen mit einem Drittel überproportional gewichtet (Link Institut [2009a, S. 3f]). Auswertungen sollten einzeln für alle Kantone und darüber hinaus in drei Kantonen auch für zwei bis fünf Regionen möglich sein, allerdings ohne Differenzierung nach Unternehmensgröße. Daher wurde für alle Kantone und die vorgenannten Regionen eine Nettostichprobengröße von jeweils 100 vorgegeben (Link Institut [2009a, S. 3]).

³¹² Die Ergebnisse der Kundenbefragung sind nicht öffentlich und konnten vorliegend daher nicht verwendet werden.

Nach übereinstimmender Einschätzung aus zwei Kantonen und einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum ist das praktizierte System der Zielsteuerung inzwischen insgesamt gut akzeptiert und sei im Interesse aller Beteiligten; dies hänge nach Aussage aus einem Kanton auch mit der Konstanz des Steuerungssystems zusammen. Auch aus dem SECO wurde die Kontinuität des Systems positiv hervorgehoben, weil dies eine langfristige operative Ausrichtung ermögliche. Gleichzeitig wurden jedoch die Starrheit und das große Beharren der Beteiligten auf dem Status quo problematisiert.

In den Experteninterviews haben die Kantone und Regionalen Arbeitsvermittlungszentren übereinstimmend geäußert, dass die nationalen Ziele und die entsprechenden vier Zielindikatoren handlungsleitend seien. Teilweise würden darüber hinaus kantonale Ziele verfolgt, um Bundesziele für die Mitarbeiter/innen zu übersetzen oder um das nationale Zielsystem inhaltlich zu ergänzen.³¹³ Aus dem SECO wurde die Ansicht vertreten, dass die Kantone die nationalen Ziele in sehr unterschiedlichem Fokus hätten und manche Kantone ganz andere Ziele verfolgen würden. Dementsprechend würden sie beim Gesamtindex im nationalen *Ranking* der Kantone schlecht abschneiden. Das *Ranking* der Kantone sei aufgrund der Ausgestaltung der Zielindikatoren und ihrer Gewichtung relativ statisch. Bei Kantonen, die aufgrund fehlender oder trotz ihrer ernsthaften Bemühungen dauerhaft am unteren Ende des *Rankings* sind, leide mit der Zeit die Akzeptanz des gesamten Zielsteuerungssystems und habe teilweise auch bereits zu dessen völliger Ablehnung oder zu Resignation geführt.

Allenfalls sei eine etwas breitere Zieldefinition zweckmäßig, um eine zu intensive Konzentration auf die derzeitigen Ziele zu vermeiden und der Resignation dauerhaft schwacher Kantone zu begegnen.

Die Zielsteuerung habe zu einem einheitlichen Aufgabenverständnis geführt, so die übereinstimmende Einschätzung aus einem Kanton und zwei Regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Aus einem anderen Kanton und einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum wurde positiv hervorgehoben, dass das Zielsteuerungssystem über die gesamte Schweiz einheitlich installiert sei, wodurch Erkennen und Auswerten von Trends und überregionale Vergleiche ermöglicht würden. Nach Einschätzung aus dem SECO hingegen führt die große Autonomie der Kantone dazu, dass die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik vergleichsweise heterogen und die Rechtsgleichheit nicht vollumfänglich gewährleistet sei.

Das System der Zielsteuerung beeinflusst nach Einschätzung aus einem Kanton auch das Verhältnis zur politischen Führung. So lieferten Zielsteuerung und Zielerreichung Argumente und Bestätigung für die politische Führung. Zugleich fungiere die Zielerreichung als Rechtfertigung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren gegenüber der Politik und helfe als Argument gegen kurzfristige politische Forderungen.

Insgesamt passt die Führungs- und Verwaltungskultur nach Einschätzung aller Befragten (inzwischen) zum System der Zielsteuerung. So gebe es beispielsweise nach Einschätzung eines Kantons eine starke unternehmerische Ausrichtung. Aus einem Regionalen Arbeitsvermitt-

³¹³ Zu Aufgaben, die nicht durch die nationalen Ziele und die vier entsprechenden Zielindikatoren abgebildet werden, vgl. Unterabschnitt 10.3.2.1.

lungszentrum wurde geäußert, die Führung über Ziele sei Normalität geworden; inzwischen hielten sich Bund und Kanton sehr zurück. Allerdings äußerte ein Kanton, dass das neue System noch nicht bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verankert sei und wies auf die Bedeutung des Austausches von Führungskräften für eine erfolgreiche Kulturveränderung hin. Ein weiteres Regionales Arbeitsvermittlungszentrum betonte, dass sich das Anforderungsprofil für die Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte verändert habe. Dementsprechend würden eher Fachkräfte aus der Wirtschaft und insbesondere der Vermittlungsbranche eingestellt; langjährige Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte müssten adäquat weitergebildet werden. Ein Kanton hat gute Erfahrungen mit seinen Leitlinien zum Aufgabenverständnis der Mitarbeiter/innen gemacht, die von diesen unterzeichnet werden (müssen), vielfach aushängen, gelebt würden und so die Betriebskultur verändert hätten.

Nach Aussage aus einem Kanton wird in den Kantonen zwischen den Führungskräften über die Weiterentwicklung der Zielsteuerung diskutiert.

Im Folgenden wird zunächst näher auf Erfahrungen und Einschätzungen zu Zielen und Zielindikatoren (Unterabschnitt 10.3.2.1) und die Exogenitätskorrektur (Unterabschnitt 10.3.2.2) eingegangen, bevor Zielnachhaltung, *Ranking* und Kommunikation (Unterabschnitt 10.3.2.3) thematisiert werden. Erfahrungen und Einschätzungen zu Handlungsspielräumen sind Gegenstand von Unterabschnitt 10.3.2.4. Abschließend wird auf Wirkungen eingegangen (Unterabschnitt 10.3.2.5).³¹⁴

10.3.2.1 Ziele und Zielindikatoren

Seitens des SECO wird die Einfachheit und Klarheit des Steuerungssystems aufgrund der wenigen Zielindikatoren positiv hervorgehoben, aus einem Kanton hingegen wurde der Wunsch nach einer Reduktion der Zahl der Zielindikatoren geäußert. Gleichwohl wurde aus diesem Kanton die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit des gesamten Steuerungssystems gelobt.

Es gibt einen breiten Konsens aller befragten Expertinnen und Experten darüber, dass die vier nationalen Zielindikatoren sinnvolle Messgrößen seien. Sehr heterogen hingegen sind - auch innerhalb einzelner Organisationsebenen - die Auffassungen darüber, inwieweit das Zielsystem alle relevanten Aufgaben der kantonalen Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt. Bereits im Vorfeld der Einführung wirkungsorientierter Leistungsvereinbarungen im Jahr 2000 war von kantonalen Seite kritisiert worden, dass die Aufgabe der Verhütung von Arbeitslosigkeit (Prävention) nicht im Zielsystem berücksichtigt sei (EGGER, LENZ und ZÜRCHER [2001, S. 19]). Hierfür gibt es jedoch nach wie vor keinen nationalen Zielindikator (vgl. auch Unterabschnitt 10.3.1.1); dies wurde in den Experteninterviews sowohl aus dem SECO als auch aus einem Kanton als die wichtigste Lücke bei den Zielindikatoren erachtet. Von den gleichen Interviewpartnerinnen und -partnern wurde als problematisch angesehen, dass die Arbeitgeberseite (Akquisition und Besetzung offener Stellen) und die Kundenzufriedenheit bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie Arbeitsuchenden nicht im nationalen Zielsystem berück-

³¹⁴ In keinem der in die Erhebung einbezogenen Kantone oder Regionalen Arbeitsvermittlungszentren gab es regelgebundene individuelle Anreize oder Sanktionen im Kontext der Zielsteuerung. Daher kann hier auch nicht über entsprechende Erfahrungen berichtet werden.

sichtigt würden. Nach Einschätzung aus dem SECO sind die ersten drei Zielindikatoren mit einem Gesamtgewicht von 90% stark korreliert, dementsprechend hat der vierte Zielindikator, der die Nachhaltigkeit von Erwerbsintegrationen unterstützen soll, im Zielsystem nur einen geringen Stellenwert.

Dementsprechend waren die Expertinnen und Experten übereinstimmend auch der Auffassung, dass durch die Zielindikatoren kein Fokus auf die Nachhaltigkeit von Erwerbsintegrationen gelegt werde.

Übereinstimmend waren die befragten Expertinnen und Experten der Auffassung, Bemühungen um die Integration von Arbeitsuchenden mit Vermittlungshemmnissen und langfristig angelegte Strategien zur Erwerbsintegration würden die vier Zielindikatoren nicht nahelegen. Dies wird von Befragten aller Organisationsebenen (SECO, Kanton, Regionales Arbeitsvermittlungszentrum) als Fehlanreiz angesehen.

Die ausschließliche Konzentration der Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte auf die vier nationalen Zielindikatoren wird aus einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum ambivalent beurteilt: Einerseits werde dadurch in erwünschter Weise der Fokus auf die rasche Wiedereingliederung unter Inkaufnahme geringerer Kundenzufriedenheit und Höflichkeit gelegt, andererseits führe dies jedoch in problematischer Weise zu größerer Härte gegenüber Arbeitsuchenden. Der positive Aspekt wurde auch aus einem Kanton angeführt.

Hinsichtlich „kosmetischer“ Aufbesserungen von Ergebnissen zur Zielerreichung wurde aus einem Kanton und einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum die Einschätzung geäußert, dass sie „immer wieder“ vorkämen; die übrigen befragten Expertinnen und Experten hielten dies eher für Ausnahmereischeinungen, gaben jedoch verschiedene Beispiele. So würden etwa in Einzelfällen Gestaltungsspielräume genutzt, um an Arbeitsuchende vor einer neuen Beschäftigung mindestens einen Tag Arbeitslosenentschädigung zu leisten (Verbesserung beim Wirkungsziel „Rasche Wiedereingliederung“), um kurz nach einem Abgang aus dem Leistungsbezug eine kurzfristige Rückkehr in den Leistungsbezug vor einer (erneuten) Beschäftigungsaufnahme zu vermeiden (Verbesserung beim Wirkungsziel „Vermeidung von Wiederanmeldungen“) oder um Arbeitsuchende wenigstens einen Monat in eine gering entlohnte subventionierte³¹⁵ Beschäftigung zu integrieren (Verbesserung beim Wirkungsziel „Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit“)³¹⁶.

Sowohl aus einem Kanton als auch aus einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum wurde die Ansicht vertreten, dass das Steuerungssystem keine Fehlanreize setze.

Nach Einschätzung aus einem Kanton hätte ein Bonus-Malus-System inzwischen eine größere Akzeptanz und könnte und sollte - trotz dem damit verbundenen erhöhten Druck - in modifizierter Form wieder eingeführt werden.

³¹⁵ So genannter Zwischenverdienst.

³¹⁶ Falls der Zwischenverdienst so hoch ist, dass in einem Monat keine Arbeitslosenentschädigung gezahlt wird, so wird dadurch Langzeitarbeitslosigkeit vermieden (vgl. auch Unterabschnitt 10.3.1.1).

Die Erhebungen zur Kundenzufriedenheit haben im Kontext der Zielsteuerung keine Bedeutung. Nach Einschätzung aus zwei Kantonen und einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum sei eine inhaltliche Interpretation auf der handlungsrelevanten Ebene einzelner Kantone aus methodischen Gründen nicht möglich (z.B. Fallzahlen zu gering, Auswahl der Befragten ungeeignet).

10.3.2.2 Exogenitätskorrektur

Weitgehend übereinstimmend haben die befragten Expertinnen und Experten die Einschätzung, dass die Zielerreichung zum großen Teil von der Arbeit der Kantone und der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren abhängt; lediglich aus einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum wurde Unsicherheit über die Wirkungszusammenhänge geäußert.

Aus dem SECO und aus einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum wurde geäußert, dass die unkorrigierten Zielindikatoren zwar exogenen Einflüssen ausgesetzt seien, diese jedoch durch die Exogenitätskorrektur größtenteils herausgerechnet würden. Aus dem SECO wurde betont, dass die Exogenitätskorrektur wichtig für den Vergleich zwischen den Kantonen sei. Demgegenüber wurde aus einem Kanton geäußert, entscheidend seien die Trends, die sich bereits aus den Rohdaten ablesen ließen, und anhand derer auch die Kantone miteinander verglichen werden könnten. Die Exogenitätskorrektur sei deshalb überflüssig und wegen der damit verbundenen Auseinandersetzungen hinderlich. Darüber hinaus könnten die Rohdaten von den betroffenen Kantonen und Regionalen Arbeitsvermittlungszentren selbst objektiver, selbstkritischer und konstruktiver ausgewertet werden. Durch die Verwendung der Rohdaten werde eine „doppelte“ Interpretation, nämlich der Ergebnisse und des Effekts der Exogenitätskorrektur, vermieden.

Die Exogenitätskorrektur ist seit ihrer Einführung im Jahr 2000 umstritten. In der einleitend zu Unterabschnitt 10.3.2 bereits erwähnten, im Februar 2002 durchgeführten Mitarbeiterbefragung haben 60% der Befragten die Aussage, dass die Exogenitätskorrektur das eigentliche Problem an den wirkungsorientierten Vereinbarungen sei, eher oder voll und ganz für zutreffend erachtet (LEUENBERGER u.a. [2002, S. 28]). Nach Einschätzung aus dem SECO und aus einem Kanton ist die Kritik an der Exogenitätskorrektur im Laufe der Zeit geringer geworden, auch durch methodische Verbesserungen. Gleichwohl äußerten alle Befragten übereinstimmend, dass es weiterhin erhebliche Kritik an der Exogenitätskorrektur gebe. Aus einem anderen Kanton wurde sogar darauf hingewiesen, dass der Streit um die Exogenitätskorrektur die eigentliche Arbeit behindert hätte.

In inhaltlicher Hinsicht bezieht sich die Kritik auf unterschiedliche Aspekte der Exogenitätskorrektur:

- Mangelnde Transparenz: Die exogene Korrektur sei für die Kantone nicht nachvollziehbar. Die erst einige Monate nach Abschluss eines Jahres vorliegenden Ergebnisse seien teilweise überraschend.

- Exogene Faktoren unvollständig: Die Exogenitätskorrektur berücksichtige nicht alle relevanten exogenen Einflüsse. Beispielsweise blieben „weiche“ Faktoren, wie z.B. die Persönlichkeit der Arbeitsuchenden unberücksichtigt, die wichtiger als Inländerquote oder Zugangsquote (vgl. Unterabschnitt 10.3.1.1) seien. Fehlen würden auch Pendlerströme und gegenseitige Effekte der Regionen aufeinander ebenso wie die Branchenstruktur oder die Sprachstruktur und die kulturelle Struktur der Bevölkerung. Derzeit wird nach Angaben aus dem SECO eine Berücksichtigung derartiger regionaler Disparitäten im Rahmen der Exogenitätskorrektur diskutiert.
- Zeitliche Verfügbarkeit: Da die korrigierten Werte erst nach Abschluss des Jahres vorliegen, orientieren sich die Kantone - wie vom SECO beabsichtigt - unterjährig an den Rohdaten. Das Fehlen einer unterjährigen Berechnung der exogenen Korrektur führe nach Einschätzung eines Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums dazu, dass die Steuerung nicht anhand der korrigierten Daten erfolgen könne und Unsicherheit bzw. trügerische Sicherheit über den Stand der Zielerreichung bestehe. Allerdings verändern sich nach Auskunft aus dem SECO die Korrekturfaktoren zwischen den Jahren nur wenig.

Nach Einschätzung des SECO hat die externe Vergabe der Exogenitätskorrektur dazu geführt, dass im SECO selbst zu wenig Fachwissen und Erfahrung vorhanden sei, um die Methodik nach außen zu vertreten und sie selbst weiterzuentwickeln. Mittlerweile hat das SECO jedoch einen Mitarbeiter, der über die erforderliche Expertise verfügt, um die Exogenitätskorrektur kritisch zu begleiten.

10.3.2.3 Zielnachhaltung, *Ranking* und Kommunikation der Zielerreichung

Die Messung der Zielerreichung hinsichtlich der unkorrigierten Werte wird von allen Befragten übereinstimmend als insgesamt zutreffend bezeichnet. Vorteilhaft ist nach Einschätzung aus einem Kanton die Messung der Zielerreichung nicht über AVAM-Daten der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren, sondern über die ASAL-Daten der Arbeitslosenstellen, weil diese nicht durch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren manipulierbar seien.

Die Besondere Lagebeurteilung erfolgt nach Auskunft aus dem SECO für ein bis zwei Kantone jährlich, wobei die Durchführung bis zu zwei Jahre in Anspruch nimmt. Die Umsetzung der entwickelten Handlungsoptionen werde vom SECO weder durchgesetzt noch bewertet. Die Durchsetzungsmöglichkeiten des SECO und des Bundes seien trotz formaler Weisungsbefugnis gegenüber den Kantonen (vgl. Art. 83 AVIG und Abschnitt 10.1) *de facto* begrenzt. Das SECO halte sich nach eigener Aussage auch mit Ratschlägen zurück, um bei deren Durchführung nicht für künftige Misserfolge verantwortlich gemacht zu werden. Nach Auskunft aus einem Kanton, der bereits schon einmal mit dem SECO gemeinsam eine Besondere Lagebeurteilung erarbeitet hat, war diese nicht hilfreich für die Ursachenfindung. Unter anderem dies war der Anlass für das SECO, die Besondere Lagebeurteilung ab 2010 neu zu konzipieren.

Die Selbsteinschätzung der Kantone erfolgt nach Einschätzung aus einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum anhand eines Vergleichs mit dem Durchschnitt der gesamten Schweiz und - so auch die Einschätzung aus dem SECO - mit anderen Kantonen. Wie bereits einleitend zum Unterabschnitt 10.3.2 erwähnt, ist das *Ranking* im Zeitverlauf wenig dyna-

misch, wodurch nach Einschätzung aus dem SECO bei den schwächeren Kantonen die Akzeptanz leide. Das *Ranking* habe nach Einschätzung aus einem Kanton die Gefahr einer zu technokratischen Umsetzung und einer zu starken Fixierung hierauf im Verhältnis der Kantone, der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und der Mitarbeiter/innen untereinander; dadurch drohe eine Konzentration auf gute Risiken. Die Ergebnisse zur Zielerreichung müssten vielmehr sorgfältig interpretiert werden.

Nach Einschätzung aus einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum befördere jedoch der Vergleich zwischen dem Führungspersonal das Lernen von den Besten. Dies wird durch die Einschätzung aus einem anderen Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum gestützt, wonach der Erfahrungsaustausch zwischen den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren etabliert und fruchtbar sei. Aus dem SECO wurde darauf hingewiesen, dass trotz entsprechender Bemühungen von zentraler Seite einerseits die unterschiedliche Ausgestaltung und Situation in den Kantonen und andererseits die gewollte Konkurrenz der Kantone untereinander speziell das Lernen auf oberster Ebene voneinander behindere. Aus einem Kanton wurde vorgeschlagen, eine zentrale elektronische Plattform für den Austausch über wirkungsoptimale Organisationsformen zwischen den Kantonen einzurichten. Hierfür sei mehr Zentralisierung zweckmäßig, aber vermutlich nicht durchführbar.

Die Veröffentlichung der Ergebnisse zur Zielerreichung ist nach Auskunft aus dem SECO anfangs auf ein extrem großes Interesse gestoßen. Daraufhin sei zunächst auf eine Publikation verzichtet worden, dies ließ sich wegen des starken Medieninteresses nicht durchhalten. Inzwischen habe das Medieninteresse nach Einschätzung aus dem SECO und einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums jedoch - außer in Kantonen mit besonders schlechten Ergebnissen - deutlich nachgelassen. Dabei reagiere nach Einschätzung aus einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum lediglich die Kommunalpolitik auf die Veröffentlichung. Nach Einschätzung aus dem SECO sei die Veröffentlichung der Ergebnisse zur Zielerreichung hilfreich, weil durch den Reputationseffekt insbesondere bei Kantonen mit schlechten Ergebnissen ein gewisser Druck entstehe. Dementsprechend seien letztere auch gegen die Veröffentlichung. Allerdings habe die Veröffentlichung nach Einschätzung aus dem SECO auch negative Folgen etwa hinsichtlich der Akzeptanz des gesamten Zielsteuerungssystems und der Bereitschaft, Erfahrungswissen an andere Kantone weiterzugeben.

Nach Einschätzung aus dem SECO sei für die Führungskräfte innerhalb des Staatssekretariats die Zielerreichung eher von langfristigem Interesse, ansonsten sei dies eher die Angelegenheit der Fachabteilungen. Die Unübersichtlichkeit des gesamten Systems aus der Steuerung der öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen (vgl. Abschnitt 10.2) und der kantonalen Arbeitsmarktpolitik sei hinderlich für ein breiteres Interesse. Innerhalb der kantonalen Arbeitsmarktverwaltung, insbesondere in den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren sind die Führungs- und Fachkräfte nach Einschätzung der befragten Expertinnen und Experten aus den Kantonen und den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren jeweils gut über den aktuellen Stand der Zielerreichung informiert.

10.3.2.4 Handlungsspielräume

Alle Befragten haben übereinstimmend die Einschätzung geäußert, dass die Kantone und Regionalen Arbeitsvermittlungszentren grundsätzlich ausreichend Handlungsspielräume hätten.

Allerdings geben nach Einschätzung aus dem SECO die Kantone nicht immer - wie intendiert - ihre Handlungsspielräume in ausreichendem Maße an die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren weiter. Dies betreffe vor allem die Ressourcenplanung. Aus einem Kanton wurden insgesamt die kantonalen Vorgaben für die Arbeitsmarktverwaltung als unnötig einschränkend erachtet.

Nach Einschätzung aus dem SECO können und stellen sich die Kantone strategisch sehr unterschiedlich auf. Allerdings würden die Kantone teilweise nicht die vier Wirkungsziele mit dem erforderlichen Engagement verfolgen; so würden einige auch eigene Ziele anstreben. Eine Angleichung bzw. Standardisierung der Umsetzung sei nicht durchsetzbar, da die Kantone auf ihren spezifischen Arbeitsprozessen bestehen würden. Dies resultiere letztlich aus der Eigenständigkeit der Kantone.

Die Kantone können innovative Maßnahmen zum Fördern und Fordern nach übereinstimmender Einschätzung aus dem SECO und aus zwei Kantonen umsetzen, ggf. auch mit Unterstützung durch das SECO. Nach Einschätzung aus einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum ist dies jedoch vor Ort schwierig.

10.3.2.5 Wirkungen der Zielsteuerung

Nach Einschätzung aus dem SECO sind Zielverfolgung und -erreichung im Zeitablauf besser geworden. Die Ziele seien schnell und tief ins System gedrungen, die Beratungs- und Fachkräfte würden ihre Ziele kennen und - bei guter Durchführung des Zielsteuerungssystems - ihre Arbeit daran ausrichten. Aus einem Kanton wurde ergänzend darauf hingewiesen, dass die erfolgreiche Umsetzung der Zielsteuerung stark abhängig von der Qualität der Führungskräfte sei.

Nach Einschätzung aus einem Kanton habe sich die Arbeitsmarktpolitik durch die Zielsteuerung verändert: Die Zuweisung in Maßnahmen sei passgenauer geworden. Zudem seien nach Auskunft aus einem anderen Kanton aufgrund der Zielsteuerung Initiativen im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit gestartet worden, beispielsweise eine engere Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Arbeitsmarktverwaltung und Bildungswesen.

10.4 Zusammenfassung

In der Schweiz erfolgt die Auszahlung der Arbeitslosenentschädigung und anderer Leistungen für den Lebensunterhalt aus Mitteln des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung durch derzeit 36 öffentliche und private Arbeitslosenkassen in Trägerschaft der Kantone bzw. von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Die Arbeitslosenkassen stehen im Wettbewerb, weil die Leistungsempfänger/innen bei Beginn des Leistungsbezugs eine Arbeitslosenkasse wählen können. Die beschäftigungsorientierte Beratung und Vermittlung sowie die arbeitsmarktlichen Maßnahmen obliegen den 26 Kantonen, hier insbesondere den ab 1996 gegründeten Regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Sowohl Arbeitslosenkassen als auch Kantone erhalten ihre Verwaltungskosten für die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich vom Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung erstattet. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) steuert beide Bereiche bereits seit dem Jahr 2000 über mehrjährige Zielvereinbarungen.

Dabei erweist sich die scharfe Grenze zwischen den Arbeitslosenkassen einerseits und den kantonalen Arbeitsmarktbehörden zur beschäftigungsorientierten Beratung und Vermittlung - so eine Einschätzung aus dem SECO - für die Zielsteuerung als hinderlich; so werde häufig nur innerhalb der Systeme agiert und der Gedanke über die Systemgrenzen hinweg fehle.

Steuerung der Arbeitslosenkassen

Die Leistungsvereinbarungen zwischen dem SECO und den derzeit 36 Arbeitslosenkassen sollen für eine effiziente Umsetzung der Auszahlung von Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit sorgen. Hierfür werden alle administrativen Leistungen mit so genannten Leistungspunkten bewertet. Die Leistungspunkte wurden auf Basis einer aufwändigen Prozesskostenanalyse festgelegt, bei der alle tatsächlich angefallenen Kosten von Arbeitslosenkassen den unterschiedlichen Leistungen zugeordnet wurden.

Zentraler Zielindikator für die Arbeitslosenkassen sind die Verwaltungskosten je Leistungspunkt, daneben sind auch die Leistungspunkte je Vollzeitstelle relevant. Für beide Größen gibt es einen Zielwert. Der Zielwert für die Verwaltungskosten je Leistungspunkt ist bei sinkender Zahl der Leistungsempfänger/innen temporär höher, um den Arbeitslosenkassen Zeit für Anpassungen einzuräumen; umgekehrt ist er bei steigender Zahl der Leistungsempfänger/innen temporär geringer (Verzögerungsmechanismus). Träger von Arbeitslosenkassen, deren Verwaltungskosten je Leistungspunkt den Zielwert um mehr als 20% überschreiten, müssen einen Teil der Verwaltungskosten selbst tragen. Dies gilt im ersten Jahr jedoch nur, falls außerdem die Leistungspunkte je Vollzeitstelle den Zielwert um mehr als 20% unterschreiten. Umgekehrt erhalten Träger von Arbeitslosenkassen, deren Verwaltungskosten je Leistungspunkt den Zielwert unterschreiten, zusätzlich zur Erstattung ihrer Verwaltungskosten eine Bonuszahlung. Der Bonus soll zumindest teilweise zur Honorierung der Mitarbeiter/innen und als Rücklage für eine mögliche Maluszahlung verwendet werden. Alternativ zu dem skizzierten Bonus-Malus-System können sich die Träger der Arbeitslosenkassen für die gesamte Laufzeit einer Leistungsvereinbarung auch für eine pauschale Vergütung der erreichten Leistungspunkte mit dem Zielwert für die Verwaltungskosten je Leistungspunkt entscheiden. Die derzeit für 2009 bis 2013 geltende Leistungsvereinbarung mit den Zielwerten und den übrigen Konditionen wurden von einer Arbeitsgruppe aus dem SECO und ausgewählten Arbeitslosenkassen erarbeitet. Falls ein Träger einer Arbeitslosenkasse die Leistungsvereinbarung nicht unterzeichnet, gelten die Regelungen über die Vergütung und das Bonus-Malus-System dennoch. Zielnachhaltedialoge gibt es nicht; bei Zielverfehlungen ist es Aufgabe der Arbeitslosenkasse und ihres jeweiligen Trägers für Abhilfe zu sorgen. Die Ergebnisse zur Zielerreichung werden nicht veröffentlicht.

Insgesamt ist nach Einschätzung der Beteiligten die Steuerung der Arbeitslosenkassen akzeptiert, gelungen und weitgehend ohne Fehlanreize. Bemerkenswert ist, dass die Prozesskostenanalyse und die Festlegung der Regeln für die Vergabe von Leistungspunkten weitgehend unstrittig sind und auch die Malus-Zahlungen akzeptiert werden. Der Verzögerungsmechanismus erscheint als kluge Lösung, um den Zeitverzug von Anpassungen an exogen bedingte Schwankungen der Auslastung zu berücksichtigen. Die Verwaltungskosten je Leistungspunkt als entscheidender Zielindikator setzen ausschließlich Anreize für messbare Quantität, ggf. auch zu Lasten der Qualität. Starke Anreize zur Vermeidung von Überzahlungen setzt jedoch

die inzwischen verschärfte Haftung der Träger der Arbeitslosenkassen. Anreize zur Vermeidung von Fehlern zu Ungunsten der Leistungsempfänger/innen setzt der Wettbewerb zwischen den Arbeitslosenkassen.

Gleichwohl gibt es im Detail sowohl strukturelle als auch temporäre Probleme. Ein bislang ungelöstes strukturelles Problem stellt die eigentlich vorgesehene Honorierung der Mitarbeiter/innen aus Bonuszahlungen dar. Dieser stehen die Gleichbehandlung mit anderen Beschäftigten des Trägers und - bei den öffentlichen Arbeitslosenkassen - rechtliche Gründe entgegen. Ein weiteres strukturelles Problem besteht aus Sicht der privaten Arbeitslosenkassen in der Nähe der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren zu den öffentlichen Arbeitslosenkassen, wodurch teilweise der Wettbewerb behindert werde. Darüber hinaus kommt es gelegentlich zu temporären Problemen, etwa wenn nach Einführung neuer Aufgaben für diese noch keine Leistungspunkte vorgesehen sind.

Steuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden

Mit den wirkungsorientierten Leistungsvereinbarungen zwischen dem SECO und den 26 Kantonen sollen beschäftigungsorientierte Beratung und Vermittlung sowie die arbeitsmarktlichen Maßnahmen mit dem Ziel einer möglichst raschen und nachhaltigen Eingliederung in Arbeit erbracht werden. Im Vorfeld der Einführung im Jahr 2000 wurden anhand theoretischer Analyse, praktischer Erprobungen und von Auswahlkriterien vier arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren zur Zielsteuerung ausgewählt. Diese haben seither - mit Ausnahme des Übergangs von der ersten zur zweiten Leistungsvereinbarung im Jahr 2003 - kaum Änderungen erfahren. Derzeit gibt es folgende vier Zielindikatoren:

- **Rasche Wiedereingliederung:** Durchschnittliche abgeschlossene Dauer des Bezugs von Arbeitslosenentschädigung der Abgänger/innen (Tage);
- **Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit:** Anzahl der Empfänger/innen von Arbeitslosenentschädigung, die nach erstmaligem Bezug von Arbeitslosenentschädigung nach Erfüllung der Anwartschaft in jedem der ersten 13 Monate jeweils mindestens einen Tag diese Leistung bezogen haben, in Relation zur Zahl der Zugänge^a in Arbeitslosenentschädigung vor 13 Monaten (Anteil in Prozent);
- **Vermeidung von Aussteuerungen:** Anzahl der ausgesteuerten Empfänger/innen von Arbeitslosenentschädigung in Relation zur Zahl der Zugänge in Arbeitslosenentschädigung vor 24 Monaten zzgl. der Anzahl der ausgesteuerten Empfänger/innen von Arbeitslosenentschädigung (Anteil in Prozent);
- **Vermeidung von Wiederanmeldungen:** Anzahl der Zugänge in Arbeitslosenentschädigung von Personen in Relation zu den Abgängen aus Arbeitslosenentschädigung im Zeitraum von vier bis zwei Kalendermonaten zuvor (Anteil in Prozent).

Die Messung der Zielerreichung erfolgt über das Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen (ASAL). Die erreichten Werte der Kantone werden jeweils in Relation zum Durchschnitt der Schweiz ausgewiesen. Obwohl es keine expliziten Zielwerte für die vier Zielindikatoren gibt, fungiert damit der Schweizer Durchschnitt implizit als Zielwert. Darüber hinaus wird ein Gesamtindex gebildet, in den die vier Zielindikatoren gewichtet eingehen. Das höchste Gewicht mit 50% hat die rasche Wiedereingliederung, das geringste mit 10% die Vermeidung von Wiederanmeldungen; die übrigen beiden Zielindikatoren gehen jeweils mit 20% ein. Analog

zur Zielerreichung bei den vier nationalen Zielindikatoren wird auch die Zielerreichung hinsichtlich des Gesamtindex für die einzelnen Kantone in Relation zum Schweizer Durchschnitt ausgedrückt. Entsprechend fungiert auch hier der Schweizer Durchschnitt implizit als Zielwert. Um die unterschiedlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, die Einfluss auf die Zielerreichung haben, erfolgt jährlich nachträglich eine kantonal-spezifische Exogenitätskorrektur separat für die vier einzelnen Zielindikatoren mit einem linearen Regressionsmodell. Auch auf Basis der so korrigierten Daten wird ein Gesamtindex ermittelt. Die korrigierten Daten können jedoch nicht für die unterjährige Steuerung herangezogen werden, da sie erst nachträglich vorliegen. Hierfür müssen die unkorrigierten Daten (Rohdaten) herangezogen werden, die jeweils mit einer Verzögerung von drei Monaten vorliegen. Regelmäßige Zielnachhaltedialoge zwischen dem SECO und den Kantonen gibt es nicht. Bei einmalig schweren oder wiederholt negativen Entwicklungstendenzen eines Kantons erstellt das SECO gemeinsam mit diesem eine so genannte Besondere Lagebeurteilung, die bis zu zwei Jahre in Anspruch nimmt. Die Besondere Lagebeurteilung besteht aus einer Problembeschreibung, Verbesserungsvorschlägen, deren Umsetzung, einer Erfolgskontrolle unter Beteiligung einer externen Evaluatorin bzw. eines externen Evaluators und einer Schlussbesprechung. Die Gesamtindices mit und ohne Exogenitätskorrektur werden jährlich nachträglich vom SECO veröffentlicht.

Im Laufe der Zeit hat das Steuerungssystem bei den Beteiligten an Akzeptanz gewonnen. Die Zielindikatoren sind überschaubar und deren Messung über ASAL ist weitgehend manipulationsfrei. Der Verzicht auf Zielwerte bietet verschiedene Vorteile:

- Es werden langwierige Diskussionen und / oder Verfahren zur Generierung adäquater Zielwerte vermieden. So sind keine Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung relevanter exogener Einflussfaktoren auf die Zielerreichung erforderlich. Zudem werden keine Annahmen oder Erkenntnisse über den Wirkungszusammenhang zwischen landesweit wirkenden exogenen Einflussfaktoren und Zielerreichung benötigt. Allerdings werden trotz des Verzichts auf Zielwerte Annahmen oder Erkenntnisse über den Wirkungszusammenhang zwischen kantonal unterschiedlich wirkenden exogenen Einflussfaktoren und der Zielerreichung benötigt.³¹⁷
- Zudem wird das Risiko vermieden, trotz langwieriger Diskussionen oder aufwändiger Verfahren Zielwerte festzulegen, die sich im Laufe des Prozesses als nicht oder überambitioniert erweisen, wodurch der Ansporn zur Zielverfolgung beeinträchtigt werden kann.

Von kantonaler Seite wird an dem Steuerungssystem vor allem die Exogenitätskorrektur kritisiert. Zum einen wird bezweifelt, dass diese adäquat alle relevanten exogenen Einflussfaktoren berücksichtigt. Zum anderen wird kritisiert, dass die Exogenitätskorrektur jeweils erst etwa ein halbes Jahr nach Abschluss des Kalenderjahres vorliege und daher für die unterjährige Steuerung ungeeignet sei.

Das Zielsystem setzt einen starken Fokus auf rasche Wiedereingliederungen, da damit die Zielerreichung bei den ersten drei Zielindikatoren mit einem Gesamtgewicht von 90% verbessert wird. Entsprechend dem geringen Gewicht von 10% auf dem Zielindikator „Vermeidung

³¹⁷ Dies soll in dem Steuerungssystem durch die Exogenitätskorrektur gelöst werden.

von Wiederanmeldungen“ liegt in der Praxis ein deutlich geringerer Fokus auf der nachhaltigen Wiedereingliederung. Gänzlich unberücksichtigt in dem Zielsystem ist die Prävention vor Arbeitslosigkeit. Unberücksichtigt sind auch Arbeitsuchende ohne Bezug von Arbeitslosenentschädigung. Angesichts der bislang vergleichsweise langen Anspruchsdauern (18 bzw. 24 Monate nach einer Beschäftigung von 12 Monaten innerhalb der letzten 24 Monate) und der guten Arbeitsmarktlage ist der Ausschluss von Arbeitsuchenden ohne Bezug von Arbeitslosenentschädigung bislang nicht so relevant. Dies könnte sich jedoch aufgrund der mit der 4. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes beschlossenen Verkürzung der Anspruchsdauern ändern.

Das Zielsystem ist überwiegend handlungsleitend. Hierfür nutzen die Kantone ihre vielfältigen Handlungsspielräume, dementsprechend ist die Umsetzungsheterogenität groß. Allerdings ist das *Ranking* im Zeitablauf trotz erheblicher Bemühungen einzelner Kantone aufgrund der Ausgestaltung der Zielindikatoren weitgehend statisch geblieben. Dadurch leidet mit der Zeit die Akzeptanz des gesamten Zielsteuerungssystems und hat teilweise auch bereits zu dessen völliger Ablehnung oder zu Resignation geführt.

Der Austausch zwischen den Kantonen über erfolgreiche Wege zur Zielerreichung stößt in der Praxis an Grenzen. So behindert die Konkurrenz die Bereitschaft zur Weitergabe von Erfahrungswissen. Auch die große Heterogenität hinsichtlich Rahmenbedingungen und Umsetzung erschwert die Übernahme einzelner Prozesse aus anderen Kantonen. Sowohl SECO als auch Kantone streben eine Verbesserung des Erfahrungsaustausches an.

10.5 Literatur zu Kapitel 10

ASPALI, FABIO [2005]: „Gute Noten für die Arbeitslosenkassen“, *Panorama*, H. 6, S. 25-26.

Bundesamt für Statistik [2010]: *Trotz schwieriger Wirtschaftslage nur leichte Zunahme der Sozialhilfequote*, Schweizerische Sozialhilfestatistik 2009, Dezember 2010, Neuchâtel.

Internet (23. Dezember 2010):

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.139095.pdf>

EGGER, MARCEL, CARLOS LENZ und BORIS A. ZÜRCHER [2001]: *Die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes in der Schweiz*, 15. November 2001, Bern.

Egger, Dreher & Partner AG [2010]: *Wirkungsberechnung 2009*, unveröffentlichte Präsentation, 7. Mai 2010, Bern.

Egger, Dreher & Partner AG und Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2003]: *Hilfen zur Interpretation der Wirkungen der RAV*, unveröffentlichtes Handbuch, Bern.

ENGLER, HERMANN [2005]: *... und weiter auf Erfolgskurs*, 10 Jahre Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV), 24. Juni 2005, Oberentfelden.

LEUENBERGER, PETRA, CLAUDE LONGCHAMP, LUKAS GOLDER, STEPHAN TSCHÖPE und SILVIA RATELBAND-PALLY [2002]: *Die Vereinbarung 2000 - Kritikpunkte und Optimierungsmöglichkeiten*, GfS-Forschungsinstitut, 21. März 2002, Bern.

- Link Institut [2005]: *Kundenbefragung über die Leistungen der Arbeitslosenkassen (ALK)*, Repräsentative Umfrage März/April 2009, Ergebnisbericht, o.O.
Internet (17. September 2010):
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/6082.pdf>
- Link Institut [2009a]: *Kundenbefragung über die Leistungen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)*, Repräsentative Befragung von Unternehmen Januar 2009 - März 2009, Anhang: Methodenbeschrieb, unveröffentlicht, o.O.
- Link Institut [2009b]: *Kundenbefragung über die Dienstleistungen der Arbeitslosenkassen (ALK)*, Repräsentative Umfrage März/April 2009, Ergebnisbericht, unveröffentlicht, 1. Juli 2009, Luzern.
- Link Institut [2009c]: *Kundenbefragung über die Dienstleistungen der Arbeitslosenkassen (ALK)*, Repräsentative Umfrage März/April 2009, Studienbeschrieb, unveröffentlicht, 15. September 2009, Luzern.
- MICHEL, HEINZ [2006]: „Mit Führungskennzahlen Wirkung steigern“, *Panorama*, H. 6, S. 13-14.
- Mosimann & Partner [2003]: *Resultate der Umfrage 2003 im Kanton Zürich*, 15. Juli 2003, o.O.
- MOSER, VIKTOR [2003]: „Vereinbarung ‚seco-Kantone‘ leicht geändert“, *Panorama*, H. 1, S. 25.
- o.V. [2002]: *Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz*, Exposé von con_sens im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Juni 2002, Hamburg.
- PASQUIER, MARIAL, und BLAISE LARPIN [2008]: *Öffentliche Arbeitslosenkassen*, Analyse der politisch-administrativen Probleme und der Governance der öffentlichen Arbeitslosenkassen, Mai 2008, Lausanne.
- PETER, MICHAEL [2009]: „Optimierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung - Umsetzung von Studienerkenntnissen in die Vollzugspraxis“, *Die Volkswirtschaft*, H. 6, S. 50-54.
- RECHSTEINER, HANS [2009]: „AVAM und die Ängste der Anwender“, *der arbeitsmarkt*, H. 9, S. 46-48.
- SOGUEL, NILS, und GILLES A. LÉCHOT [2004]: *Prozesskostenanalyse der Arbeitslosenkassen*, Synthesebericht zu Händen der Kommission der Arbeitslosenkassen (KALK) und Ausgleichsstelle (seco, Direktion für Arbeit), Dezember 2004, Lausanne und Neuenburg.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2002]: „SECO: Gute Leistungen der Arbeitslosenkassen im Jahr 2001 - Neue Leistungsvereinbarung wirkungsvoll“, *Pressemitteilung*, 31. Oktober 2002, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2004a]: „Dauer der Stellensuche auf Niveau 2000 gehalten“, *Pressemitteilung*, 8. Juni 2004, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2004b]: *Lagebeurteilung*, unveröffentlichtes Konzept, genehmigt durch den Steuerausschuss am 24. Februar 2004, Bern.

- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2005a]: „Arbeitslose länger auf Stellensuche“, *Pressemitteilung*, 6. Juni 2005, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2005b]: „Hohe Zufriedenheit der Bezüger mit den Arbeitslosenkassen“, *Pressemitteilung*, 8. August 2005, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2006]: „Wirkungsmessung 2005 der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)“, *Pressemitteilung*, 8. Juni 2006, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2007]: „Wirkungsmessung 2006 der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)“, *Pressemitteilung*, 7. Juni 2007, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2008]: „Entlastung der öffentlichen Arbeitsvermittlung fortgesetzt“, *Pressemitteilung*, 9. Juni 2008, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2009a]: *Allgemeiner Lagebericht 2008*, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2009b]: „Entlastung der öffentlichen Arbeitsvermittlung“, *Pressemitteilung*, 8. Juni 2009, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2009c]: *Anforderungsspezifikation „Cockpit FKZ“*, unveröffentlichte Gesamtübersicht der Indikatoren, 23. Juli 2009, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2009d]: „Kundenbefragung: Hohe Zufriedenheit mit den Arbeitslosenkassen“, *Pressemitteilung*, 6. November 2009, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2010a]: *Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung: Jahresbericht 2009*, Juni 2010, o.O.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) [2010b]: „Öffentliche Arbeitsvermittlung trotz der Wirtschaftslage“, *Pressemitteilung*, 8. Juni 2010, Bern.
- WINKLER, RUEDI [2002]: *Exposé über die Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz*, Ruedi Winkler Personal- und Organisationsentwicklung, April 2002, Zürich.

11 Vergleich der Zielsteuerungssysteme und Schlussfolgerungen

Mit der Zielsteuerung sollen die (lokalen) Akteurinnen und Akteure der Arbeitsverwaltung dazu motiviert werden, sich konsequent für die Verfolgung von zuvor definierten, politisch prioritären Zielen zu engagieren. Dabei geht es sowohl um eine zweckmäßige Nutzung von Handlungsspielräumen („richtige“ Aktivität) als auch um einen Ansporn zu großen Anstrengungen („ausreichende“ Aktivität). Inzwischen gibt es in zahlreichen Staaten im Bereich der Arbeitsverwaltung eine Zielsteuerung. Die vorliegende Studie gibt einen Überblick über die Kontextbedingungen, die Ausgestaltung und die Erfahrungen mit der Umsetzung von Zielsteuerungssystemen in den Arbeitsverwaltungen von sieben ausgewählten westeuropäischen Industrienationen (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Österreich, Schweden und die Schweiz), die von zentraler Ebene ausgehen.

Alle sieben betrachteten Staaten Westeuropas haben eine nationale **Arbeitslosenversicherung**. Die Finanzierung erfolgt in Schweden im Wesentlichen aus Steuermitteln des Zentralstaats, ansonsten jeweils im Wesentlichen über obligatorische Beiträge der Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen. Aus der Arbeitslosenversicherung erhalten Arbeitslose nach einer beitragspflichtigen Beschäftigung befristet eine Lohnersatzleistung. In allen Ländern mit Ausnahme Großbritanniens hängt die Höhe vom früheren Entgelt und mit Ausnahme von Großbritannien und Schweden hängt die maximale Bezugsdauer von der Dauer der vorherigen Beschäftigung ab. Darüber hinaus erbringen die Arbeitslosenversicherungen in der Regel weitere Lohnersatzleistungen aufgrund arbeitsmarktbezogener Risiken, etwa bei Insolvenz der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers oder bei Kurzarbeit. Bei der österreichischen Arbeitslosenversicherung gibt es im Anschluss an das befristete Arbeitslosengeld bei fortdauernder Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit unbefristet Notstandshilfe; die Notstandshilfe ähnelt der früheren Arbeitslosenhilfe in Deutschland. Zudem gibt es jeweils - in sehr unterschiedlicher Ausgestaltung und in unterschiedlichem Ausmaß - Unterstützung zur Eingliederung in Arbeit.

Mit Ausnahme der Schweiz ist für die Umsetzung der Arbeitslosenversicherung jeweils eine nationale **Arbeitsverwaltung** zuständig. Die nationalen Arbeitsverwaltungen sind jeweils mehrstufig aufgebaut, in Großbritannien und Schweden hat sie vier Ebenen, in den übrigen Staaten drei. In den Niederlanden gibt es einheitliche Anlaufstellen für alle Arbeitsuchenden unabhängig von deren Leistungsansprüchen, an denen sich nach einer zweijährigen Übergangsphase spätestens ab Anfang 2011 neben der Arbeitsverwaltung die Kommunen beteiligen müssen. In der Schweiz obliegt die Auszahlung der Leistungen den konkurrierenden öffentlichen Arbeitslosenkassen in Trägerschaft der Kantone und privaten Arbeitslosenkassen in Trägerschaft von Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberverbänden, während für die Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit die Kantone verantwortlich sind. Für letztere Aufgabe haben die Kantone ein oder mehrere Regionale Arbeitsvermittlungszentren eingerichtet.

Daneben haben die sieben Staaten **steuerfinanzierte Fürsorgesysteme**, aus denen Arbeitsuchende und ggf. weitere Personen bei Bedürftigkeit Leistungen zum Lebensunterhalt sowie ggf. Unterstützung zur Eingliederung in Arbeit erhalten. Deren Ausgestaltung, Finanzierung und Administration ist allerdings sehr unterschiedlich. Anders als in den anderen fünf Staaten liegt in Österreich und der Schweiz die Regelungskompetenz für diese Fürsorgesysteme nicht

auf nationaler Ebene, sondern bei den Bundesländern bzw. den Kantonen.³¹⁸ In Großbritannien erfolgt die Finanzierung vollständig, in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden teilweise durch den Zentralstaat und die Kommunen bzw. *Departements*. In Österreich, Schweden und der Schweiz ist der Zentralstaat nicht an der Finanzierung steuerfinanzierter Fürsorgesysteme für bedürftige Arbeitsuchende beteiligt.

In Deutschland wird das steuerfinanzierte Fürsorgesystem für hilfebedürftige Arbeitsuchende grundsätzlich durch Arbeitsgemeinschaften³¹⁹ aus jeweils einer Kommune (kreisfreie Stadt oder Landkreis) und der Arbeitsverwaltung umgesetzt; in einigen Kommunen wurde keine Arbeitsgemeinschaft gebildet, hier erfolgt die Aufgabenwahrnehmung der ausschließlich vom Bund finanzierten Leistungen durch die Arbeitsverwaltung und der (überwiegend) von den Kommunen finanzierten Leistungen durch diese. Abweichend davon haben 69 der seinerzeit etwa 450 Kommunen für die alleinige Zuständigkeit optiert. In Großbritannien obliegt die Umsetzung des Fürsorgesystems der Arbeitsverwaltung. In den Niederlanden gibt es die oben bereits erwähnten einheitlichen Anlaufstellen für alle Arbeitsuchenden, an denen sich spätestens ab Anfang 2011 neben der Arbeitsverwaltung die Kommunen beteiligen müssen. In den übrigen Staaten erfolgt die Umsetzung durch Gebietskörperschaften jenseits des Zentralstaats.

Das jeweilige nationale Arbeitsministerium kann der nationalen Arbeitsverwaltung bzw. in der Schweiz den Kantonen zur Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik **Weisungen** erteilen. Dabei ist die Weisungsbefugnis unterschiedlich weitreichend. In Deutschland erstreckt sie sich nur auf das Fürsorgesystem, nicht jedoch auf die drittelparitätisch von öffentlicher Hand, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verwaltete Arbeitslosenversicherung. Zudem können in Deutschland Kommune und Arbeitsverwaltung den Arbeitsgemeinschaften Weisungen zur Umsetzung „ihrer“ Leistungen erteilen, so jedenfalls die Auffassung des Bundes. In Österreich bezieht sich die Weisungsbefugnis im Wesentlichen nur auf die Leistungen zum Lebensunterhalt, nicht jedoch auf die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Begrenzt ist auch die Weisungsbefugnis in den Niederlanden.

In allen sieben Staaten gibt es im Bereich der Arbeitsmarktverwaltung ein oder mehrere **Zielsteuerungssysteme** mit arbeitsmarktpolitischen Wirkungszielen, die von zentraler Ebene ausgehen. Grundsätzlich wird von den beteiligten Akteurinnen und Akteuren in allen sieben Staaten die Zielsteuerung befürwortet. Es wird als vorteilhaft angesehen, dass die Zielsteuerung den übergeordneten Ebenen ermögliche, Prioritäten zu setzen. Für die untergeordneten Ebenen führe Zielsteuerung zur Klarheit über die Erwartungen. Trotz der allgemein positiven Einstellung gegenüber der Zielsteuerung gibt es vielfach Kritik im Detail an der Ausgestaltung und der Umsetzung.

In Großbritannien, den Niederlanden und Österreich gibt es eine Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung bereits seit den neunziger Jahren, die Schweiz begann im Jahr 2000 und Deutschland ab dem Jahr 2004. Derzeit steuern einerseits nationale Regierungen bzw. nationale Arbeitsministerien ihre nationalen Arbeitsmarktverwaltungen bzw. deren Schweizer Pendant

³¹⁸ In Österreich gibt es eine am 1. September 2010 in Kraft getretene Vereinbarung zwischen dem Bund und allen Bundesländern, nach der bundesweit vergleichbare Mindestsicherungsleistungen gezahlt werden sollen.

³¹⁹ Ab 2011: gemeinsame Einrichtungen.

(Träger der Arbeitslosenkassen und Kantone) selbst über Ziele und Zielindikatoren (externe Zielsteuerung) und andererseits steuern auch die nationalen Arbeitsmarktverwaltungen bzw. Kantone intern über Ziele (interne Zielsteuerung). Dabei gibt es in verschiedenen Ländern Besonderheiten:

- In Großbritannien bezieht sich das Zielsteuerungssystem nicht nur auf die Arbeitslosenversicherung, sondern auch auf das steuerfinanzierte Fürsorgesystem für hilfebedürftige Arbeitsuchende und weitere Leistungssysteme, die durch die nationale Arbeitsverwaltung umgesetzt werden. Zudem gab von 1998 bis zum Regierungswechsel im Mai 2010 es jeweils für drei Jahre gültige übergeordnete Ziele der Regierung, die so genannten *Public Service Agreements (PSAs)*. Ergänzend hierzu gibt bzw. gab es ab 2007 jeweils für den gleichen Zeitraum Vereinbarungen zu den übergeordneten Zielen der *PSAs* und weiteren Zielen zwischen dem Finanzministerium und den britischen Fachministerien, die so genannten *Departmental Strategic Objectives (DSOs)*.
- In Deutschland gibt es getrennte Zielsteuerungssysteme für die Arbeitslosenversicherung³²⁰ und das steuerfinanzierte Fürsorgesystem für hilfebedürftige Arbeitsuchende. Beim Fürsorgesystem gibt es eine Zielsteuerung ausgehend von zentraler Ebene bis auf die lokale Ebene für die Arbeitsgemeinschaften und im Fall der getrennten Aufgabenwahrnehmung für die lokalen Organisationseinheiten der Arbeitsverwaltung, bislang jedoch nicht für die Kommunen, die das steuerfinanzierte Fürsorgesystem allein umsetzen.
- In Frankreich erfolgt die Zielsteuerung der nationalen Arbeitsverwaltung gemeinsam durch das nationale Arbeitsministerium und den Dachverband der Sozialpartner, der für die Arbeitslosenversicherung verantwortlich ist.
- In den Niederlanden gibt es neben einer zentralen Zielsteuerung der Arbeitsverwaltung im Bereich der Arbeitslosenversicherung für die Leistungserbringung in den einheitlichen Anlaufstellen für alle Arbeitsuchenden für das Jahr 2010 eine freiwillige Selbstverpflichtung auf Bitten des nationalen Arbeitsministeriums. An der freiwilligen Selbstverpflichtung sind die nationale Arbeitsverwaltung, der Dachverband der niederländischen Kommunen und eine Vereinigung kommunaler Manager/innen im Bereich Teilhabe, Arbeit und Einkommen beteiligt. Allerdings gibt es keinen Mechanismus, auch die lokalen Akteurinnen und Akteure auf diese Vereinbarung zu verpflichten.
- Einen Sonderfall stellt die Schweiz nicht nur wegen der fehlenden nationalen Arbeitsverwaltung, sondern auch hinsichtlich der Zielsteuerungssysteme dar, die von zentraler Ebene ausgehen. Dort gibt es eine Zielsteuerung sowohl der Kantone als auch der Träger der Arbeitslosenkassen durch das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement.

Mit der Steuerung der schweizerischen Träger der Arbeitslosenkassen wird eine verbesserte Verwaltungseffizienz angestrebt. Alle anderen Zielsteuerungssysteme bezwecken hingegen

³²⁰ In Deutschland wird derzeit die für die Arbeitslosenversicherung gesetzlich vorgesehene externe Zielsteuerung der nationalen Arbeitsverwaltung anhand von Rahmenzielen durch die Bundesregierung vorbereitet.

vorrangig eine Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit der eingesetzten Unterstützungsleistungen (Fördern und / oder Fordern).

Das Ausmaß der **rechtlichen Verankerung** der Zielsteuerung ist in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich. Durchgehend vorgeschrieben ist sie in Österreich, allerdings ist hier ihre Ausgestaltung nicht näher geregelt. In der Schweiz ist die Möglichkeit von Zielvereinbarungen zwischen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und den Kantonen sowie den Trägern der Arbeitslosenkassen explizit gesetzlich vorgesehen, jedoch nicht vorgeschrieben. Zudem gibt es nähere Regelungen zur Ausgestaltung der Zielsteuerung. In den Niederlanden sind Beurteilungskriterien für die Leistung der Arbeitsverwaltung gesetzlich festgelegt; auf ihrer Grundlage wurden Zielindikatoren entwickelt, dies ist zwar sicherlich nahe liegend, jedoch nicht vorgeschrieben. In Deutschland gibt es für beide Zielsteuerungssysteme eine gesetzliche Soll-Vorschrift für den Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen der Zentralregierung bzw. dem nationalen Arbeitsministerium und der Arbeitsverwaltung. Für die Zielsteuerung innerhalb der Arbeitsverwaltung gibt es keine explizite gesetzliche Vorschrift. Beim steuerfinanzierten Fürsorgesystem für hilfebedürftige Arbeitsuchende basiert die Zielsteuerung der Arbeitsgemeinschaften aus Arbeitsverwaltung und Kommunen auf einer Vereinbarung zwischen dem Bundesarbeitsministerium, der nationalen Arbeitsverwaltung und eines Teils der kommunalen Spitzenverbände.³²¹ In Großbritannien ist die Zielsteuerung gesetzlich nicht verankert.

In keinem Staat ist das jeweilige nationale **Parlament** jenseits von unterschiedlich ausgeprägten Berichterstattungen in die Zielsteuerung eingebunden. Einen Sonderfall stellt Deutschland beim steuerfinanzierten Fürsorgesystem dar. Hier gibt es mit den Ausgaben des Bundes für die Leistungen zum Lebensunterhalt einen Zielindikator, für den sich der nationale Zielwert am nationalen Haushalt, der vom Parlament verabschiedet wird, zumindest orientieren muss.

Die **Steuerungsperioden** sind unterschiedlich lang. Generell mehrjährige Steuerungsperioden mit vier bzw. fünf Jahren gibt es nur in der Schweiz, dies betrifft dort beide Zielsteuerungssysteme. Die bisherigen Ziele und Vereinbarungen auf Regierungsebene in Großbritannien hatten eine Laufzeit von jeweils drei Jahren. Außerdem werden die Ziele im Verhältnis des Bundesarbeitsministeriums zur nationalen Arbeitsverwaltung in Österreich nur in mehrjährigem Abstand verändert. In ähnlicher Weise ist dies im Verhältnis der Bundesregierung in Deutschland zur nationalen Arbeitsverwaltung im Bereich der Arbeitslosenversicherung vorgesehen. In Frankreich hat die Zielvereinbarung auf zentraler Ebene eine Laufzeit von drei Jahren. Ansonsten ist dort wie auch in den übrigen Staaten die Steuerungsperiode durchgehend ein Jahr, in der Regel das Kalenderjahr, in Großbritannien davon abweichend das britische Haushaltsjahr (jeweils Mitte April bis Mitte April im Folgejahr).

Die Zielsteuerungssysteme unterscheiden sich u.a. danach, ob und inwieweit es **Zielvorgaben oder Zielvereinbarungen** gibt. So gibt es etwa in Österreich durchgehend, in Schweden

³²¹ Ab 2011 gibt es eine gesetzliche Grundlage für den Abschluss für Zielvereinbarungen zwischen Bund und Ländern, zwischen Ländern und zugelassenen kommunalen Trägern und zwischen Bundesagentur für Arbeit bzw. kommunalen Trägern und den neuen gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b SGB II n.F. (§ 48b SGB II n.F.).

weitgehend und für die nachgeordneten Organisationseinheiten der französischen und britischen Arbeitsverwaltung generell Zielvorgaben. Allerdings geht den Zielvorgaben in Österreich ein umfangreicher Diskussionsprozess voraus, in den die Bundesregierung, die Sozialpartner sowie die Bundesorganisation und die Landesorganisationen der nationalen Arbeitsverwaltung eingebunden sind. In Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz sowie auf zentraler Ebene in Frankreich und Großbritannien gibt es grundsätzlich Zielvereinbarungen. Falls keine Zielvereinbarungen zustande kommen, können in Deutschland, den Niederlanden und der Schweiz einseitig Zielvorgaben gemacht werden.³²² Allerdings sind auch bei Zielvereinbarungen, die nicht ausschließlich zwischen zentralen Instanzen geschlossen werden, regelmäßig Ziele und Zielindikatoren vorgegeben, verhandelbar sind lediglich etwaige Zielwerte.

Soweit die nationalen Regierungen bzw. die nationalen Arbeitsministerien selbst Ziele vorgeben oder vereinbaren (**externe Zielsteuerung**), gehören dazu stets arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele³²³, daneben vielfach auch Prozessziele sowie *Input*- und / oder *Output*-Ziele. In Frankreich ist das nationale Beschäftigungsministerium an einer Vereinbarung eines umfangreichen Kanons an *Input*-, Prozess-, *Output*- und Wirkungszielen und entsprechenden Zielindikatoren beteiligt. In Großbritannien, den Niederlanden und Österreich ist die Zahl an Zielen geringer, die von den nationalen Arbeitsministerien vorgegeben bzw. vereinbart werden; auch hier handelt es nicht nur um arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele. Anders als in Österreich werden in Großbritannien und den Niederlanden auf dieser Ebene nicht nur Ziele, sondern auch Zielindikatoren festgelegt. In Großbritannien sind neben einem arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziel und einem entsprechenden Zielindikator fünf weitere Ziele und Zielindikatoren vereinbart, von denen sich vier Zielindikatoren jeweils aus mehreren gewichteten Einzelindikatoren zusammensetzen. Konsequentermaßen auf arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele und entsprechende Zielindikatoren konzentrieren sich lediglich das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement bei der Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktpolitik und das deutsche Bundesarbeitsministerium bei der Zielsteuerung des Fürsorgesystems³²⁴. Zugleich sind diese beiden externen Zielsteuerungssysteme die einzigen, die mit jeweils vier Zielen und Zielindikatoren sehr schlank sind.³²⁵ Allerdings gibt es für diese beiden Systeme - und auch für andere Systeme - neben den Zielen und Zielindikatoren zentrale Vorgaben zu Prozessen, teilweise auch zur Ausgestaltung der Förderinstrumente. Insgesamt gibt es damit keine nationale Regierung bzw. kein nationales Arbeitsministerium, die bzw. das sich bei der Steuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausschließlich auf arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele konzentriert.

³²² In Deutschland kann jedoch die Bundesregierung der nationalen Arbeitsverwaltung keine Zielvorgaben für die Arbeitslosenversicherung machen. Für die Niederlande ist nicht bekannt, ob das nationale Arbeitsministerium der nationalen Arbeitsverwaltung Zielvorgaben machen kann.

³²³ Ausgenommen davon ist die Zielsteuerung der Arbeitslosenkassen in der Schweiz. Sie erfolgt über Ziele und Zielindikatoren zur Verwaltungseffizienz.

³²⁴ In Deutschland ist seit 2010 eines der vier Ziele die Kundenzufriedenheit. Auch die vorgesehene Steuerung der deutschen Arbeitsverwaltung im Bereich der Arbeitslosenversicherung über Rahmenziele dürfte zumindest im Wesentlichen anhand arbeitsmarktpolitischer Wirkungsziele erfolgen.

³²⁵ Darüber hinaus ist die Steuerung der Träger der Arbeitslosenkassen in der Schweiz mit zwei Zielindikatoren sehr schlank, jedoch wird hier keine arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit, sondern Verwaltungseffizienz angestrebt.

Die Zielsteuerung innerhalb der sechs nationalen Arbeitsverwaltungen bzw. der Pendants in der Schweiz (**interne Zielsteuerung**) ist in unterschiedlichem Ausmaß unmittelbar **von den übergeordneten Zielvorgaben und Zielvereinbarungen der externen Zielsteuerung abgeleitet**:

- In Deutschland erfolgt die interne Zielsteuerung des steuerfinanzierten Fürsorgesystems mit den gleichen Zielen und Zielindikatoren wie die externe Zielsteuerung. Damit gibt es für das Jahr 2010 vier Ziele und Zielindikatoren für die interne Zielsteuerung. Ob die geplante externe Zielsteuerung der Arbeitslosenversicherung zu entsprechenden Anpassungen der internen Zielsteuerung führt, bleibt abzuwarten. Bei der Arbeitslosenversicherung gibt es derzeit für die interne Zielsteuerung überwiegend arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele, daneben wird auch die Kundenzufriedenheit berücksichtigt. Für das Jahr 2010 gibt es insgesamt 14 Zielindikatoren.
- In den Niederlanden werden die externen Zielindikatoren für die interne Zielsteuerung der nationalen Arbeitsverwaltung (insb. arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele, Kundenzufriedenheit auf beiden Marktseiten, Bearbeitungsdauer von Leistungsanträgen) weitgehend übernommen und dabei teilweise ausdifferenziert, indem sie auf Subgruppen bezogen werden. Außerdem gibt es intern zusätzliche Ziele und Zielindikatoren, insbesondere zur Mitarbeiterorientierung und zu Prozessen. Für das Jahr 2010 werden über 30 Zielindikatoren für die interne Zielsteuerung verwendet.
- In Österreich werden alle externen arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele für die interne Zielsteuerung konkretisiert. Nicht für die interne Zielsteuerung übernommen werden hingegen die Prozessziele. Ergänzt werden einige wenige *Input*-Ziele und -Zielindikatoren. Einzig in Österreich sind Zielindikatoren nach Geschlecht differenziert, und zwar alle fünf personenbezogenen Zielindikatoren. Unter Berücksichtigung der Geschlechtsdifferenzierung gibt es in der nationalen Arbeitsverwaltung Österreichs für das Jahr 2010 insgesamt 15 Zielindikatoren.
- In Großbritannien werden für die interne Zielsteuerung die extern mit dem britischen Arbeitsministerium vereinbarten sechs Zielindikatoren teilweise ebenfalls verwendet und teilweise modifiziert. Modifiziert wird auch der externe arbeitsmarktpolitische Wirkungsimpikator, da dieser erst mit einem Zeitverzug von sechs Monaten zur Verfügung steht und nicht ausreichend regional differenziert werden kann. Darüber hinaus gibt es etliche weitere Zielindikatoren, die sich überwiegend auf Prozesse beziehen. Insgesamt werden für die interne Zielsteuerung mehrere Dutzend Zielindikatoren verwendet, die sich ihrerseits wiederum teilweise aus mehreren gewichteten Indikatoren zusammensetzen.
- In Schweden werden die übergeordneten Ziele des Arbeitsministeriums von der Arbeitsverwaltung für die interne Zielsteuerung transformiert. Intern erfolgt die Zielsteuerung durch verschiedene arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren, die Kundenzufriedenheit auf beiden Marktseiten, mitarbeiterbezogene Zielindikatoren (Gesundheit, Zufriedenheit) und Prozessindikatoren. Für das Jahr 2010 gibt es knapp 20 Zielindikatoren.

- In der Schweiz entscheiden die Kantone über die Steuerung ihrer Arbeitsmarktbehörden und die Träger über die Steuerung ihrer Arbeitslosenkassen. Dabei gibt es keinen systematischen Überblick, ob und ggf. wie dabei eine Steuerung über Ziele und Zielindikatoren erfolgt. Zumindest teilweise gibt es eine interne Zielsteuerung, bei der die externen Ziele und Zielindikatoren übernommen werden.

Im Hinblick auf die Zielsetzung der Zielsteuerung - Motivierung der (lokalen) Akteurinnen und Akteure zur konsequenten Verfolgung übergeordneter politischer prioritärer Ziele - sind die Zielindikatoren für arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele der externen und internen Zielsteuerung von besonderem Interesse. Mit Ausnahme der Schweiz gibt es in allen Zielsteuerungssystemen mit Zielindikatoren **arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren zu Integrationen in Erwerbstätigkeit**. Dabei sind diese im Detail unterschiedlich ausgestaltet:

- Bei den Zielindikatoren zu Integrationen werden teilweise nur Integrationen in abhängige Beschäftigung, teilweise auch solche in selbstständige Erwerbstätigkeit und / oder Ausbildung berücksichtigt. Die externe Zielsteuerung in Großbritannien fokussiert auf lohnsteuerepflichtige abhängige Beschäftigungen. In Deutschland sowie bei der internen Zielsteuerung in Großbritannien, den Niederlanden und Österreich werden auch Integrationen in eine selbstständige Erwerbstätigkeit einbezogen. In Deutschland und Schweden werden auch Integrationen in Ausbildung berücksichtigt.
- In allen sechs Ländern gibt es Zielindikatoren zu Integrationen unabhängig von einer vorherigen Maßnahmeteilnahme bzw. Förderung. Ergänzend gibt es bei der internen Zielsteuerung der deutschen Arbeitslosenversicherung (hier nur bei Rehabilitandinnen und Rehabilitanden), in Österreich und bei der externen Zielsteuerung in Frankreich und den Niederlanden einen oder mehrere Zielindikatoren, die sich auf Integrationen nach einer Maßnahmeteilnahme bzw. Förderung beziehen. Dadurch wird *Creaming* bei der Auswahl der Maßnahmeteilnehmer/innen nahegelegt, also die Auswahl von jenen mit guten Arbeitsmarktchancen auch unabhängig von der Maßnahmeteilnahme. Dem wird in Österreich allerdings dadurch etwas entgegenwirkt, dass es einen weiteren Zielindikator zu den Übergängen in Langzeitarbeitslosigkeit gibt. In Deutschland wird das *Creaming* dadurch eng begrenzt, dass sich der Zielindikator auf Rehabilitandinnen und Rehabilitanden bezieht.
- Bei den Zielindikatoren zu Integrationen unabhängig von einer vorherigen Maßnahmeteilnahme werden teilweise Absolutzahlen und teilweise Quoten verwendet. In den Niederlanden und für die externe Zielsteuerung in Großbritannien werden Absolutzahlen verwendet. In Deutschland und Österreich sowie für die externe Zielsteuerung in Frankreich und für die interne Zielsteuerung in Großbritannien und Schweden werden Quoten verwendet. In Deutschland bezieht sich die Quote auf das Kundenpotenzial (Bestand zu Beginn zzgl. Zugänge im Betrachtungszeitraum), in Großbritannien und in Österreich auf Zugänge und in Frankreich und Schweden auf Bestände. Quoten haben den Vorteil, dass mit ihnen unmittelbar Vergleiche zwischen unterschiedlich großen regionalen oder lokalen Organisationseinheiten möglich sind und ggf. die vergleichbare Bestimmung von Zielwerten erleichtert wird. Nachteilig ist jedoch, dass eine exogene Verschlechterung der

Arbeitsmarktlage dazu führt, dass der Zielindikator (bei gleichbleibender Leistung) eine schlechtere *Performance* signalisiert.

- Bei den Zielindikatoren zu Integrationen unabhängig von einer vorherigen Maßnahmeteilnahme bzw. Förderung werden teilweise auch Beschäftigte berücksichtigt, die (noch) nicht arbeitslos, aber arbeitsuchend sind. Bei der externen Zielsteuerung in Großbritannien werden auch Integrationen von arbeitsuchenden Erwerbstätigen berücksichtigt, allerdings nur mit einer sehr geringen Gewichtung. In den Niederlanden und bei der internen Zielsteuerung der deutschen Arbeitslosenversicherung gibt es jeweils eigene Zielindikatoren für Beschäftigte, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Dies sind damit zugleich die einzigen Zielsteuerungssysteme, bei denen Prävention vor Arbeitslosigkeit bzw. Leistungsbezug explizit im Zielsystem berücksichtigt ist.
- Bei den Zielindikatoren zu Integrationen unabhängig von einer vorherigen Maßnahmeteilnahme bzw. Förderung werden jeweils Integrationen von Arbeitslosen im Leistungsbezug berücksichtigt. Teilweise werden darüber hinaus auch Arbeitslose ohne Leistungsbezug einbezogen. In Österreich werden alle Arbeitslosen ohne Differenzierung nach dem Leistungsbezug berücksichtigt. Bei der internen Zielsteuerung der deutschen Arbeitslosenversicherung und der internen Zielsteuerung in den Niederlanden gibt es jeweils eigene Zielindikatoren für Integrationen von Arbeitslosen mit und ohne Leistungsbezug, das deutsche Fürsorgesystem ist ohnehin nur für Leistungsbezieher/innen zuständig. In Großbritannien werden bei der externen Zielsteuerung Integrationen von Leistungsempfängerinnen und -empfängern deutlich höher gewichtet als solche von Arbeitslosen ohne Leistungsbezug.
- Bei den Zielindikatoren zu Integrationen unabhängig von einer vorherigen Maßnahmeteilnahme bzw. Förderung werden teilweise nur bestimmte Zielgruppen berücksichtigt oder Integrationen von Arbeitsuchenden aus bestimmten Zielgruppen werden (ergänzend) in eigenen Zielindikatoren berücksichtigt oder höher gewichtet. Lediglich beim deutschen Fürsorgesystem und bei der externen Zielsteuerung in Frankreich gibt es beim Zielindikator für die Integrationen keine Unterscheidung nach Zielgruppen.³²⁶ In Österreich gibt es hingegen ausschließlich zielgruppenspezifische Zielindikatoren zu den Integrationen, und zwar bezogen auf Ältere und Langzeitbeschäftigungslose, jeweils differenziert nach Geschlecht, sowie auf Frauen nach der Babypause. Bei der internen Zielsteuerung in Schweden werden neben den Übergängen in Beschäftigung bzw. Maßnahmeteilnahme insgesamt mehrere zielgruppenspezifische Übergänge berücksichtigt, z.B. von Jugendlichen und kürzlich angekommenen Migrantinnen und Migranten. Bei der externen Zielsteuerung in Großbritannien gibt es lediglich einen arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikator, der alle grundsätzlich Integrationen berücksichtigt und zugleich einen Fokus auf bestimmte Zielgruppen legt. In den entsprechenden Zielindikator gehen alle Integrationen von Arbeitsuchenden aus unterschiedlichen Zielgruppen mit stark unterschiedlichem Gewicht ein; Integrationen von Arbeitsuchenden mit der höchsten Priorität werden hier 20 Mal so stark gewichtet wie Integrationen von Arbeitsuchenden mit der geringsten Priorität. Priorisiert werden beispielsweise Alleinerziehende und Arbeitslose mit einem Leistungsbezug von

³²⁶ Bei der internen Zielsteuerung der deutschen Arbeitslosenversicherung gibt es jedoch einen speziellen Zielindikator für die Einmündungsquote in Ausbildung von Bewerberinnen und Bewerbern um eine Ausbildung.

mehr als sechs Monaten. Bei der internen Zielsteuerung in Großbritannien³²⁷ und den Niederlanden wird bei den Integrationen nach der Dauer des Leistungsbezugs bzw. nach der Dauer der Arbeitslosigkeit differenziert. Allerdings ist der genaue Mechanismus in den beiden Ländern unterschiedlich. In Großbritannien beziehen sich die Zielindikatoren auf den (kumulierten) Anteil derjenigen Zugänge in den Leistungsbezug, die binnen bestimmter Dauern nach Zugang in den Leistungsbezug in Erwerbstätigkeit abgegangen sind. In den Niederlanden hingegen gibt es mehrere Zielindikatoren für die Zahl der Abgänge aus dem Leistungsbezug in Erwerbstätigkeit innerhalb eines bestimmten Dauerintervalls des Leistungsbezugs. Dementsprechend kann ein zusätzlicher frühzeitiger Abgang aus dem Leistungsbezug dazu führen, dass die Zielerreichung hinsichtlich der Zahl der Abgänge in Erwerbstätigkeit innerhalb eines späteren Dauerintervalls des Leistungsbezugs erschwert wird. Daraus resultiert in den Niederlanden ein Fehlanreiz: Durch die Verhinderung frühzeitiger Abgänge kann ggf. die Zielerreichung verbessert werden. Bei der internen Zielsteuerung in den Niederlanden gibt es zudem jeweils einen Zielindikator zum Anteil der integrierten Jugendlichen bzw. Älteren an allen integrierten Leistungsempfängerinnen und -empfängern. Zusätzliche Integrationen von Leistungsempfängerinnen und -empfängern mittleren Alters erschweren die Zielerreichung bei diesen beiden Zielindikatoren. Dementsprechend resultiert ein Fehlanreiz, denn die Verhinderung zusätzlicher Integrationen von Leistungsempfängerinnen und -empfängern mittleren Alters kann ggf. zur Zielerreichung beitragen.

Jenseits der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren, die sich auf Integrationen beziehen, werden verschiedene **weitere arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren** verwendet:

- In den Niederlanden und Österreich, für die externe Zielsteuerung in Frankreich sowie für die interne Zielsteuerung der deutschen Arbeitslosenversicherung gibt es jeweils einen Zielindikator zur Zahl der Stellenbesetzungen, bei der deutschen Arbeitslosenversicherung auch zur Zahl der erfolgreich besetzten Ausbildungsstellen.
- Für die interne Zielsteuerung der deutschen Arbeitslosenversicherung und die externe Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz werden durchschnittliche abgeschlossene Dauern des Leistungsbezugs (Schweiz) bzw. von faktischer Arbeitslosigkeit (einschließlich Maßnahmeteilnahme) (Deutschland) von Abgängerinnen und Abgängern aus dem Leistungsbezug (Deutschland und Schweiz) bzw. aus Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug (Deutschland) als Zielindikatoren verwendet. Bei durchschnittlichen abgeschlossenen Dauern führen zusätzliche Abgänge nach langer Dauer des Leistungsbezugs bzw. der faktischen Arbeitslosigkeit zu einer Verschlechterung der Zielerreichung. Daraus resultiert grundsätzlich ein Fehlanreiz, denn die Verhinderung derartiger Abgänge trägt zumindest kurzfristig zur Zielerreichung bei. Allerdings ist der skizzierte Fehlanreiz beim Abgang aus dem ohnehin eng befristeten Leistungsbezug begrenzt, denn nach Erschöpfen des Leistungsbezugs erfolgt ohnehin ein Abgang. Zudem gibt es in der Schweiz jeweils einen Zielindikator zu den Übergängen in einen Leistungsbezug von mehr als

³²⁷ Zudem war in Großbritannien vorgesehen, im Verlauf der Steuerungsperiode 2010/2011 einen zielgruppenspezifische Zielindikatoren zu den Abgängen aus dem Leistungsbezug einzuführen. Ob diese tatsächlich eingeführt wurden, ist nicht bekannt.

zwölf Monaten und zur Zahl der Abgänge aus dem Leistungsbezug nach erschöpftem Leistungsanspruch, die dem entgegenwirken. Relevanter dürfte der Fehlanreiz hingegen beim deutschen Zielindikator sein, der sich auf die faktisch Arbeitslosen ohne Leistungsbezug bezieht, weil diese sehr lange im System verbleiben können.

- In Österreich, bei der externen Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz und der Zielsteuerung des deutschen Fürsorgesystems gibt es jeweils einen oder mehrere Zielindikatoren, die die Vermeidung von Langzeitbezug bzw. von Langzeitarbeitslosigkeit bezwecken. In Österreich und der Schweiz wird jeweils der Anteil der Übergänge, in Österreich auch die Zahl der Übergänge von Jugendlichen in Langzeitbezug (Schweiz) bzw. Langzeitarbeitslosigkeit (Österreich) sowie die Zahl der Abgänge aus dem Leistungsbezug nach erschöpftem Leistungsanspruch (Schweiz) als Zielindikator verwendet.³²⁸ In Deutschland hingegen wird die Zahl der Langzeitbezieher/innen als Zielindikator verwendet. Gegenüber den skizzierten Zielindikatoren zu den Übergängen in Österreich und der Schweiz hat dieser Zielindikator den Vorzug, dass er nicht nur Zugänge in Langzeitbezug bzw. -arbeitslosigkeit (negativ), sondern auch Abgänge aus Langzeitbezug bzw. -arbeitslosigkeit (positiv) berücksichtigt.
- Einzig bei der Zielsteuerung des deutschen Fürsorgesystems wird mit den Ausgaben des Bundes für die Leistungen zum Lebensunterhalt ein Zielindikator verwendet, der nicht entscheidend allein durch Abgänge aus dem Leistungsbezug bzw. Arbeitslosigkeit, sondern durch den Bestand und damit auch durch die Zugänge bestimmt wird.³²⁹ Dementsprechend ist er stärker exogen bestimmt und die Zielerreichung ist weniger durch die Leistung der (lokalen) Akteure und Akteurinnen beeinflusst. Zudem ist dies damit das einzige der untersuchten Zielsteuerungssysteme, dass innerhalb der Leistungsempfänger/innen eine Gewichtung bei der Zielsteuerung nach der Leistungshöhe vornimmt.
- Die Nachhaltigkeit von Integrationen wird als Zielindikator lediglich bei der internen Zielsteuerung der deutschen Arbeitslosenversicherung und bei der externen Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz berücksichtigt. In beiden Fällen ist allerdings die Bedeutung eher gering: In Deutschland ist dies der einzige Zielindikator, für den es keinen Zielwert gibt und der nicht in den Gesamtindex eingeht, in der Schweiz ist er mit 10% der am geringsten gewichtete der vier Zielindikatoren.

Bei einigen Zielsteuerungssystemen beziehen sich bestimmte arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren auf **spezifische Personengruppen**, die in einzelnen lokalen Organisationseinheiten ggf. sehr klein sein können. Dementsprechend können Erfolge oder Misserfolge bei einzelnen Personen einen erheblichen Einfluss auf die Zielerreichung haben. Dies kann dazu führen, dass erhebliche Ressourcen auf wenige Personen konzentriert werden. Als Problem

³²⁸ In Österreich sind die beiden Zielindikatoren nach Geschlecht differenziert.

³²⁹ Bei den Zielindikatoren zur Prävention in den Niederlanden und bei der internen Zielsteuerung der deutschen Arbeitslosenversicherung sind zwar die - drohenden - Zugänge relevant, jedoch erfolgt die Zielerreichung über die Integration von Beschäftigten, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Beim deutschen Fürsorgesystem sind präventive Aktivitäten vor einem Leistungsbezug *de facto* kaum möglich, weil erst ab einem Antrag auf Leistungen zum Lebensunterhalt Handlungsmöglichkeiten bestehen.

wurde dies explizit bei der internen Zielsteuerung der deutschen Arbeitslosenversicherung für die beiden Zielindikatoren zu Rehabilitandinnen und Rehabilitanden und in Österreich hinsichtlich des Zielindikators zu Wiedereinsteigerinnen nach der Babypause benannt.

Zielsteuerungssysteme können durch arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren *Creaming*, also die bevorzugte Unterstützung von Arbeitsuchenden mit ohnehin guten Integrationschancen, begünstigen oder ihm entgegenwirken. *Creaming* wird einerseits durch Zielindikatoren begünstigt, die keine Priorisierung von bestimmten Personengruppen vornehmen. Hierzu gehört insbesondere die Zahl oder die Quote der Abgänge, die es in allen Zielsteuerungssystemen mit Ausnahme derjenigen in Österreich und der Schweiz sowie mit Ausnahme der externen Zielsteuerung in Großbritannien gibt. Ebenso gehören hierzu die Ausgaben des Bundes für die Leistungen zum Lebensunterhalt wie bei der Zielsteuerung des deutschen Fürsorgesystems. Andererseits wird *Creaming* begünstigt durch Zielindikatoren, die eine Priorisierung derjenigen mit besseren Arbeitsmarktchancen vornehmen. Hierzu gehören insbesondere die Zielindikatoren zur durchschnittlichen abgeschlossenen Dauer der Abgänge bei der deutschen Arbeitslosenversicherung und bei der externen Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz sowie der Zielindikator in Österreich zum Anteil der Abgänge in Arbeit nach einer Qualifizierung. Teilweise haben die Zielsteuerungssysteme auch Zielindikatoren, die dem *Creaming* entgegenwirken:

- In Österreich, bei der externen Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz und der Zielsteuerung des deutschen Fürsorgesystems gibt es die oben skizzierten Zielindikatoren, die Langzeitbezug bzw. -arbeitslosigkeit entgegenwirken sollen und damit auch *Creaming* entgegenwirken. Zudem wirken in Österreich die spezifischen Zielindikatoren für Jugendliche und Ältere einem *Creaming* entgegen.
- Bei der internen Zielsteuerung in den Niederlanden wirken die Abgangsindikatoren einem *Creaming* insofern entgegen, als es auch einen Zielindikator zu den Abgängen aus Langzeitbezug gibt.

Ausschließlich bei der externen Zielsteuerung in Großbritannien wurde bei Beschränkung auf einen arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikator versucht, diesen so auszugestalten, dass er einem *Creaming* entgegenwirkt. Dies erfolgt durch eine Gewichtung und damit eine Priorisierung zugunsten von Arbeitsuchenden aus Zielgruppen mit schlechteren Arbeitsmarktchancen. Damit dürfte die externe Zielsteuerung in Großbritannien ebenso wie die österreichische Zielsteuerung insgesamt eher wenig *Creaming* nahe legen. Hier wie auch in allen anderen Zielsteuerungssystemen wird einem *Creaming* stets nur partiell entgegengewirkt, denn innerhalb der jeweils priorisierten Gruppen liegt wiederum *Creaming* nahe.

Insbesondere die Zielsteuerung beim deutschen Fürsorgesystem, Österreich und die externe Zielsteuerung in Großbritannien und die externe Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz legen einen **Fokus auf Arbeitsuchende mit (drohender) längerfristiger Arbeitslosigkeit bzw. längerfristigem Leistungsbezug**. Dies erscheint sowohl sozial- als auch arbeitsmarktpolitisch sowie fiskalisch zweckmäßig: Sozialpolitisch und für die Betroffenen problematisch ist vor allem eine längerfristige Arbeitslosigkeit. Arbeitsmarktpolitisch ist Langzeitarbeitslosigkeit zu einem großen Teil ein realisiertes „schlechtes Risiko“

aufgrund schlechter individueller Arbeitsmarktchancen. Gerade Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen bedürfen jedoch der Unterstützung. Mit einem Fokus auf Langzeitbeziehungen und Langzeitbeziehern werden die fiskalisch kostenträchtigsten Arbeitsuchenden priorisiert. Allerdings legen - wie bereits erwähnt - die verwendeten Zielindikatoren ein *Creaming* innerhalb der unterschiedlich priorisierten Gruppen nahe.

Außer in Großbritannien wird in allen betrachteten Staaten die **Kundenzufriedenheit** erhoben, wobei diese nur teilweise auch in die Zielsteuerung eingeht. In Großbritannien werden hingegen die Dienstleistungserwartungen von Arbeitsuchenden erfragt; die Ergebnisse sind Grundlage für die Konstruktion eines Zielindikators, in den u.a. durch Testkundinnen und -kunden gemessene Dienstleistungsqualität eingeht. Für die deutsche Arbeitslosenversicherung, das deutsche Fürsorgesystem, in den Niederlanden und in Österreich wird die Kundenzufriedenheit auf beiden Marktseiten vierteljährlich, in Frankreich jährlich und in mehrjährigen Abständen in der Schweiz sowohl hinsichtlich der Arbeitslosenkassen als auch hinsichtlich der kantonalen Arbeitsmarktbehörden erhoben. In Schweden wird die Kundenzufriedenheit bei Arbeitsuchenden erhoben. Einen entsprechenden Zielindikator gibt es lediglich in Deutschland, in Frankreich, in Schweden und - mit einer vergleichsweise hohen Gewichtung von fast einem Drittel im Gesamtindex - in den Niederlanden. In Österreich geht die Kundenzufriedenheit in die *Balanced Scorecard* ein (vgl. hierzu unten).

Die Ansicht der Expertinnen und Experten aus den jeweiligen Ländern zur Kundenzufriedenheit sind sehr unterschiedlich. So wird teilweise darauf verwiesen, dass der Auftrag der Arbeitsverwaltung verlange, ggf. auch gegen die Interessen der Arbeitsuchenden zu handeln, etwa Eigenbemühungen einzufordern und Sanktionen zu verhängen. Daher sei Kundenzufriedenheit weder Ziel noch Maßstab. Andere verweisen darauf, dass Kundenzufriedenheit zumindest bis zu einem gewissen Grad dennoch anzustreben sei, denn es ginge auch um die Kommunikation gegenüber den Arbeitsuchenden. Schließlich wird von einigen als problematisch angesehen, dass die Kundenzufriedenheit kurzfristig kaum beeinflussbar sei und / oder die Wirkungszusammenhänge unklar seien, und daher sich die Kundenzufriedenheit - auch wenn sie grundsätzlich erstrebenswert sei - nicht für eine kurzfristig ausgerichtete Zielsteuerung eigne.

Die Zielsysteme sind hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele quantitativ ausgerichtet. **Qualität** wird eher bei der Kundenzufriedenheit und Prozesszielen berücksichtigt, allerdings besteht hier kein systematischer Zusammenhang mit den arbeitsmarktpolitischen Wirkungszielen.

Bei allen betrachteten Zielsteuerungssystemen sind die arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele **kurzfristig** ausgerichtet:

- Keines der Zielsteuerungssysteme berücksichtigt eine erreichte Verbesserung der Arbeitsmarktchancen durch den Abbau individueller Vermittlungshemmnisse. Zumindest ein wesentlicher Grund hierfür dürften Probleme bei der Messung sein: Falls jene Mitarbeiter/innen, die am Abbau individueller Vermittlungshemmnisse beurteilt werden, die Vermittlungshemmnisse im Einzelfall und ihre Entwicklung im Zeitablauf feststellen, so liegen Manipulationen nahe. Falls andere Mitarbeiter/innen die Feststellung vornehmen, ist dies kostenträchtig.
- Die wichtigsten, nur langfristig veränderbaren Ressourcen dürften vor allem das Personal, aber auch die eingesetzte EDV sein:
 - Die EDV wird in allen betrachteten sieben Ländern zentral bereitgestellt.³³⁰ Dementsprechend könnten nur die Zentralen der nationalen Arbeitsverwaltungen und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hinsichtlich der EDV im Rahmen der Zielsteuerung zu Verbesserungen angehalten werden. Derartige Verbesserungen könnten sich beispielsweise auf die Funktionalität, die Ausfallsicherheit oder lokale Anpassungsmöglichkeiten beziehen.
 - Das Personal wird zumindest im Rahmen der Zielsteuerung ausschließlich bei der internen Zielsteuerung in Großbritannien, den Niederlanden und Schweden berücksichtigt, und zwar über die Gesundheit der Mitarbeiter/innen und in den Niederlanden und Schweden auch über die Mitarbeiterzufriedenheit. In Österreich geht die Mitarbeiterzufriedenheit in die *Balanced Scorecard* ein.

Einzig Österreich hat neben der Zielsteuerung eine entwickelte *Balanced Scorecard*.³³¹ Anders als die Zielsteuerung dient die österreichische *Balanced Scorecard* nicht der kurzfristigen Steuerung, sondern soll Stand, Entwicklung und Unterschiede der Organisation abbilden. Sie enthält 25 gewichtete Indikatoren. Die Zielerreichung geht mit einem Gewicht von rund 20% ein, die Kundenzufriedenheit mit gut einem Viertel, die Mitarbeiterzufriedenheit mit etwa 5%. Daneben gehen insbesondere *Input*- und Prozessindikatoren in die *Balanced Scorecard* ein.

Insbesondere Zielindikatoren für arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele sind regelmäßig nicht nur durch die Aktivitäten der Arbeitsverwaltungen, sondern auch durch **exogene Einflussfaktoren** auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene beeinflusst. Zur expliziten Berücksichtigung derartiger exogener regionaler und lokaler Spezifika gibt es unterschiedliche Ansätze:

³³⁰ Eine Ausnahme bilden im deutschen Fürsorgesystem jene Kommunen, die allein dieses Leistungssystem umsetzen; diese werden jedoch erst ab 2011 in das zentrale Zielsteuerungssystem einbezogen.

³³¹ Daneben haben auch Großbritannien, die Niederlande und Schweden eine *Balanced Scorecard*, diese besteht jedoch dort jeweils im Wesentlichen aus einem (partiellen) Überblick über die Zielerreichung.

- Für die Zielsteuerung in Deutschland und Österreich sowie für die interne Zielsteuerung in Großbritannien wurden Clusterungen auf Ebene der lokalen Organisationseinheiten (Deutschland und Österreich) bzw. der Distrikte der Arbeitsverwaltung (Großbritannien) durchgeführt. Dadurch sollen jeweils mehrere lokale Organisationseinheiten zu Clustern zusammengefasst werden, die sich hinsichtlich exogener Faktoren ähnlich sind. In Großbritannien erfolgte die Clusterzuordnung anhand der Arbeitsmarktlage. In Deutschland und Österreich wurde eine methodisch anspruchsvolle Clusterung durchgeführt. Zunächst wurden zur Identifikation relevanter exogener Einflussgrößen Regressionsanalysen durchgeführt. Als abhängige Variable fungierte in Deutschland jeweils ein ausgewählter Zielindikator (Arbeitslosenversicherung: Integrationsgrad; Fürsorgesystem: Integrationsquote) und in Österreich die Arbeitslosenquote. Der Erklärungsgehalt dieser Regressionen betrug jeweils zwischen 60% und 90%. Anschließend erfolgte jeweils anhand der ausgewählten exogenen Einflussgrößen eine Clusterung. Die Clusterungen werden insbesondere zur Festlegung regional differenzierter Zielwerte genutzt (vgl. unten).
- Für die externe Zielsteuerung in Großbritannien werden beim einzigen arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikator Integrationen in benachteiligten Gebieten höher gewichtet als in anderen Gebieten. Dabei ist offenbar das Ausmaß dieser Gewichtung *ad hoc* bestimmt worden.
- In Schweden werden Cluster für Leistungsvergleiche genutzt. Für die interne Zielsteuerung in den Niederlanden erfolgen Leistungsvergleiche über alle lokalen Organisationseinheiten und separat für die vier größten Städte und 30 mittelgroße Städte.
- Bei der externen Steuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz wird jährlich nachträglich eine so genannte Exogenitätskorrektur durchgeführt. Hierfür wird mit einer Regression abgeschätzt, inwieweit die kantonalen Unterschiede bei den tatsächlich erreichten Werten für die Zielindikatoren durch den gemeinsamen Einfluss ausgewählter exogener Variablen bedingt sind. Die regionalen Unterschiede bei den drei wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren konnten jeweils zu etwa 75% durch exogene Einflüsse erklärt werden, beim vierten Indikator waren es lediglich 20%. Die tatsächlich erreichten Werte werden dann um den ermittelten exogenen Einfluss korrigiert (Exogenitätskorrektur).

Die methodisch anspruchsvollen Verfahren zur Clusterung in Deutschland und Österreich sowie zur Exogenitätskorrektur in der Schweiz sind für die Praktiker/innen in der Regel nicht nachvollziehbar. Gleichzeitig haben zumindest in Deutschland und der Schweiz diese Verfahren einen erheblichen Einfluss auf die gemessene *Performance* auf regionaler und ggf. lokaler Ebene.³³² Dies gefährdet die Akzeptanz des gesamten Zielsteuerungssystems. So wird in Deutschland, Großbritannien und Österreich vor allem von lokalen Akteurinnen und Akteuren die Clusterzuordnung kritisiert und in der Schweiz von verschiedenen Kantonen die Exogenitätskorrektur. Dies relativiert stark den Vorteil des durch die Clusterung bzw. die Exogeni-

³³² In Österreich ist dies weniger entscheidend, weil die Clusterung nur Grundlage für die Festlegung der Zielwerte auf regionaler Ebene, nicht jedoch auf lokaler Ebene ist und zudem bei der Festlegung der Zielwerte stärker als in anderen Staaten auf die Erreichbarkeit Wert gelegt wird (vgl. auch unten).

tätskorrektur angestrebten fairen Vergleichs unterschiedlicher Organisationseinheiten, denn die Diskussion um die Clusterung bindet Ressourcen, die damit nicht zur Verbesserung bei arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren zur Verfügung stehen.

Mit Ausnahme der externen Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz werden bei allen betrachteten Zielsteuerungssystemen für alle Zielindikatoren jährlich im Voraus **Zielwerte** festgelegt.³³³ Diese werden teilweise durch Vorgaben und teilweise durch Aushandlungsprozesse festgesetzt. Ausgangspunkt der Festlegung der Zielwerte sind jeweils Überlegungen auf zentraler Ebene. Dabei werden auf nationaler Ebene bei Zielwerten für arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren auch die voraussichtliche gesamtwirtschaftliche Entwicklung und ihre voraussichtlichen Konsequenzen für die Zielerreichung berücksichtigt. Außerdem werden in Deutschland, Österreich und für die interne Zielsteuerung in Großbritannien die Clusterung berücksichtigt. In Deutschland und Österreich wird davon ausgegangen, dass Unterschiede bei den einzelnen arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren innerhalb eines Clusters auf Leistungsunterschiede zurückzuführen seien und daher - ggf. mit mehrjährigen Anpassungsfristen - die schlechteren lokalen Organisationseinheiten innerhalb eines Clusters zu den besseren aufschließen müssen. Bei diesem Verfahren wird nicht berücksichtigt, dass es (a) auch innerhalb eines Clusters Unterschiede bei den für die Clusterung berücksichtigten exogenen Größen gibt, dass sie sich (b) inzwischen verändert haben können, dass es (c) vermutlich relevante exogene Größen gibt, die nicht in der Clusterung berücksichtigt wurden, und dass (d) bei arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren Zielkonflikte geben kann, die mit regional unterschiedlichen Prioritäten aufgelöst wurden³³⁴. In Großbritannien hingegen gibt es für alle Distrikte innerhalb eines Clusters jeweils die gleichen Zielwerte.

In Deutschland und den Niederlanden gibt es zur Festlegung der Zielwerte zunächst einen *top-down*- und anschließend einen *bottom-up*-Prozess. Auf dieser Basis werden dann auf zentraler Ebene Zielwerte festgelegt, die ggf. auch anspruchsvoller sein können, als das Ergebnis des vorhergehenden Prozesses. Dementsprechend sind dann die von der Zentrale festgelegten Zielwerte für die einzelnen regionalen und lokalen Organisationseinheiten anspruchsvoller als von diesen erwartet.

In Österreich geht der Zielwertfestlegung ein Abstimmungsprozess von Bundesarbeitsministerium und Sozialpartnern sowie der Bundesorganisation und der Landesorganisationen der nationalen Arbeitsverwaltungen voraus. Anschließend werden vom tripartitisch besetzten Verwaltungsrat Zielwerte auf Landes- und Bundesebene festgelegt. Anschließend ist es Aufgabe der Landesorganisationen, die Zielwerte für die untergeordneten regionalen Organisationen der Arbeitsverwaltung festzulegen. Stärker als in anderen Ländern wird in Österreich Wert darauf gelegt, dass die Zielwerte erreichbar sind.

³³³ Ausnahme ist lediglich der Zielindikator zu nachhaltigen Integrationen bei der internen Zielsteuerung der deutschen Arbeitslosenversicherung, für den es keinen Zielwert gibt.

³³⁴ Beispielsweise kann eine lokale Organisationseinheit ihre Ressourcen auf einen arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikator konzentrieren und daher bei diesem überdurchschnittlich gut sein und bei anderen nicht, während eine andere lokale Organisationseinheit ihre Ressourcen auf einen anderen arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikator konzentriert und daher bei diesem überdurchschnittlich gut ist und bei anderen nicht. Von beiden lokalen Organisationseinheiten wird jedoch erwartet, dass sie bei jenen Zielindikatoren, bei denen sie vergleichsweise schlecht sind, zu den besseren lokalen Organisationseinheiten aufschließen.

Bei der internen Zielsteuerung in Großbritannien gelten die auf nationaler Ebene festgelegten Zielwerte für das arbeitsmarktpolitische Wirkungsziel unmittelbar auch für jene Distrikte im Cluster mit der besten Arbeitsmarktlage. Für die Distrikte in den übrigen drei Clustern gibt es je nach Cluster einen Abschlag von ein bis drei Prozentpunkten beim Zielwert für die Abgangsraten in Erwerbstätigkeit. Dementsprechend ergibt sich aus der Aggregation der regionalen Zielwerte ein geringeres Anspruchsniveau als der nationale Zielwert. Umgekehrt verlangen bei der internen Zielsteuerung in Österreich die Landesorganisationen ihren lokalen Organisationseinheiten mehr ab als sie selbst erreichen müssen, um ihre eigene Zielerreichung auch bei Zielverfehlungen einzelner lokaler Organisationseinheiten sicherzustellen. Ähnlich sind in den Niederlanden die internen Zielwerte für arbeitsmarktpolitische Wirkungsziele anspruchsvoller als die analogen externen Zielwerte.

Lediglich in Österreich und teilweise bei der internen Zielsteuerung in den Niederlanden gibt es eine systematische Verknüpfung des Anspruchsniveaus der Zielwerte mit dem Budget bzw. dem Personalumfang. So soll beispielsweise in den Niederlanden ein/e Arbeitsvermittler/in 156 Stellen jährlich besetzen. Zudem gibt es dort Überlegungen, die regionale Verteilung von Ressourcen (Budget für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und Personal) ab dem Jahr 2011 anhand des Schwierigkeitsgrades, Integrationen zu erreichen, vorzunehmen. Bei der deutschen Arbeitslosenversicherung hingegen werden 5% des Neubewilligungsbudgets für Rehabilitationen entsprechend dem tatsächlichen Erfolg bei der Integrationsquote von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden nach Maßnahmeteilnahme verteilt.

Die Festlegung von Zielwerten für arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren ist insgesamt ein aufwändiger Prozess, insbesondere in Österreich und bei der internen Zielsteuerung in Deutschland und den Niederlanden. Von lokalen Akteurinnen und Akteuren werden die Zielwerte bzw. das Verfahren ihrer Festlegung vielfach kritisiert, vor allem in Deutschland und Großbritannien. Insgesamt bindet die Festlegung von Zielwerten Ressourcen, die damit nicht zur Verbesserung bei arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren zur Verfügung stehen.

Bei der externen Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz werden im Voraus keine Zielwerte festgelegt. Für alle vier Zielindikatoren und den Gesamtindex werden - jährlich im Nachhinein - die Ergebnisse der einzelnen Kantone in Relation zum Durchschnitt der gesamten Schweiz ausgedrückt, und zwar jeweils mit und ohne Exogenitätskorrektur. Dadurch wird ersichtlich, inwieweit die einzelnen Kantone eine über- oder unterdurchschnittliche *Performance* haben.

Für einige Zielsteuerungssysteme mit Zielwerten liegen Ergebnisse zur Entwicklung der **Zielerreichung** bei arbeitsmarktpolitischen Wirkungszielen im Zeitablauf vor. Dies betrifft das deutsche Fürsorgesystem, Österreich und die externe Zielsteuerung in Großbritannien. In Österreich gibt es bei den arbeitsmarktpolitischen Wirkungszielen auf Bundesebene in den letzten Jahren in der Regel eine Zielübererfüllung. Das gleiche gilt zumindest im Jahr 2009 auf Ebene der Bundesländer. Dies dürfte (auch) daran liegen, dass die Zielwerte in Österreich betont realistisch und damit nur begrenzt ambitioniert bestimmt werden. Allerdings variiert das Ausmaß der Zielübererfüllung zwischen den Bundesländern, den Zielindikatoren und über die Zeit. In Großbritannien hingegen wurde auf nationaler Ebene das arbeitsmarktpolitische Wirkungsziel zu den Integrationen in den beiden Steuerungsperioden 2007/2008 und

2008/2009 deutlich verfehlt. Für die folgende Steuerungsperiode 2009/2010 wurde daraufhin der Zielwert stark abgesenkt, die gewichtete Zahl der realisierten Integrationen hingegen stieg kräftig an. Dementsprechend gab es auf nationaler Ebene in der Steuerungsperiode 2009/2010 eine deutliche Zielübererfüllung. Beim deutschen Fürsorgesystem hingegen gibt es im Zeitraum in den Jahren 2007 bis 2010 teilweise deutliche Zielverfehlungen und deutliche Zielübererfüllungen bei den einzelnen Zielindikatoren auf nationaler Ebene. Zumindest in Großbritannien und Deutschland muss vermutet werden, dass die Schwankungen bei der Zielerreichung auf nationaler Ebene im Zeitablauf nicht im Wesentlichen auf gleichgerichtete Schwankungen der Leistungen der lokalen Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen sind. Vielmehr dürften die Schwankungen im Wesentlichen auf falsch eingeschätzte Entwicklungen exogener Einflussgrößen und/ oder unzutreffend angenommene Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen exogenen Einflussgrößen und Zielindikatoren zurückzuführen sein.

Bei arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren ist wegen der exogenen Einflüsse die Gefahr von **Zielwerten**, die sich im Zeitverlauf als **nicht oder überambitioniert** erweisen, besonders groß. In beiden Fällen sind inadäquate Zielwerte hinderlich für den Leistungsansporn: Überambitionierte Zielwerte sind nicht erreichbar, Anstrengung führt dementsprechend nicht zum Erfolg. Bei nicht oder wenig ambitionierten Zielwerten ist keine oder kaum Anstrengung für den „Erfolg“ erforderlich.

Eine **unterjährige Zielnachhaltung** gibt es zumindest in allen Staaten mit Ausnahme der Schweiz³³⁵. Für die adäquate unterjährige Zielnachhaltung ist eine Prognose erforderlich, ob und inwieweit am Jahresende voraussichtlich die Zielwerte erreicht bzw. verfehlt werden. Hierzu werden in der Regel unterjährige Soll-Werte unter Berücksichtigung erwarteter saisonaler Schwankungen zugrunde gelegt. In Deutschland wird darüber hinaus am Ende der ersten drei Quartale von der Zentrale der nationalen Arbeitsverwaltung eine Prognose zur Zielerreichung auf Ebene der lokalen Organisationseinheiten erstellt.

Für die unterjährige Zielnachhaltung stehen in den genannten Staaten grundsätzlich relativ zeitnah Daten zum bisherigen Verlauf für alle Organisationsebenen, teilweise sogar auf Ebene einzelner Mitarbeiter/innen zur Verfügung. Eine Ausnahme bildet die externe Zielsteuerung in Großbritannien, bei der für das arbeitsmarktpolitische Wirkungsziel Daten mit einem Zeitverzug von sechs Monaten und seit der Steuerungsperiode 2010/2011 nur noch auf nationaler Ebene verfügbar sind. In den genannten Staaten handelt es sich teilweise bei den unterjährigen Daten zunächst um vorläufige Werte, die ggf. im Zeitverlauf noch korrigiert werden. Bei der internen Zielsteuerung führt jede Organisationseinheit mit ihrer jeweils übergeordneten Organisationseinheit mehrmals jährlich Zielnachhaltengespräche; in Großbritannien und Österreich erfolgen diese Gespräche teilweise gemeinsam mit mehreren untergeordneten Organisationseinheiten. Anders als in Österreich gibt es in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden auch Zielnachhaltengespräche im Rahmen der externen Zielsteuerung, und zwar drei bis sechs Mal jährlich. Zudem wird in Großbritannien und den Niederlanden auch das Parlament über die Zielerreichung informiert.

³³⁵ Für die Steuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden stehen den Kantonen unterjährig Daten zu den Zielindikatoren zur Verfügung, allerdings ohne Exogenitätskorrektur.

In Einzelfällen wurden verschiedentlich im Kontext der Zielsteuerung von Expertinnen und Experten aus den jeweiligen Ländern die **Datenqualität und Manipulationsmöglichkeiten** thematisiert. Insgesamt scheint dies jedoch eher von untergeordneter Bedeutung. Stärker als in Deutschland wurde bei den arbeitsmarktpolitischen Wirkungszielen zumindest in Großbritannien, in Österreich und in der Schweiz Wert darauf gelegt, die Zielerreichung möglichst unabhängig von der Arbeitsverwaltung zu messen. Insgesamt sind die Ergebnisse zur Zielerreichung in den sieben Staaten in der Regel nicht strittig. Vor allem in Deutschland wird offenbar die Zielerreichung sehr stark dichotom („grüne“ bzw. „rote“ Ampel) betrachtet. Dies birgt die Gefahr, dass bei geringfügigen Zielverfehlungen starker Handlungsdruck besteht, bei knapper Zielerreichung hingegen weitere Leistungssteigerungen nicht mehr angestrebt werden.

Bei einigen Zielsteuerungssystemen werden die Zielindikatoren gewichtet und zu einem **Gesamtindex** verdichtet. Eine Gewichtung gibt es bei der externen Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz und - unter Vernachlässigung des Zielindikators zur Nachhaltigkeit von Integrationen - bei der internen Zielsteuerung der deutschen Arbeitslosenversicherung. Bei der internen Zielsteuerung in den Niederlanden wird ein gewichteter Gesamtindex anhand einer Auswahl an Zielindikatoren gebildet. In Österreich sind die Zielindikatoren nicht explizit gewichtet, sie gehen jedoch jeweils innerhalb von zwei Gruppen von Indikatoren alle mit dem gleichen Gewicht in die *Balanced Scorecard* ein; die fünf geschlechtsdifferenzierten Zielindikatoren werden dabei jeweils separat berücksichtigt. Eine Zielübererfüllung wird dabei in den Niederlanden und der Schweiz vollständig, in Deutschland bei jedem Zielindikator einzeln begrenzt auf 20% und in Österreich nicht berücksichtigt. Über den Gesamtindex bzw. in Österreich über die *Balanced Scorecard* erfolgt jeweils ein *Ranking* der Organisationseinheiten auf gleicher regionaler Ebene, in Deutschland und Österreich grundsätzlich differenziert nach Clustern. Darüber hinaus gibt es *Rankings* anhand einzelner oder aller Zielindikatoren bei der internen Zielsteuerung zumindest in Deutschland und in Großbritannien, nicht jedoch in Österreich und der Schweiz. Das *Ranking* über den Gesamtindex in der Schweiz ist trotz Exogenitätskorrektur und erheblicher Anstrengungen einzelner Kantone im Zeitablauf relativ konstant. Dadurch leidet inzwischen die Akzeptanz der Zielsteuerung bei den schwächeren Kantonen.

Bei der **Verbreitung der Ergebnisse zur Zielerreichung** muss zwischen der internen und der externen Verbreitung (Veröffentlichung) unterschieden werden. Die eigenen Ergebnisse zur Zielerreichung und die Ergebnisse der anderen Organisationseinheiten stehen innerhalb der nationalen Arbeitsverwaltungen zumindest in Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und Österreich auf allen Ebenen und analog den Schweizer Kantonen jeweils zur Verfügung. Unterschiede gibt es jedoch hinsichtlich der Veröffentlichung der Ergebnisse. Für das deutsche Fürsorgesystem wird jährlich ein Bericht der nationalen Arbeitsverwaltung zur Zielerreichung auf nationaler Ebene veröffentlicht, der jeweils auch ausgewählte Ergebnisse für die mittlere Ebene der Arbeitsverwaltung und die Cluster enthält. In Großbritannien und den Niederlanden werden ausgewählte Ergebnisse, vor allem hinsichtlich der externen Zielsteuerung, auch unterjährig veröffentlicht. Zudem gibt es in den beiden Ländern die Berichte zur Zielerreichung an das Parlament, die öffentlich verfügbar sind. In der Schweiz wird ausschließlich der Gesamtindex aller Kantone - mit und ohne Exogenitätskorrektur - jährlich veröffentlicht. In Österreich wird vielfach, aber nicht systematisch auf allen Ebenen in den veröf-

fentlichten Jahresberichten der Arbeitsverwaltung über die Zielerreichung informiert. Kaum veröffentlicht werden in Österreich hingegen die Ergebnisse der *Balanced Scorecard*.

Regelgebundene **Konsequenzen von Zielverfehlungen** gibt es nur bei der Steuerung der Träger der schweizerischen Arbeitslosenkassen. Mit unterschiedlichen Akzentuierungen ist bei Zielverfehlungen in allen Ländern mit Ausnahme der Schweiz jeweils ein Dialog der steuernden und der gesteuerten Organisationseinheit über Strategieanpassungen vorgesehen. Über die Qualität dieser Dialoge gibt es teilweise unterschiedliche Auffassungen. In der Schweiz wird über die oben erwähnte Veröffentlichung des *Rankings* der Kantone politischer Druck auf letztere erzeugt, wenn sie (dauerhaft) schlecht abschneiden. In Österreich und bei der externen Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz wird jährlich von der Zentrale der Arbeitsverwaltung bzw. vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement jeweils eine Landesorganisation bzw. ein oder mehrere Kantone einer intensiven Begutachtung unterzogen. Dabei wurden bzw. werden vorrangig solche mit einer gravierenden und / oder nachhaltigen Zielverfehlung ausgesucht. Deutlich intensiver als in Österreich erfolgt die Begutachtung in der Schweiz. In Österreich wurden - schließlich unabhängig von der Zielverfehlung - nacheinander alle Landesorganisationen einer intensiven Begutachtung unterzogen. Nach Einschätzung aus den beiden Staaten haben die Begutachtungen bei einzelnen Kantonen bzw. Landesorganisationen zu Verbesserungen bei der *Performance* geführt.

Auf individueller Ebene haben nachhaltige Zielverfehlungen ggf. personelle Konsequenzen oder beeinträchtigen die Beförderungschancen. Zudem war in Österreich bislang die regionale Verteilung des Prämienbudgets für die Mitarbeiter/innen der nationalen Arbeitsverwaltung an die Zielerreichung gekoppelt, inzwischen wird es in Abhängigkeit von den Ergebnissen bei der *Balanced Scorecard* verteilt. Allerdings ist die regionale Spreizung des Prämienbudgets bislang noch eng begrenzt. Zudem erfolgt die Verteilung des Prämienbudgets an die Mitarbeiter/innen durch die Vorgesetzten, die sich dabei nicht an der individuellen Zielerreichung orientieren müssen.

Bei der Steuerung der Träger der schweizerischen Arbeitslosenkassen, die im Wesentlichen über einen Zielindikator zu den Verwaltungskosten in Relation zu den erbrachten Leistungen erfolgt, müssen bei Zielverfehlungen von mehr als 20% die Träger der Arbeitslosenkassen 80% der übersteigenden Verwaltungskosten selbst tragen. Umgekehrt erhalten die Träger mit unterdurchschnittlichen Verwaltungskosten in Relation zu den erbrachten Leistungen regelgebunden einen finanziellen Bonus. Bei der Zielsteuerung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz waren anfangs ebenfalls finanzielle Konsequenzen für die Kantone mit stark unterdurchschnittlicher bzw. überdurchschnittlicher *Performance* vorgesehen, diese wurden jedoch bereits ab 2003 wieder aufgegeben.

Jenseits arbeitsmarktpolitischer Wirkungsziele gibt es - innerhalb und / oder außerhalb der Zielsteuerung - regelmäßig **weitere Ziele oder Vorgaben** in unterschiedlichem Ausmaß für die lokalen Organisationseinheiten, die sich vor allem auf EDV, sonstige Prozesse und die Ressourcenverwendung beziehen. Dadurch werden die Handlungsspielräume der lokalen Akteurinnen und Akteure beschränkt, um konsequent politisch prioritäre Ziele zu verfolgen. Dementsprechend wird bei der deutschen Arbeitslosenversicherung, in Großbritannien, den Niederlanden und Österreich kritisiert, dass insgesamt zu viele Indikatoren und Messgrößen

auch jenseits der Zielsteuerung nachgehalten würden und - in unterschiedlichem Ausmaß - eine zu starke Fixierung auf diese erfolge. Für Ziele und Vorgaben jenseits arbeitsmarktpolitischer Wirkungsziele gibt es grundsätzlich unterschiedliche Begründungen:

- Es soll unabhängig von arbeitsmarktpolitischen Wirkungszielen ein bestimmter Dienstleistungsstandard einheitlich gewährleistet werden, beispielsweise bei der Annahme von eingehenden Anrufen oder der Bearbeitung von Anliegen. Dabei wird in Kauf genommen, dass die Einhaltung dieser Dienstleistungsstandards Ressourcen bindet, die nicht für die konsequente Verfolgung arbeitsmarktpolitischer Wirkungsziele verwendet werden können.
- Da die Zielsysteme hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele quantitativ ausgerichtet sind, soll die Qualität durch weitere Ziele und Vorgaben gesichert werden, etwa zur Kundenzufriedenheit und zu Prozessen.
- Da zumindest die tatsächlich verwendeten arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele bislang kurzfristig ausgerichtet sind, soll mit Zielen und Vorgaben jenseits dieser Wirkungsziele die mittel- und langfristige Leistungsfähigkeit gesichert werden. Tatsächlich gibt es in den betrachteten Ländern allerdings bislang kaum Vorgaben und Ziele, die hierfür geeignet erscheinen.
- Die Zentralen der nationalen Arbeitsverwaltungen und / oder die nationalen Arbeitsministerien haben sich nicht konsequent für die Zielsteuerung über Wirkungsziele als Alternative zu anderen Steuerungsmechanismen entschieden. So mangelt es beispielsweise am Vertrauen gegenüber den lokalen Akteurinnen und Akteuren, dass sie die vorgegebenen Wirkungsziele konsequent anstreben und / oder sie die geeigneten Maßnahmen identifizieren können.
- Die vereinbarten oder vorgegebenen arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele entsprechen nicht den tatsächlichen (aktuellen) politischen Prioritäten. Daher werden Steuerungsimpulse jenseits der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele gesetzt, um die tatsächlichen Prioritäten zu verfolgen.
- Zu Einzelaspekten kann auch ein öffentlicher Handlungsdruck bestehen, etwa weil politische oder wirtschaftliche Interessen medienwirksam verbreitet werden oder in Massenmedien Einzelfälle skandalisiert werden. Die Gefahr eines derartigen Handlungsdrucks dürfte geringer sein, wenn die Zielsteuerung und vor allem die politisch prioritären arbeitsmarktpolitischen Wirkungsziele öffentlich kommuniziert und diskutiert werden.

Insgesamt scheinen im Ländervergleich Ziele und Vorgaben jenseits arbeitsmarktpolitischer Wirkungsziele in der Schweiz die geringste Rolle zu spielen, gefolgt von Österreich. Dies dürfte wesentlich damit zusammenhängen, dass in der Schweiz die Kantone und in Österreich die Landesorganisationen der nationalen Arbeitsverwaltung - unabhängig von der Zielsteuerung - vergleichsweise autark sind. Vermutlich begünstigt durch die **Autarkie** sind sie zudem vergleichsweise selbstbewusst. Beides trägt dazu bei, dass die Zielsteuerung und ihre arbeits-

marktpolitischen Wirkungsziele intensiv hinterfragt und diskutiert werden. Dies dürfte zwei Vorteile haben:

- Das Zielsteuerungssystem dürfte dadurch aus zwei Gründen tendenziell „besser“ werden:
 - Eine Chance hat nur ein Zielsteuerungssystem, von dem die Kantone bzw. Landesorganisationen überzeugt werden können. Dies muss bei der Konzeption von vornherein berücksichtigt werden. Sicherlich ist es kein Zufall, dass der Einführung der externen Zielsteuerung für die kantonalen Arbeitsmarktbehörden in der Schweiz eine systematische Untersuchung über die Eignung alternativer Zielindikatoren vorausging. Eine derartige Untersuchung ist aus keinem anderen Staat bekannt.
 - Kritik kann nicht ignoriert, sondern muss ausgeräumt werden. Dies dürfte ebenfalls zur Verbesserung des Gesamtsystems der Zielsteuerung beitragen.
- Da die Kantone bzw. die Landesorganisationen *de facto* die Möglichkeit haben, das Zielsteuerungssystem weitgehend zu boykottieren, muss Überzeugungsarbeit geleistet werden. Die Überzeugungsarbeit dürfte tendenziell zur Identifikation mit der Zielsteuerung und den arbeitsmarktpolitischen Zielen und damit zu deren konsequenter Verfolgung beitragen. Allerdings gibt es umgekehrt auch ein größeres Risiko, dass einzelne Akteurinnen und Akteure sich nicht für die Zielverfolgung engagieren. Tatsächlich hat es anfangs sowohl Kantone in der Schweiz als auch Landesorganisationen der österreichischen Arbeitsverwaltung gegeben, deren Engagement bei der Zielverfolgung begrenzt war.

Für die in die Untersuchung einbezogenen Staaten ist nicht ganz eindeutig, inwieweit die Zielsteuerung jeweils **politisch prioritären Zielen** folgt. So werden beispielsweise bei der externen Zielsteuerung in Großbritannien unterschiedliche Prioritäten hinsichtlich der Integration unterschiedlicher Gruppen von Arbeitsuchenden gesetzt, die für die interne Zielsteuerung der nationalen Arbeitsverwaltung nicht übernommen werden. Beim deutschen Fürsorgesystem legt die Politik einen Fokus auf Jugendliche, Ältere und Alleinerziehende (vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales [2010]), bislang werden diese Gruppen jedoch im Zielsteuerungssystem nicht entsprechend berücksichtigt.³³⁶ Zudem fehlt bei der deutschen Arbeitslosenversicherung bislang gänzlich eine politische Definition prioritärer Ziele. Es bleibt abzuwarten, ob dies mit der nun vorgesehenen Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und der nationalen Arbeitsverwaltung erfolgt und ob die nationale Arbeitsverwaltung daraufhin ihre interne Zielsteuerung anpasst.

Ein zentrales Kriterium für die Eignung von Zielindikatoren ist deren **Beeinflussbarkeit** durch die lokalen Akteurinnen und Akteure. Bei den Zielindikatoren, die die Prävention vor Arbeitslosigkeit bzw. Leistungsbezug messen, erscheint fraglich, inwieweit sie durch die lokalen Akteurinnen und Akteure beeinflussbar sind. Indiz für eine eher geringe Beeinflussbarkeit ist der Zielwert bei der internen Zielsteuerung der deutschen Arbeitslosenversicherung für den Anteil derjenigen Arbeitsuchenden, die vor Eintritt einer drohenden Arbeitslosigkeit in eine andere Arbeit integriert werden können. Er beträgt im Jahr 2010 lediglich 12,3%. Dementsprechend wird offenbar davon ausgegangen, dass fast 90% trotz Anstrengungen der lokalen Akteurinnen und Akteure nicht vor Eintritt einer drohenden Arbeitslosigkeit in Arbeit

³³⁶ Für 2011 wird es jedoch voraussichtlich ein internes Ziel der nationalen Arbeitsverwaltung für die Integration von Alleinerziehenden geben.

integriert werden können. Zudem wird ein Teil unabhängig von derartigen Anstrengungen in Arbeit integriert. Insgesamt dürfte also allenfalls ein einstelliger Prozentsatz aufgrund der Anstrengungen der lokalen Akteurinnen und Akteure zusätzlich integriert werden können. Mithin dürfte der Zielindikator also stark exogen bestimmt sein. In den Niederlanden, die einen ähnlichen Zielindikator verwenden, scheitern die angestrebten Integrationen vor Eintritt der Arbeitslosigkeit vielfach daran, dass sich die Arbeitssuchenden zu spät melden. Falls die lokalen Akteurinnen und Akteure jedoch keinen relevanten Einfluss auf die Prävention vor Arbeitslosigkeit bzw. Leistungsbezug haben, ist ein entsprechender Zielindikator nicht geeignet.

Für die Clusterungen in Deutschland und Österreich sowie für die Exogenitätskorrektur in der Schweiz wurde in Regressionen untersucht, inwieweit regionale Unterschiede bei arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren durch exogene Einflussgrößen bedingt sind.³³⁷ Nach diesen Analysen sind zwischen 60% und 90% der regionalen Unterschiede bei Integrationen (Deutschland), Arbeitslosenquote (Österreich), durchschnittlicher abgeschlossener Bezugsdauer des Leistungsbezugs der Abgänger/innen (Schweiz), die Übergänge in den Langzeitbezug (Schweiz) und die Abgänge aus dem Leistungsbezug nach erschöpftem Leistungsanspruch (Schweiz) auf ausgewählte exogene Einflussgrößen zurückzuführen. Dementsprechend sind regionale Unterschiede höchstens zu 10% bis 40% auf die lokale Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen. Die Wirkungsmöglichkeiten der lokalen Akteurinnen und Akteure sind dementsprechend gering. Auch Schwankungen bei der Zielerreichung auf nationaler Ebene in verschiedenen Ländern sowie das wenig dynamische *Ranking* der Kantone in der Schweiz trotz Exogenitätskorrektur deuten auf starke exogene Einflüsse hin. Daher stellt sich die Frage nach der Eignung der ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikatoren und der Zielsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik insgesamt. Mithin erscheint es im Hinblick auf die Wirkungsmöglichkeiten zweckmäßig, auf arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren ohne Priorisierung bestimmter Personengruppen innerhalb der gesamten Klientel zu verzichten. Eher beeinflussbar dürften Zielindikatoren sein, die innerhalb der gesamten Klientel bestimmte Personengruppen priorisieren, beispielsweise Jugendliche, Ältere, Alleinerziehende oder Arbeitssuchende mit schlechten Arbeitsmarktchancen. Lediglich das externe Zielsteuerungssystem in Großbritannien und Österreich setzen konsequent auf arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren, die bestimmte Personengruppen priorisieren.

KALTENBORN [2006] hat in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, als arbeitsmarktpolitischen Wirkungsindikator ein **Dauervolumen** zu verwenden. Bei einem Dauervolumen werden für Arbeitslose oder Leistungsbezieher/innen die individuellen Dauern der Arbeitslosigkeit bzw. des Leistungsbezugs aufsummiert. Dabei kann entweder für den Bestand das bisherige Dauervolumen (Summe der bisherigen Dauern) oder für die Abgänge das abgeschlossene Dauervolumen (Summe der abgeschlossenen Dauern) ermittelt werden. Die erste Variante bietet sich für Systeme an, bei denen die Verweildauer nicht von vornherein durch Anspruchsdauern o.ä begrenzt ist, die zweite hingegen für Systeme, bei denen dies der Fall ist. Vorteil des Dauervolumens ist die Priorisierung von Arbeitssuchenden mit einer langen Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. des Leistungsbezugs, also von jenen, mit schlechteren Arbeits-

³³⁷ In Österreich bezog sich die Regressionsanalyse nicht auf einen tatsächlich verwendeten Zielindikator, sondern auf die Arbeitslosenquote.

marktchancen. Beim bisherigen Dauervolumen werden zudem solche mit einer drohenden langen Dauer gegenüber jenen priorisiert, bei denen keine lange Dauer droht. Das Dauervolumen kombiniert verschiedene Vorteile, die teilweise auch andere arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren aufweisen. Es fokussiert (aus sozial- und arbeitsmarktpolitischen sowie fiskalischen Gründen) auf Arbeitsuchende mit schlechteren Arbeitsmarktchancen, ist dadurch eher beeinflussbar als andere arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren, jede Integration wirkt sich positiv aus und es gibt beim abgeschlossenen Dauervolumen kaum und beim bisherigen Dauervolumen im Gegensatz zu den tatsächlich verwendeten arbeitsmarktpolitische Wirkungsindikatoren keinerlei Anreiz zu *Creaming*. Zur Priorisierung bestimmter Personengruppen unabhängig von ihren Arbeitsmarktchancen können deren entsprechende Dauern höher gewichtet werden.

Insgesamt scheint es schwierig zu sein, ein Zielsystem mit adäquaten Zielindikatoren zu konstruieren, das einerseits die politischen Prioritäten abbildet und bei dem andererseits die Zielerreichung tatsächlich im Wirkungsbereich der lokalen Akteurinnen und Akteure der Arbeitsmarktpolitik liegt. Hier gilt es, unter Einbeziehung der Beteiligten und unter Berücksichtigung von Erkenntnissen über die Wirkungsmöglichkeiten ein adäquates Zielsystem zu entwickeln. Eine wichtige Entscheidung ist auch, ob und ggf. wie Zielwerte festgelegt werden. Fehlentscheidungen beeinträchtigen hier den Leistungsansporn. Bei der Umsetzung von Zielsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik gilt es, Verbesserungsmöglichkeiten konsequent auszuschöpfen. Hierfür scheint ein konstruktiver Dialog zwischen allen Beteiligten hilfreich. Letztlich liegt die Herausforderung darin, das Erwünschte und das Machbare aufeinander abzustimmen.

Literatur zu Kapitel 11

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales [2010]: „Anlage zum Entsperrungsantrag zur Qualifizierten Haushaltssperre im Einzelplan 11, Kapitel 1112 des Bundeshaushalts; Titel 636 13 (Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundversicherung für Arbeitsuchende); Titel 685 11 (Leistungen zur Eingliederung in Arbeit)“, Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Ausschussdrucksache*, 17/123, 2. April 2010, Berlin.

KALTENBORN, BRUNO [2006]: *Hartz IV: Zentrale Steuerung und lokale Autonomie*, Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft, Nr. 9/2006, 10. Juli 2006, Berlin.

Anhang A: Deutschland

Tabelle 24: Ziele, Zielindikatoren und ihre Gewichtung für die deutsche Arbeitslosenversicherung in den Jahren 2008 bis 2011

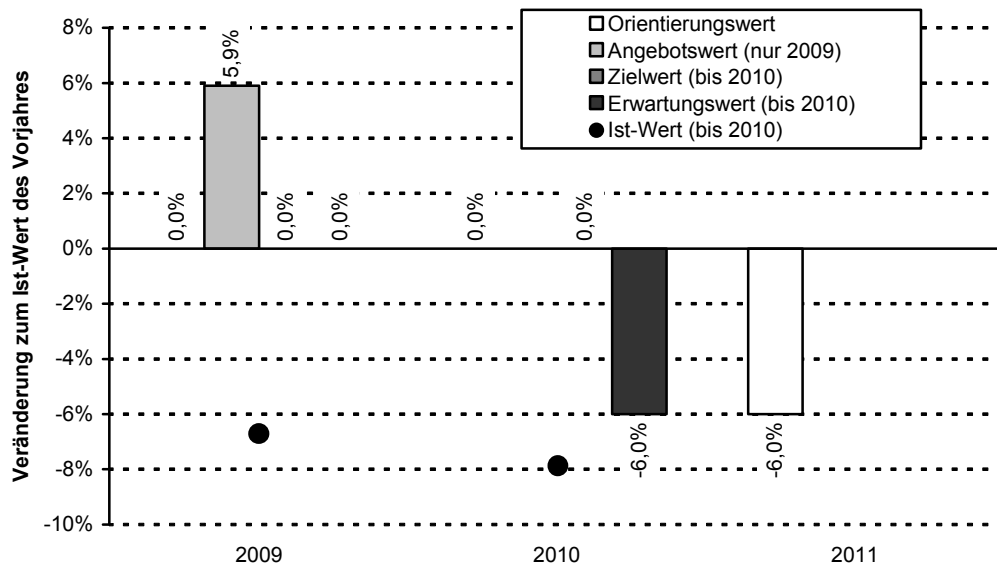
Strategisches Geschäftsfeld	Übergeordnetes geschäftspolitisches Ziel				Gewicht 2008 2009 2010 2011
	Beratung und Integration nachhaltig verbessern	Wirkungsorientiert und wirtschaftlich arbeiten	Hohe Kundenzufriedenheit erzielen	Mitarbeiter/innen motivieren und Potenziale erkennen und ausschöpfen	
I: Integration und Markterschließung für Arbeitslosengeldempfänger/innen	eDfA (2008/2009) bzw. aDfA Leistungsempfänger/innen (2010/2011) 20%, 11,1%, 13%, 14%	-	KZI AG 10%, 4,2%, 5%, 5%	-	30,0% 17,4% 18,0% 19,0%
	Q1 Arbeitslosengeld (2009) -, 2,1%, -, -				
Va: Markterschließung für Nicht-Leistungsempfänger/innen	DfA (2008/2009) bzw. aDfA Nicht-Leistungsempfänger/innen (2010/2011) 8,5%, 8,9%, 8%, 4%	-	-	-	8,5% 8,9% 8,0% 4,0%
I und Va	Integrationsgrad gesamt 12,5%, 11,1%, 11%, 13%	-	KZI AN 2,5%, 4,2%, 5%, 5%	-	40,0% 43,1% 44,0% 47,0%
	Integrationsgrad Job-to-Job 11,5%, 11,1%, 12%, 16%		Zufriedenheit mit vorgeschlagenen Bewerberinnen und Bewerbern (2008/2009) 2,5%, 2,6%, -, -		
	Anzahl erfolgreich besetzter Stellen 5%, 8,9%, 11%, 13%				
	Anteil nachhaltiger Integr. (2009-2011) -, 0%, 0%, 0%				
	Qualitätsindex (2008 bis 2010) 3%, 5,2%, 5%, -				
	Ergebnis Qualitätssicherung (2008) 3%, -, -, -				

Vb: Markt-erschließung für Berufseinsteiger/innen	Einmündungen (2008) bzw. Einmündungsquote (2009 bis 2011) 5%, 7,4%, 8%, 8%	-	KZI berufliche Beratung 2,5%, 4,2%, 5%, 5%	-	12,5% 20,0% 20,0% 20,0%
	Erfolgreich besetzte Ausbildungsstellen (2009 bis 2011) -, 4,2% 7%, 7%				
	Anzahl (2008) bzw. Anteil (2009) unversorgter Bewerberinnen 2,5%, 4,2%, -, -				
	Unversorgte Altbewerber/innen (2008) 2,5%, -, -, -				
VI: Berufliche Rehabilitation	Rehaspezifischer Integrationsgrad nach Hauptmaßnahme (2009 bis 2011) -, 5,3%, 5%, 6%	Zugangsquote Erstein-gliederungen (2008) 2%, -, -, -	-	-	4,0% 10,6% 10,0% 10,0%
	DfA (2009) bzw. aDfA (2010) bzw. aDfA Erstein-gliederungen (2011) und aDfA Wiedereingliederungen (2011) Rehabilitandinnen und Rehabilitanden -, 5,3%, 5%, je 2%	Zugangsquote Wie-dereingliederungen (2008) 2%, -, -, -			
Geschäftsfeld-übergreifend	-	-	-	Personalentwicklungs- maßnahmen (2008) 5%, -, -, -	5,0% 2009 bis 2011: -
Gewicht	73,5%, 84,8%, 85%, 85%	4%, -, -, -	17,5%, 15,2%, 15%, 15%	5%, -, -, -	100%

Anmerkung: Prozentangaben: Gewicht in den Jahren 2008, 2009, 2010 und 2011; aDfA: durchschnittliche abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit; AG: Arbeitgeber/innen; AN: Arbeitnehmer/innen; DfA: durchschnittliche bisherige Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit; eDfA: durchschnittliche abgeschlossene erweiterte Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit; KZI: Kundenzufriedenheitsindex; insbesondere zu den Zielindikatoren vgl. Tabelle 3 in Unterabschnitt 4.2.1.1.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2008a; 2009a; 2009b; 2010a; 2010b; 2010d; o.J.].

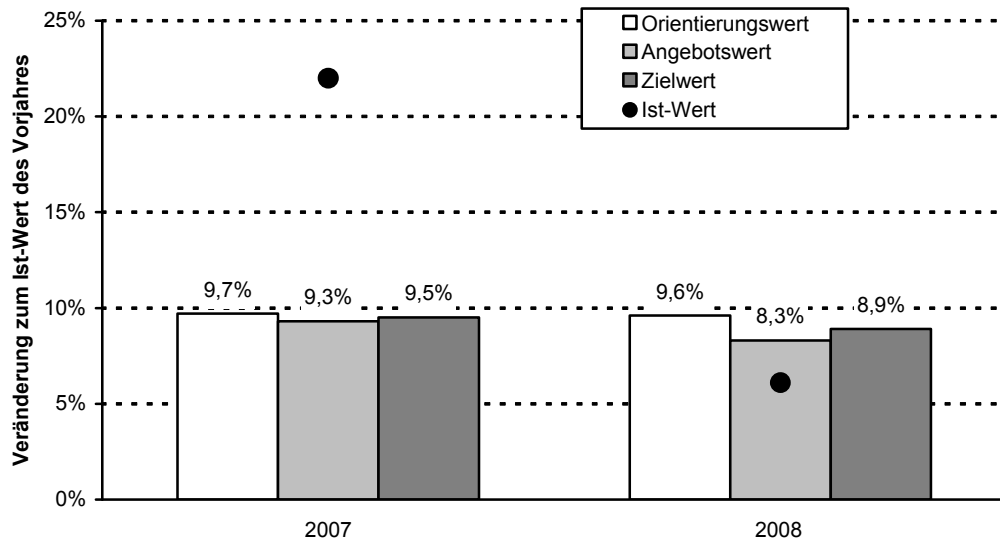
Abbildung 32: Aushandlungsprozess und Zielerreichung für die Langzeitbezieher/innen bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Bundesebene ab 2009



Anmerkung: Angaben beziehen sich auf den Zeitraum von Mitte Dezember des Vorjahres bis Mitte Dezember des betreffenden Jahres (Bundesagentur für Arbeit [2008e, S. 8]); Ist-Wert 2010: Prognose der Bundesagentur für Arbeit vom 12. November 2010; 2009 und 2010 teilweise Rundungsdifferenzen; für die Langzeitbezieher/innen wurde für das Jahr 2009 zwischen Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2009] und der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit vereinbart, dass ihre Zahl nicht steigen sollte; die Bundesagentur für Arbeit [2010c, S. 9, 11] hat für ihre interne Zielsteuerung hingegen offenbar einen Anstieg um 1,3% zugrunde gelegt.

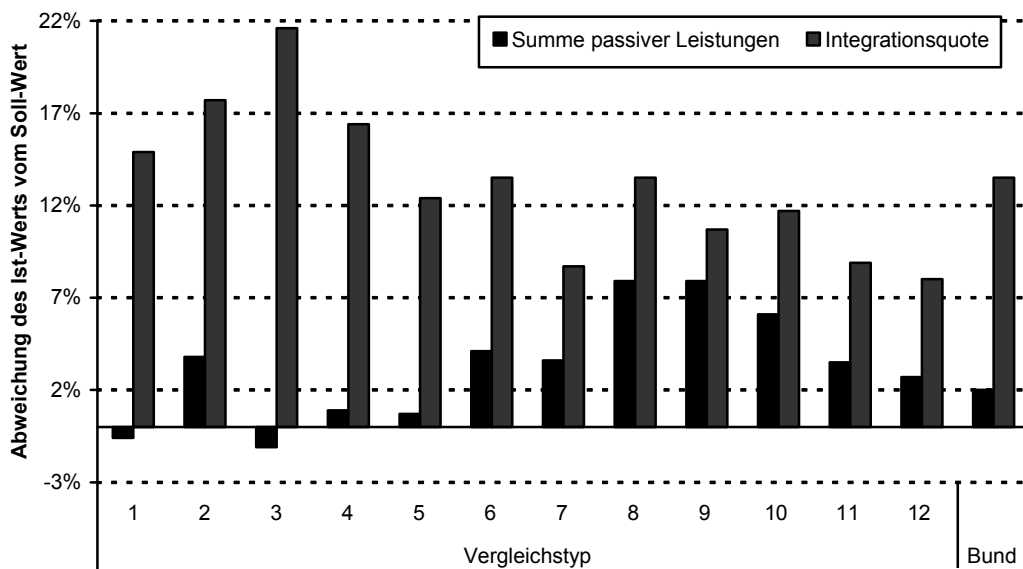
Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2009d; 2010c; 2010g; 2010i], Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2009; 2010a; 2010b], eigene Berechnungen.

Abbildung 33: Aushandlungsprozess und Zielerreichung für die Integrationsquote U25 bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Bundesebene in den Jahren 2007 und 2008



Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2008b; 2009c], Bundesministerium für Arbeit und Soziales [2007b; 2008].

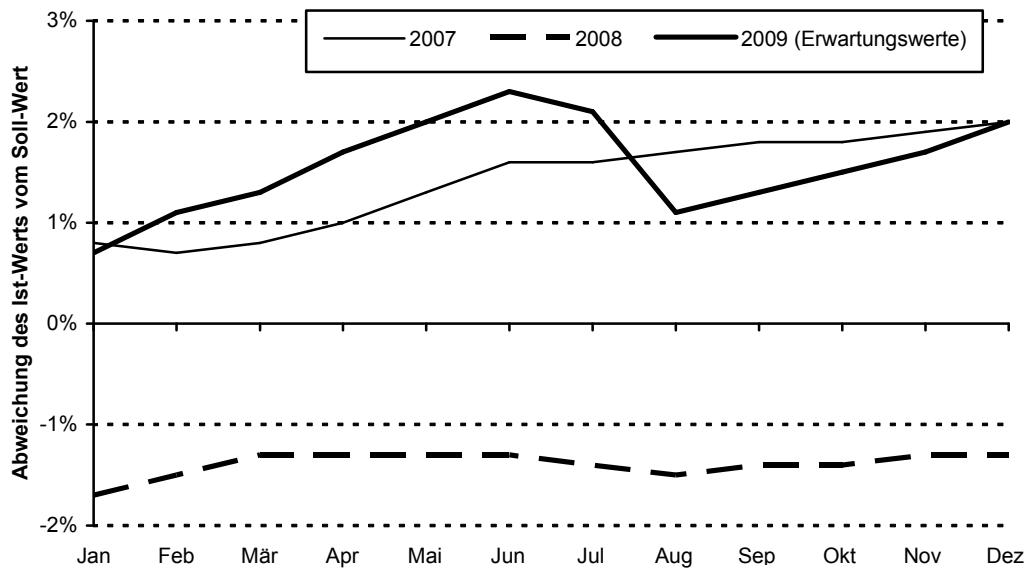
Abbildung 34: Zielerreichung bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende bei der Summe passiver Leistungen und der Integrationsquote der Vergleichstypen im Jahr 2007



Anmerkung: Vergleichstyp 2 bei der Summe passiver Leistungen wegen unvollständiger Daten ohne die Arbeitsgemeinschaft Münster.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2008b].

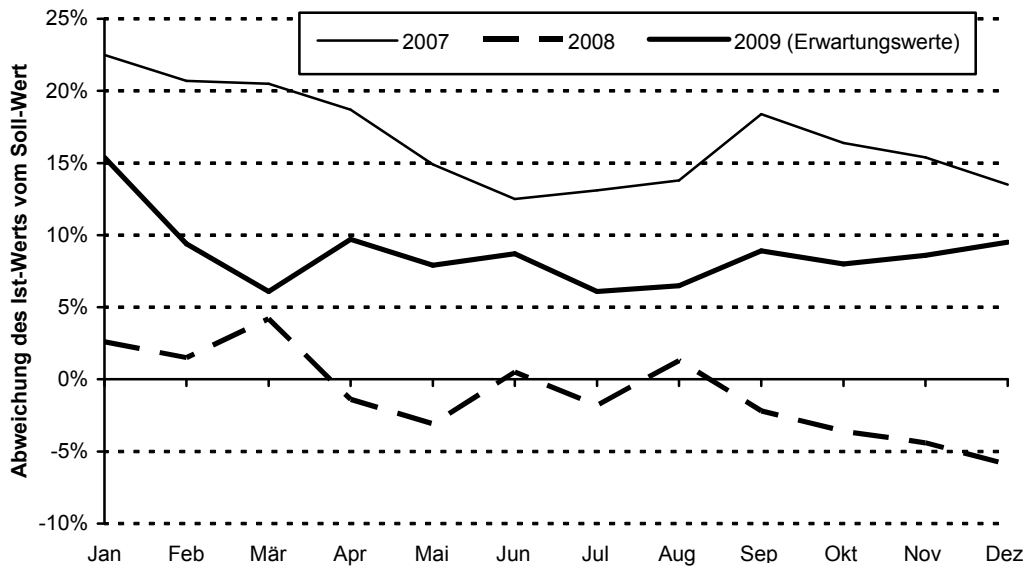
Abbildung 35: Unterjährige Zielerreichung bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende bei der Summe passiver Leistungen auf Bundesebene in den Jahren 2007 bis 2009



Anmerkung: Dargestellt ist die relative Abweichung der tatsächlich erreichten Werte von den Zielwerten (2007 und 2008) bzw. von den Erwartungswerten (2009) bis zum jeweils angegebenen Monat; Zielübererfüllung ist als positive Abweichung, Zielverfehlung als negative Abweichung dargestellt; bis 2008 beziehen sich die Angaben auf den Kalendermonat, ab 2009 auf den Zeitraum von der Mitte des Vormonats bis zur Mitte des betreffenden Kalendermonats (Bundesagentur für Arbeit [2008e, S. 8]).

Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2008b; 2009c; 2010c].

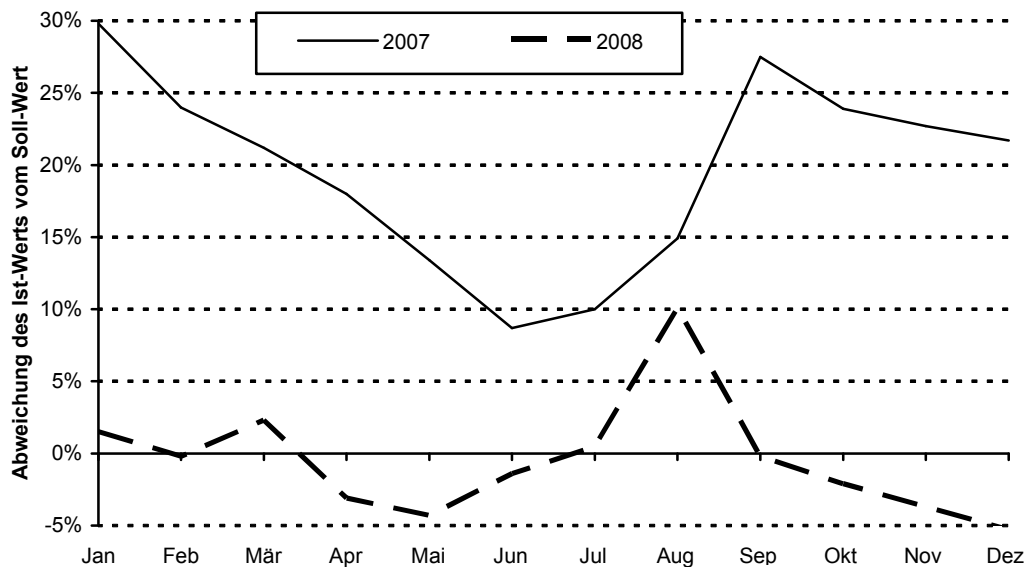
Abbildung 36: Unterjährige Zielerreichung bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende bei der Integrationsquote auf Bundesebene in den Jahren 2007 bis 2009



Anmerkung: Dargestellt ist die relative Abweichung der tatsächlich erreichten Werte von den Zielwerten (2007 und 2008) bzw. von den Erwartungswerten (2009) bis zum jeweils angegebenen Monat; Zielübererfüllung ist als positive Abweichung, Zielverfehlung als negative Abweichung dargestellt; im Jahr 2008 gab es verschiedene definitorische Änderungen für die Integrationsquoten (vgl. hierzu Bundesagentur für Arbeit [2008b, S. 15f, 61f, 64f]); Integrationsquote ab dem Jahr 2009 einschließlich Antragsteller/innen, deren Antrag abgelehnt wurde (Bundesagentur für Arbeit [2008e, S. 14]); bis 2008 beziehen sich die Angaben auf den Kalendermonat, ab 2009 auf den Zeitraum von der Mitte des Vormonats bis zur Mitte des betreffenden Kalendermonats (Bundesagentur für Arbeit [2008e, S. 8]).

Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2008b; 2009c; 2010c].

Abbildung 37: Unterjährige Zielerreichung bei der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende bei der Integrationsquote U25 auf Bundesebene in den Jahren 2007 und 2008



Anmerkung: Dargestellt ist die relative Abweichung der tatsächlich erreichten Werte von den Zielwerten bis zum jeweils angegebenen Monat; im Jahr 2008 gab es verschiedene definitorische Änderungen für die Integrationsquoten (vgl. hierzu Bundesagentur für Arbeit [2008b, S. 15f, 61f, 64f]).

Quelle: Bundesagentur für Arbeit [2008b; 2009c].

Anhang B: Großbritannien

Tabelle 25: Departmental Strategic Objectives (DSOs) des britischen DWP ohne eindeutige Überschneidung mit Public Service Agreements (PSAs) für den Zeitraum April 2008 bis April 2011

<i>DSOs und ihre Zielindikatoren</i>	
DSO 3	<i>Improve health and safety outcomes</i> (Verbesserung von Gesundheits- und Sicherheitsergebnissen)
Indikator 1	<i>Incidence of fatal and major injuries in workplaces</i> (Betroffenheit von schwerwiegenden Verletzungen am Arbeitsplatz)
Indikator 2	<i>Incidence of work-related ill health</i> (Betroffenheit von arbeitsbedingten Erkrankungen)
Indikator 3	<i>Number of dangerous events in the nuclear industry and in the offshore and onshore oil and gas sectors</i> (Zahl gefährlicher Ereignisse in der Nuklearindustrie und auf hoher See und auf dem Festland in der Öl- und Gasindustrie)
DSO 5	<i>Promote equality of opportunity for disabled people</i> (Förderung der Gleichberechtigung und Chancengleichheit von Behinderten)
Indikator 1	<i>Gap between the overall employment rate and the employment rate of disabled people</i> (Abstand zwischen der Beschäftigungsquote insgesamt und der Beschäftigungsquote von Behinderten)
Indikator 2	<i>Disabled people's perception of the choice and control they have over their lifes</i> (Die Einschätzung von Behinderten hinsichtlich Wahlmöglichkeiten und Selbstbestimmung in ihrem Leben)
Indikator 3	<i>Access to goods and services for disabled people</i> (Zugang zu Gütern und Dienstleistungen für Behinderte)
DSO 6	<i>Pay our customers the right benefits at the right time</i> (Korrekte und pünktliche Auszahlung von Leistungen)
Indikator 1	<i>Proportion of benefit expenditure overpaid or underpaid due to fraud and error</i> (Anteil der Über- bzw. Unterzahlungen von Leistungen aufgrund von Irrtümern und Betrug)
Indikator 2	<i>Time taken to process new claims to benefits, and changes in circumstances, including Housing Benefit and Council Tax Benefit</i> (Bearbeitungsdauer für Leistungsanträge und Veränderungen in den Leistungsvoraussetzungen, einschließlich Wohngeld und Zuschuss zur Wohnungsteuer)

<i>DSOs und ihre Zielindikatoren</i>	
<i>DSO 7</i>	<i>Make the Department an exemplar of effective service delivery</i> (Das Ministerium soll ein Musterbeispiel für effektive Dienstleistungserbringung werden)
Indikator 1	<i>Ease of Access: Level of customer satisfaction with the ease of access to DWP services</i> (Kundenzufriedenheit mit Zugangsmöglichkeiten zu den Leistungen des DWP)
Indikator 2	<i>Treatment: Level of customer satisfaction with feeling respected and valued</i> (Kundenzufriedenheit hinsichtlich Respekt und Wertschätzung)
Indikator 3	<i>Timely response: Level of customer satisfaction with the timeliness and responsiveness of service</i> (Kundenzufriedenheit hinsichtlich Bearbeitungsdauern und Antwortverhalten)
Indikator 4	<i>Right Outcome: Level of customer satisfaction with the outcome</i> (Kundenzufriedenheit mit Resultaten)
Indikator 5	<i>Effective Contact: Proportion of customer contact that is necessary to enable customer needs to be met</i> (Anteil der effektiven Kundenkontakte)
Indikator 6	<i>Employer Satisfaction: Level of employers' satisfaction with the services provided</i> (Zufriedenheit der Arbeitgeber/innen mit den angebotenen Dienstleistungen)

Quelle: DWP [2008d, S. 21; 2009a, S. 22; 2009b, S. 17f].

Tabelle 26: Punktesystem für das britische *Job Outcome Target (JOT)*

Prioritätengruppe	Punkte
<p>Prioritätengruppe 1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioritätengruppe 1a: arbeitslose Alleinerziehende (einschließlich Bezieher/innen von <i>Jobseeker's Allowance / JSA</i>) • Prioritätengruppe 1b: Personen mit Bezug von <i>Employment and Support Allowance (ESA)</i>, <i>Incapacity Benefit</i>, <i>Severe Disablement Allowance</i> (Leistung bei Arbeitsunfähigkeit für mindestens 28 Wochen), <i>Income Support</i>, <i>Care's Allowance</i> oder <i>Bereavement Benefits^a</i> (Leistungen für Witwen und Witwer) • Prioritätengruppe 1c: Personen, die am <i>New Deal for Disabled People (NDDP)</i> (Behinderte) teilnehmen <p>Extrapunkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • in bestimmten benachteiligten Wahlbezirken wohnhaft (<i>Disadvantaged Group Ward^b</i> und <i>Disadvantaged Area Ward^c</i>) • bei Kindergeldbezug (<i>Child Benefit^d</i>, einkommensunabhängig) 	<p>12</p> <p>6</p> <p>2</p>
<p>Prioritätengruppe 2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsuchende, die seit mindestens sechs Monaten <i>Jobseeker's Allowance (JSA)</i> beziehen einschließlich der Teilnehmer/innen an <i>Flexible New Deal-</i> oder <i>New Deal-</i>Programmen und <i>Employment Zones</i> • Andere Arbeitslose mit Behinderung • Teilnehmer/innen am <i>New Deal for Partners (NDP)</i> (und an den beschäftigungsorientierten Beratungsgesprächen für Partner/innen) • Arbeitsuchende, die seit weniger als sechs Monaten <i>JSA</i> beziehen, aber vorzeitig an einem Programm teilnehmen, einschließlich freiwilliger Programme • Benachteiligte Leistungsempfänger/innen, z.B. ehemalige Straftäter/innen, Flüchtlinge, Obdachlose und Personen mit Alkohol- oder Drogenproblemen • Frührentner/innen (60-64 Jahre) <p>Extrapunkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • in bestimmten benachteiligten Wahlbezirken wohnhaft (<i>Disadvantaged Group Ward^b</i> und <i>Disadvantaged Area Ward^c</i>) • bei Kindergeldbezug (<i>Child Benefit^d</i>, einkommensunabhängig) 	<p>8</p> <p>4</p> <p>2</p>
<p>Prioritätengruppe 3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsuchende, die seit weniger als sechs Monaten <i>JSA</i>-Leistungen beziehen und die nicht zur Prioritätengruppe 2 gehören <p>Extrapunkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • in bestimmten benachteiligten Wahlbezirken wohnhaft (<i>Disadvantaged Group Ward^b</i> und <i>Disadvantaged Area Ward^c</i>) • bei Kindergeldbezug (<i>Child Benefit^d</i>, einkommensunabhängig) 	<p>4</p> <p>2</p> <p>2</p>

Tabelle 27: Komponenten des britischen *Employer Engagement Target* für die Steuerungsperiode 2010/2011

Zielkomponente	Zielindikator(en)	Gewichtung
<i>Outcome</i> (Resultat)	Arbeitgeber/innen, die in einer Telefonbefragung auf folgende Fragen mit „Ja“ antworten: ^a - Ist die Stelle besetzt worden? - Ist die Stelle entsprechend Ihrer zeitlichen Anforderungen besetzt worden?	35% 35%
<i>Accessibility</i> (Erreichbarkeit)	Verfügbarkeit der Service-Homepage <i>Employer Direct</i> Anteil der eingehenden Anrufe bei der Service-Telefonnummer <i>Employer Direct</i> , die entgegengenommen werden	5% 7%
<i>Timeliness</i> (Pünktlichkeit)	Anteil der Anrufe bei der Service-Telefonnummer <i>Employer Direct</i> , die innerhalb von 30 Sekunden entgegengenommen werden	3%
<i>Accuracy and professionalism</i> (Präzision und Professionalität)	Eine Stichprobe von Anrufen bei <i>Employer Direct</i> und die aufgenommenen offenen Stellen werden anhand von Telefon-Qualitätsstandards (<i>call quality management standards</i>) beurteilt	15%
^a Befragung wird durch externes Unternehmen durchgeführt.		

Quelle: *Jobcentre Plus* [2010f, S. 14f].

Tabelle 28: Komponenten des britischen *Customer Service Target* für die Steuerungsperiode 2010/2011

Zielkomponente	Gewichtung	Konstruktion der Zielindikatoren und Gewichtung			
		<i>Right treatment</i> (richtige Behandlung)	<i>Right result</i> (richtiges Ergebnis)	<i>Easy access</i> (einfacher Zugang)	<i>On time</i> (pünktlich)
<i>Jobcentre calls</i> (Anrufe im <i>Jobcentre Plus</i>)	15%	<i>Mystery Shopper</i> 6%	<i>Mystery Shopper</i> 6%	Telefonie (Anteil angenommener Anrufe) 2%	<i>Mystery Shopper</i> (Anteil der binnen 30 Sek. angen. Anrufe) 1%
<i>Jobcentre visits</i> (Besuche im <i>Jobcentre Plus</i>)	30%	<i>Mystery Shopper</i> 12%	<i>Mystery Shopper</i> 12%	<i>Mystery Shopper</i> 4%	<i>Mystery Shopper</i> 2%
<i>Contact centre calls</i> (Anrufe beim Call Center)	45%	<i>Mystery Shopper</i> 18%	<i>Mystery Shopper</i> 18%	Anteil angenommener Anrufe 6%	Anteil der binnen 30 Sek. angen. Anrufe 3%
<i>E-channels</i> (elektronische Zugangswege)	10%	-	<i>Mystery Shopper</i> 6%	Zeitl. Verfügbarkeit <i>Internet-Jobbank</i> und <i>Jobpoint</i> 4%	-
Gesamt	100%	36%	42%	16%	6%

Anmerkung: angen.: angenommenen; Sek.: Sekunden; *Mystery Shopper* sind Mitarbeiter/innen eines vom DWP beauftragten externen Dienstleisters.

Quelle: *Jobcentre Plus* [2010f, S. 16f].

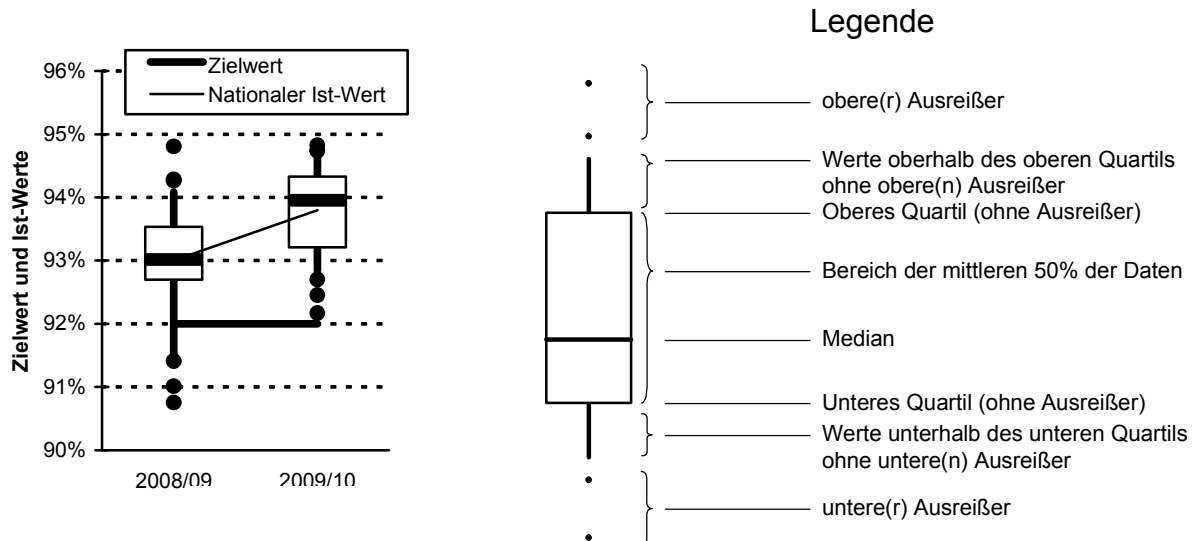
Tabelle 29: Komponenten des britischen *Interventions Delivery Target* für die Steuerungsperiode 2010/2011

Leistungsbezug	Beratungsgespräch	Zielwert
<i>Jobseeker's Allowance (JSA)</i>	Durchführung der beschäftigungsorientierten persönlichen Beratungsgespräche innerhalb von sechs Wochen nachdem sie fällig sind; v.a. Beratungsgespräche zu Beginn der zweiten und dritten Betreuungsphase nach drei und sechs Monaten im Leistungsbezug sowie (<i>Flexible</i>) <i>New Deal</i> -Auftaktgespräche	87%
<i>Income Support (IS)</i>	Durchführung des wiederholten / vertieften beschäftigungsorientierten persönlichen Beratungsgesprächs innerhalb von drei Monaten nach Beginn des Monats, in dem die Wiederholung fällig ist	83%

Anmerkung: Zu den drei Vermittlungsphasen und zum (*Flexible*) *New Deal* vgl. Abschnitt 6.1.

Quelle: *Jobcentre Plus* [2010f, S. 18f].

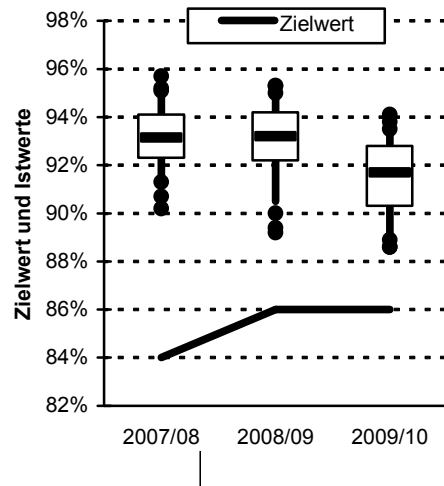
Abbildung 38: Tatsächlich erreichte Werte beim *Employer Engagement Target* der *Jobcentre Plus*-Distrikte (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt sowie Zielwerte hierfür in den Steuerungsperioden 2008/2009 und 2009/2010



Anmerkung: Grundlage der Abbildung sind die tatsächlich erreichten Werte für das *Employer Engagement Target* in den 48 *Jobcentre Plus*-Distrikten (Boxplots) und auf nationaler Ebene (dünne Linie) sowie der einheitliche Zielwert hierfür für alle Organisationseinheiten (dicke Linie); beim *Employer Engagement Target* ist ausschließlich die *Outcome*-Zielkomponente (Arbeitgeberbefragung) berücksichtigt; zum *Employer Engagement Target* vgl. auch Tabelle 27.

Quelle: Angaben des *Department for Work and Pensions (DWP)*.

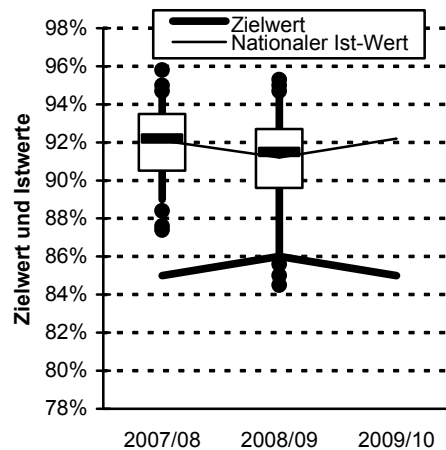
Abbildung 39: Tatsächlich erreichte Werte beim britischen *Customer Service Target* der *Jobcentre Plus*-Distrikte (Boxplots) sowie Zielwerte hierfür in den Steuerungsperioden 2007/2008 bis 2009/2010



Anmerkung: Grundlage der Abbildung sind die tatsächlich erreichten Werte für das *Customer Service Target* in den 50 (2007/2008) bzw. 48 (2008/2009 und 2009/2010) *Jobcentre Plus*-Distrikten (Boxplots) sowie der einheitliche Zielwert hierfür für alle Organisationseinheiten (Linie); bei den Boxplots sind jeweils die drei oberen und unteren Ausreißer einzeln dargestellt; berücksichtigt wurden ausschließlich die *Jobcentre calls* und die *Jobcentre visits*; zur Legende vgl. Abbildung 38; zum *Customer Service Target* vgl. auch Tabelle 28.

Quelle: Angaben des *Department for Work and Pensions (DWP)*.

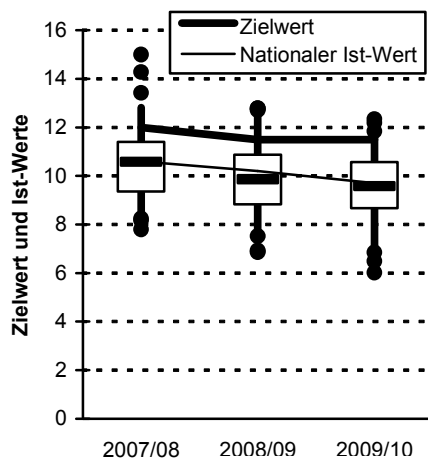
Abbildung 40: Tatsächlich erreichte Werte beim *Intervention Delivery Target* der *Jobcentre Plus*-Distrikte (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt sowie Zielwerte hierfür in den Steuerungsperioden 2007/2008 bis 2009/2010



Anmerkung: Grundlage der Abbildung sind die tatsächlich erreichten Werte für das *Intervention Delivery Target* in den 50 (2007/2008) bzw. 48 (2008/2009 und 2009/2010) *Jobcentre Plus*-Distrikten (Boxplots) und auf nationaler Ebene (dünne Linie) sowie der einheitliche Zielwert hierfür für alle Organisationseinheiten (dicke Linie); bei den Boxplots sind jeweils die drei oberen und unteren Ausreißer einzeln dargestellt; 2008/2009 ohne die vier *Jobcentre Plus*-Distrikte, in denen mehr Ermessensspielräume auf Ebene der Vermittler/innen erprobt werden (*Adviser Flexibility pilots*) (Derbyshire; South West Wales; Lambeth, Southwark and Wandsworth; The Marches) (vgl. Abschnitt 6.1); zur Legende vgl. Abbildung 38; zum *Intervention Delivery Target* vgl. auch Tabelle 29.

Quelle: Angaben des *Department for Work and Pensions* (DWP).

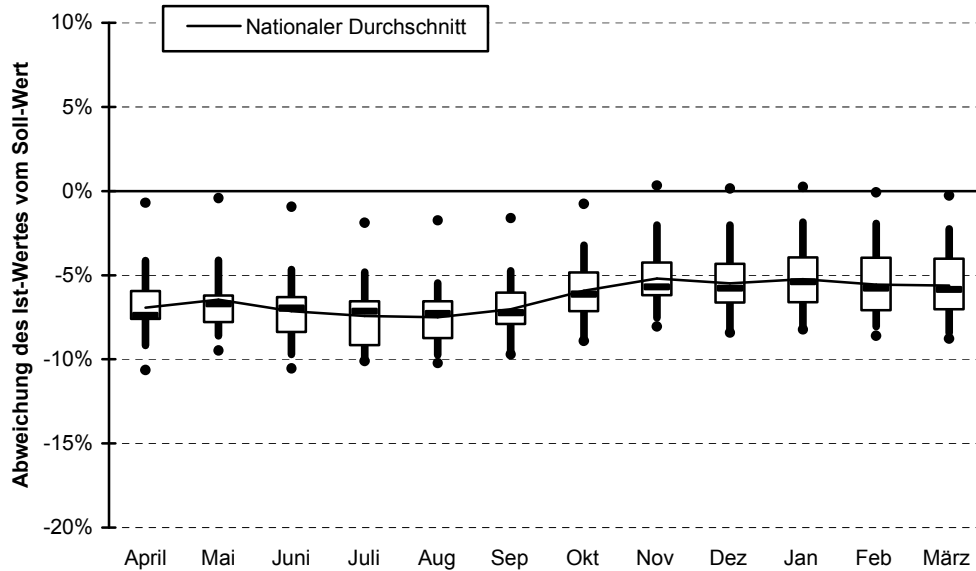
Abbildung 41: Tatsächlich erreichte Werte beim *Average Actual Clearance Time Target* (nur *JSA*) der *Benefit Delivery Centres* (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt sowie Zielwerte hierfür in den Steuerungsperioden 2007/2008 bis 2009/2010



Anmerkung: Grundlage der Abbildung sind die tatsächlich erreichten Werte für das *Average Actual Clearance Time Target* bei der *Jobseeker's Allowance (JSA)* in den 71 (2007/2008) bzw. 70 (2008/2009 und 2009/2010) *Benefit Delivery Centres* (Boxplots) und auf nationaler Ebene (dünne Linie) sowie der einheitliche Zielwert hierfür für alle Organisationseinheiten (dicke Linie); bei den Boxplots sind jeweils die drei oberen und unteren Ausreißer einzeln dargestellt; zur Legende vgl. Abbildung 38.

Quelle: Angaben des *Department for Work and Pensions (DWP)*.

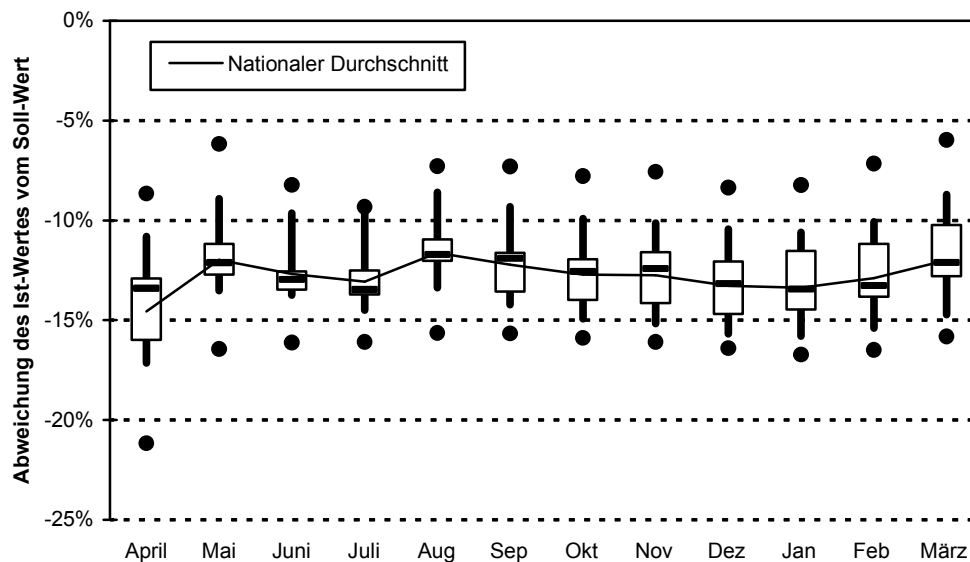
Abbildung 42: Unterjährige Zielerreichung beim *Job Outcome Target (JOT)* der elf Regionen (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt in der Steuerungsperiode 2007/2008



Anmerkung: Grundlage der Abbildung sind die relativen Abweichungen der tatsächlich erreichten Werte von den Zielwerten für das *Job Outcome Target (JOT)* in den elf Regionen (Boxplots) und auf nationaler Ebene (Linie) bis zum jeweils angegebenen Monat; bei den Boxplots ist jeweils der oberste und unterste Ausreißer einzeln dargestellt; zur Legende vgl. Abbildung 38; zum *JOT* vgl. auch Tabelle 26.

Quelle: Angaben des *Department for Work and Pensions (DWP)*, eigene Berechnungen.

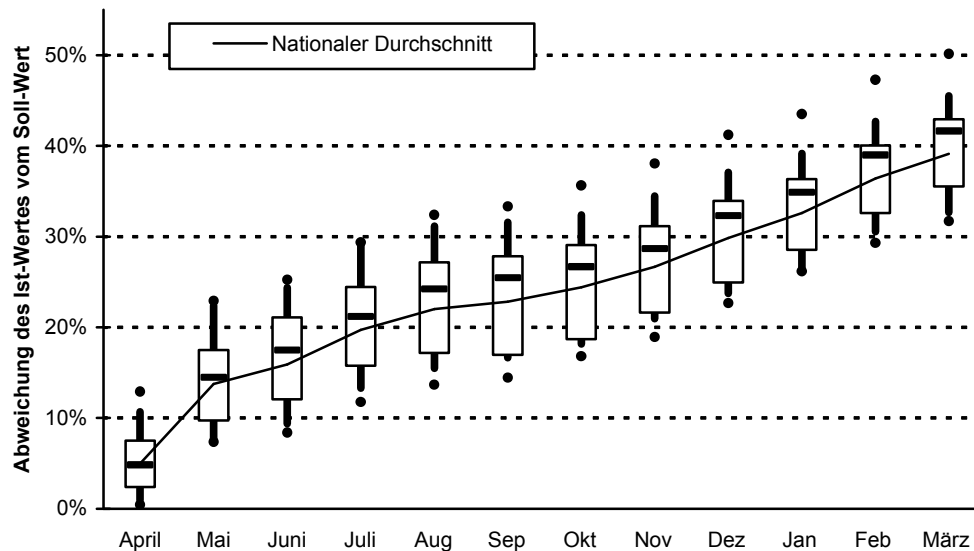
Abbildung 43: Unterjährige Zielerreichung beim *Job Outcome Target (JOT)* der elf Regionen (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt in der Steuerungsperiode 2008/2009



Anmerkung: Grundlage der Abbildung sind die relativen Abweichungen der tatsächlich erreichten Werte von den Zielwerten für das *Job Outcome Target (JOT)* in den elf Regionen (Boxplots) und auf nationaler Ebene (Linie) bis zum jeweils angegebenen Monat; bei den Boxplots ist jeweils der oberste und unterste Ausreißer einzeln dargestellt; zur Legende vgl. Abbildung 38; zum *JOT* vgl. auch Tabelle 26.

Quelle: Angaben des *Department for Work and Pensions (DWP)*, eigene Berechnungen.

Abbildung 44: Unterjährige Zielerreichung beim *Job Outcome Target (JOT)* der elf Regionen (Boxplots) und in Großbritannien insgesamt in der Steuerungsperiode 2009/2010

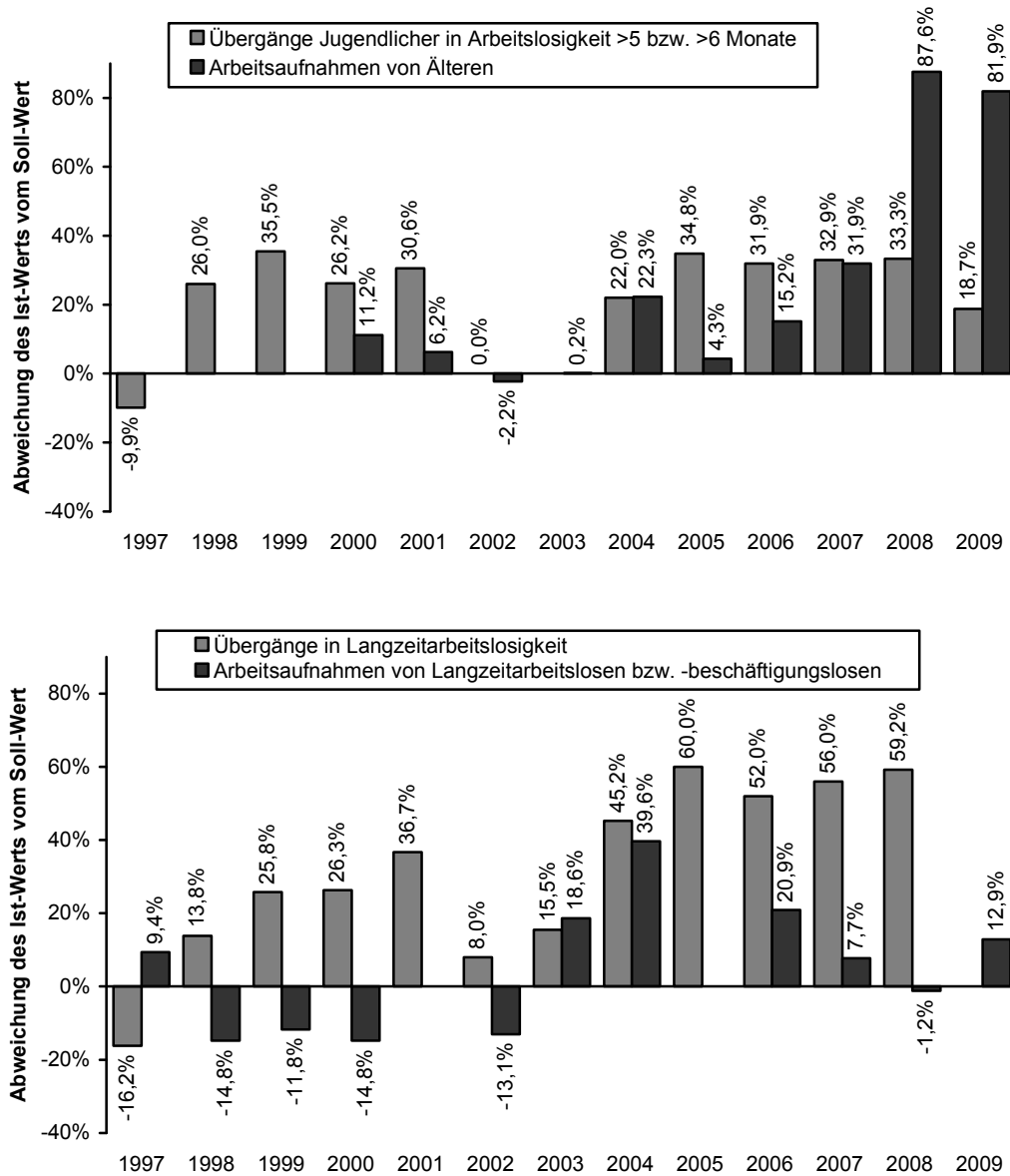


Anmerkung: Grundlage der Abbildung sind die relativen Abweichungen der tatsächlich erreichten Werte von den Zielwerten für das *Job Outcome Target (JOT)* in den elf Regionen (Boxplots) und auf nationaler Ebene (Linie) bis zum jeweils angegebenen Monat; bei den Boxplots ist jeweils der oberste und unterste Ausreißer einzeln dargestellt; im Verlauf der Steuerungsperiode 2009/2010 hat es beim *JOT* eine kontinuierliche Verbesserung der gemessenen Zielerreichung gegeben, die auf statistische Änderungen bei der britischen Steuerbehörde zurückzuführen ist; zur Legende vgl. Abbildung 38; zum *JOT* vgl. auch Tabelle 26.

Quelle: Angaben des *Department for Work and Pensions (DWP)*, eigene Berechnungen.

Anhang C: Österreich

Abbildung 45: Zielerreichung (Auswahl) des Arbeitsmarktservice Österreich in den Jahren 1997 bis 2009 (Teil 1)



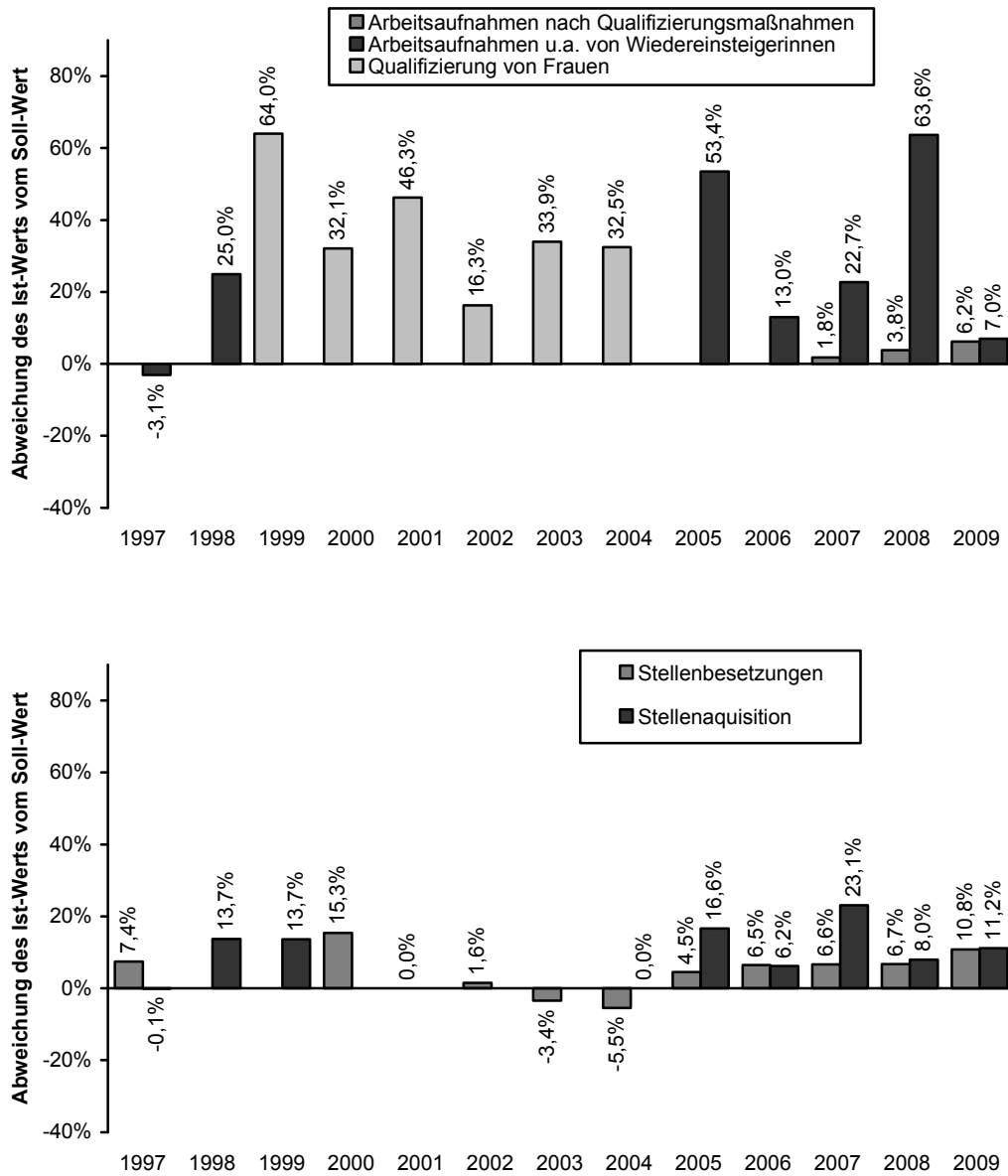
Anmerkung: Teilweise wurden für die Darstellung die Ist-Werte und die Zielwerte für mehrere Zielindikatoren vor der Berechnung der Zielerreichung aggregiert.

Quelle: Geschäftsberichte des AMS Österreich für die Jahre 1997 bis 2009.

Abbildung 46 Ist-Werte und die Zielwerte für mehrere Zielindikatoren vor der Berechnung der Zielerreichung aggregiert.

Quelle: Geschäftsberichte des AMS Österreich für die Jahre 1997 bis 2009.

Abbildung 47: Zielerreichung (Auswahl) des Arbeitsmarktservice Österreich in den Jahren 1997 bis 2009 (Teil 2)



Anmerkung: Teilweise wurden für die Darstellung die Ist-Werte und die Zielwerte für mehrere Zielindikatoren vor der Berechnung der Zielerreichung aggregiert.

Quelle: Geschäftsberichte des AMS Österreich für die Jahre 1997 bis 2009.