



Die Prüfungsmitteilung enthält zu schützende Daten

Mitteilung

an die Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

der Steuerung der Zielerreichung in den
strategischen Geschäftsfeldern I und Va

Gz.: VI 3 – 2011 – 0116

Bonn, den 7. November 2012

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig. Eine Weitergabe an Dritte ist nur bei dienstlicher Notwendigkeit gestattet. Da die geprüfte Stelle noch keine Gelegenheit zur Stellungnahme hatte, betrachtet der Bundesrechnungshof das dargestellte Prüfungsergebnis als vorläufig.

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkungen	6
1.1 Ausgangslage: Zielsteuerung bei der Bundesagentur für Arbeit	6
1.2 Ablauf, Gegenstand und Ziel der Prüfung	8
2 Rahmenzielvereinbarung	9
2.1 Feststellungen	9
2.2 Würdigung und Empfehlungen	11
3 Selbstverständnis und Erfahrungen der Beschäftigten mit der Zielsteuerung	12
3.1 Selbstverständnis	12
3.2 Erfahrungen mit der Zielsteuerung	13
3.3 Würdigung und Empfehlungen	13
4 Zielsteuerung auf Grundlage der Indikatoren „Integrationsgrad gesamt“, „Anzahl erfolgreich besetzter Stellen“ und „abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen und für Nichtleistungsempfänger/innen“	14
4.1 Feststellungen	14
4.1.1 Schwerpunkte bei der Steuerung	14
4.1.2 Konzentration auf Kunden mit guten Integrationschancen	15
4.1.3 Indikator „Integrationsgrad gesamt“	17
4.1.4 Kundenpotential	18
4.1.5 Indikator „Anzahl erfolgreich besetzter Stellen“	19
4.1.6 Indikator „abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen“	22
4.1.7 Indikator „abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Nichtleistungsempfänger/innen“	25
4.1.8 Aktivitäten der Agenturen vor dem Übertritt in den Rechtskreis SGB II	26

4.1.9	Datenqualität bei Abmeldungen	27
4.2	Würdigung und Empfehlungen	28
5	Zielsteuerung auf Grundlage des Indikators „Integrationsgrad Job-to-Job“	33
5.1	Feststellungen	33
5.1.1	Bedeutung des Indikators „Integrationsgrad Job-to-Job“	33
5.1.2	Zielerreichung und Zielerwartung im Bereich Job-to-Job	35
5.1.3	Beeinflussbarkeit des Integrationsgrades Job-to-Job	36
5.1.4	Steuerungsmaßnahmen im Bereich Job-to-Job	37
5.1.5	Begleitung der Agenturen durch die Regionaldirektionen	44
5.2	Würdigung und Empfehlungen	45
6	Vergleichende Betrachtung der Integrationsbemühungen	49
6.1	Ausgangslage	49
6.2	Feststellungen	50
6.3	Würdigung und Empfehlungen	52
7	Zusammenfassende Würdigung	53

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage: Zielsteuerung bei der Bundesagentur für Arbeit

Wichtiger Grundsatz der Steuerung der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) ist das Führen über Ziele. Im Vordergrund steht dabei das Ergebnis, also das „Ob“ der Zielerreichung, nicht einzelne Handlungsschritte, also das „Wie“ der Zielerreichung. Die Bundesagentur orientiert sich bei ihrer Steuerung nach eigenen Angaben an Wirkung und Wirtschaftlichkeit, Transparenz und dezentraler Verantwortung.¹

Die Bundesagentur hat ihre Aufgaben in Strategische Geschäftsfelder (SGF) unterteilt. Die SGF erstrecken sich im Rechtskreis des SGB III auf

- die Integration und Leistungsgewährung Arbeitslosengeld I (SGF I),
- die Markterschließung für Nichtleistungsempfänger/innen (SGF Va),
- die Markterschließung für Berufseinsteiger/innen (SGF Vb) und
- die berufliche Rehabilitation (SGF VI).

Den SGF sind jeweils eigene Ziele und Zielindikatoren zugeordnet. Die Zielindikatoren sollen das Ziel messbar machen.

Abbildung 1

Ziele und Zielindikatoren im Rechtskreis SGB III

SGF	Ziel	Zielindikator
I/Va: Integration und Leistungsgewährung Arbeitslosengeld I sowie Markterschließung für Nichtleistungsempfänger/innen	Vermeidung von Arbeitslosigkeit und nachhaltige Verkürzung der Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit	Integrationsgrad Job-to-Job Integrationsgrad gesamt Dauer faktische Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen Dauer faktische Arbeitslosigkeit für Nichtleistungsempfänger/innen Anzahl erfolgreich besetzter Stellen Anteil nachhaltiger Integrationen (keine Planungsgrößen)
Vb: Markterschließung für Berufseinsteiger/innen	Erfolgreicher Berufseinstieg aller Kundinnen und Kunden	Kundenzufriedenheit mit der Qualität der beruflichen Beratung Einmündungsquote SGB II + III Anzahl erfolgreich besetzter Ausbildungsstellen
VI: Berufliche Rehabilitation	Teilhabe am Arbeitsleben	Reha-spezifischer Integrationsgrad gesamt Abgeschlossene Dauer faktische Arbeitslosigkeit bis Integration - Ersteingliederung Abgeschlossene Dauer faktische Arbeitslosigkeit bis Integration - Wiedereingliederung

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes. Informationen entnommen aus: Geschäftspolitische Ziele 2012 im Bereich Arbeitslosenversicherung, 1. September 2011.

¹ Allgemeine Informationen zur Steuerung der Bundesagentur haben wir dem Fachkonzept Controlling/Finanzen der Bundesagentur für Arbeit (v 1.2) und dem Geschäftsbericht (2011) der Bundesagentur vom 17. Februar 2012 entnommen.

Die Bundesagentur legt die Zielwerte für die einzelnen Zielindikatoren in Zielvereinbarungen fest. Jede Ebene (Zentrale, Regionaldirektion, Agentur für Arbeit – Agentur) verfügt über eigene Zielwerte bezogen auf die jeweilige Dienststelle. Den Grad der Zielerreichung bemisst die Bundesagentur auf der Grundlage von Soll-Ist-Vergleichen. Zudem vergleicht sie die Zielerreichung von mehreren Agenturen mit ähnlichen Rahmenbedingungen.² Als Datengrundlage dienen monatliche Berichte zur Zielerreichung.³ In Zielnachhaltedialogen⁴ wird auf und zwischen den Ebenen regelmäßig über den Stand der Zielerreichung gesprochen. Je nach Entwicklung werden Maßnahmen zur Verbesserung der Zielerreichung (Steuerungsmaßnahmen) vereinbart.

Aus dem gewichteten Mittelwert aller Zielindikatoren bildet die Bundesagentur den sogenannten Gesamtindex. Er soll die gesamte Zielerreichung einer Dienststelle abbilden. Im Jahr 2011 lag der Gesamtindex bei der Agentur mit der bundesweit höchsten Zielerreichung bei 106,5 %. Die Agentur mit der niedrigsten Zielerreichung wies einen Gesamtindex von 91,8 % auf.⁵

Die Zentrale, die Regionaldirektionen und die Agenturen schließen Zielvereinbarungen mit allen Führungskräften ab. Bei der Leistungsbeurteilung der einzelnen Führungskraft berücksichtigt die Bundesagentur, inwieweit die Führungskraft die vereinbarten Ziele erreicht hat.⁶ Über eine leistungsabhängige Gehaltskomponente wirkt sich die Zielerreichung neben anderen Kriterien⁷ auch auf die Vergütung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus.

² Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat die Agenturen zu Vergleichstypen zusammengefasst. In einer Vergleichsgruppe sind nur Agenturen mit ähnlichen Arbeitsmarktbedingungen enthalten. Die Bundesagentur geht davon aus, dass Leistungsunterschiede innerhalb einer Vergleichsgruppe im Wesentlichen nicht auf (externen) Arbeitsmarktbedingungen beruhen, sondern auf (internen) Abläufen. Ziel der Bundesagentur ist es, die Leistungsunterschiede innerhalb der Vergleichsgruppen zu verringern. In den meisten Fällen erwartet sie zudem eine Leistungssteigerung aller Agenturen – also auch der „besten“ Agenturen in einer Vergleichsgruppe (vgl. hierzu Schuberth, K. (2009): Modernes Verwaltungscontrolling auf Bundesebene: Controlling in der Bundesagentur für Arbeit. In: Hirsch, B., Weber, J., Hammer, D., Schuberth, K., Erfort, M. (Hrsg.): Controlling in öffentlichen Institutionen. Weinheim: Wiley).

³ Die Zentrale, die Regionaldirektionen und die Agenturen erstellen jeweils für ihre Dienststelle monatliche Berichte zur Zielerreichung. Darin wird die Zielerreichung bezogen auf die einzelnen Zielindikatoren grafisch dargestellt und von der Geschäftsführung kommentiert.

⁴ Die Bundesagentur spricht auch von Steuerungsdialogen, Zielerreichungsdialogen oder Performancedialogen.

⁵ vgl. Monatlicher Bericht zur Zielerreichung im Bereich Arbeitslosenversicherung – Zielerreichung SGB III Deutschland, Dezember 2011 vom 23. Januar 2012, Seite 4, Gesamtindex – Wertespreizung der Vergleichstypen in Deutschland.

⁶ Neben der Leistungsbeurteilung werden auch die Kompetenzbeurteilung und ergänzende Beurteilungsaussagen für ein Gesamturteil im Beurteilungsprozess berücksichtigt, vgl. HEGA 12/2010 – 18. Gz. POE – 2016.5 / 2016.4 / 2016.3 / 2016.13 / 2094.1 / II-5314.

⁷ Neben der Zielerreichung bei den geschäftspolitischen Zielen gehen auch die Zielerreichung bei mitarbeiterorientierten Zielen und die Führungsleistung in die Leistungsbeurteilung ein.

1.2 Ablauf, Gegenstand und Ziel der Prüfung

Zur Vorbereitung der Prüfung und zur Erarbeitung des Prüfungsthemas haben wir im Jahr 2011 eine Orientierungsprüfung mit örtlichen Erhebungen bei der Zentrale und der Agentur Bad Kreuznach durchgeführt.⁸ Auf Grundlage unserer Erkenntnisse aus der Orientierungsprüfung haben wir entschieden, die Steuerung der Zielerreichung in einer Schwerpunktprüfung näher zu untersuchen. Um den Prüfungsgegenstand überschaubar zu halten, haben wir uns auf die SGF I und Va beschränkt. Die Indikatoren dieser beiden Geschäftsfelder fließen zu insgesamt 70 % in den Gesamtindex einer Agentur ein und bilden somit den Schwerpunkt ihrer Arbeit. Bedeutsam für die Prüfung waren die Ziele Vermeidung und Verkürzung der Arbeitslosigkeit und die Indikatoren Integrationsgrad Job-to-Job, Integrationsgrad gesamt, Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen und für Nichtleistungsempfänger/innen und Anzahl der erfolgreich besetzten Stellen.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, wie die Bundesagentur die Zielerreichung in den SGF I und Va steuert und welche Auswirkungen die Steuerung auf die Erreichung der geschäftspolitischen Ziele der Vermeidung und Verkürzung der Arbeitslosigkeit hat.

Hierzu haben wir von November 2011 bis Februar 2012 örtliche Erhebungen bei sieben Agenturen (im Folgenden als Agentur A, B, usw. bezeichnet) und bei sieben Regionaldirektionen (im Folgenden als Regionaldirektion A, B, usw. bezeichnet) durchgeführt.

Bei den örtlichen Erhebungen haben wir Gespräche mit Fach- und Führungskräften geführt sowie Protokolle, monatliche Berichte zur Zielerreichung und sonstige für die Steuerung bedeutsame Unterlagen gesichtet. Ergänzend haben wir Einzelfälle in dem IT-Fachverfahren VerBIS⁹ geprüft.

Die mit den Fach- und Führungskräften geführten Gespräche empfanden wir als sehr konstruktiv. Die Gesprächspartner haben uns jederzeit bereitwillig und kompetent Auskünfte auf unsere Fragen gegeben.

⁸ VI 3 – 2011 – 0121.

⁹ Vermittlung-, Beratungs- und Informationssystem.

2 Rahmenzielvereinbarung

2.1 Feststellungen

Bundesagentur und Bundesregierung – vertreten durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesarbeitsministerium) – haben erstmals am 17. Februar 2011 für die Dauer der 17. Wahlperiode¹⁰ des Deutschen Bundestages eine Rahmenzielvereinbarung abgeschlossen. Die Rahmenzielvereinbarung soll der Bundesagentur durch die gemeinsame Festlegung von arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkten in Abhängigkeit von den finanziellen Rahmenbedingungen Planungssicherheit geben, ohne in die geschäftspolitische Autonomie der Bundesagentur einzugreifen.¹¹

Das Bundesarbeitsministerium will die Zielerreichung der Bundesagentur im Bereich der Arbeitsförderung laufend beobachten und anhand der in der Rahmenzielvereinbarung enthaltenen Ziele bewerten.¹²

Die Vereinbarung enthält vier Rahmenziele:

- Arbeitsmarktausgleich verbessern,
- Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden,
- Strukturwandel begleiten und
- Frauenerwerbstätigkeit steigern.

Das Bundesarbeitsministerium und die Bundesagentur haben festgelegt, dass die erste Rahmenzielvereinbarung der Erprobung des Instruments für den Bereich der Arbeitsförderung dient. Zahlenmäßige Zielwerte enthält die Vereinbarung nicht.

Nach § 4 Absatz 1 der Vereinbarung legt die Bundesagentur jährlich einen „Bericht zur Entwicklung der Rahmenziele im SGB III“ vor. Für das Jahr 2011¹³ berichtet sie, der deutsche Arbeits- und Ausbildungsmarkt habe sich grundsätzlich positiv entwickelt. Dem Bericht ist aber auch zu entnehmen, dass die Quote der Langezeitarbeitslosen im SGB III im Vorjahresvergleich gestiegen ist.¹⁴

Die nachfolgende Übersicht stellt den Rahmenzielen die zugeordneten Indikatoren gegenüber. Die fettgedruckten Indikatoren finden sich auch als Zielindikatoren im

¹⁰ 2009 bis 2013.

¹¹ vgl. Präambel, Seite 2 der Rahmenzielvereinbarung.

¹² vgl. Eckpunkte des Bundesarbeitsministeriums für ein Gesetz zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Schreiben vom 29. März 2011, Az.: II a 1 – 20033 – 47.

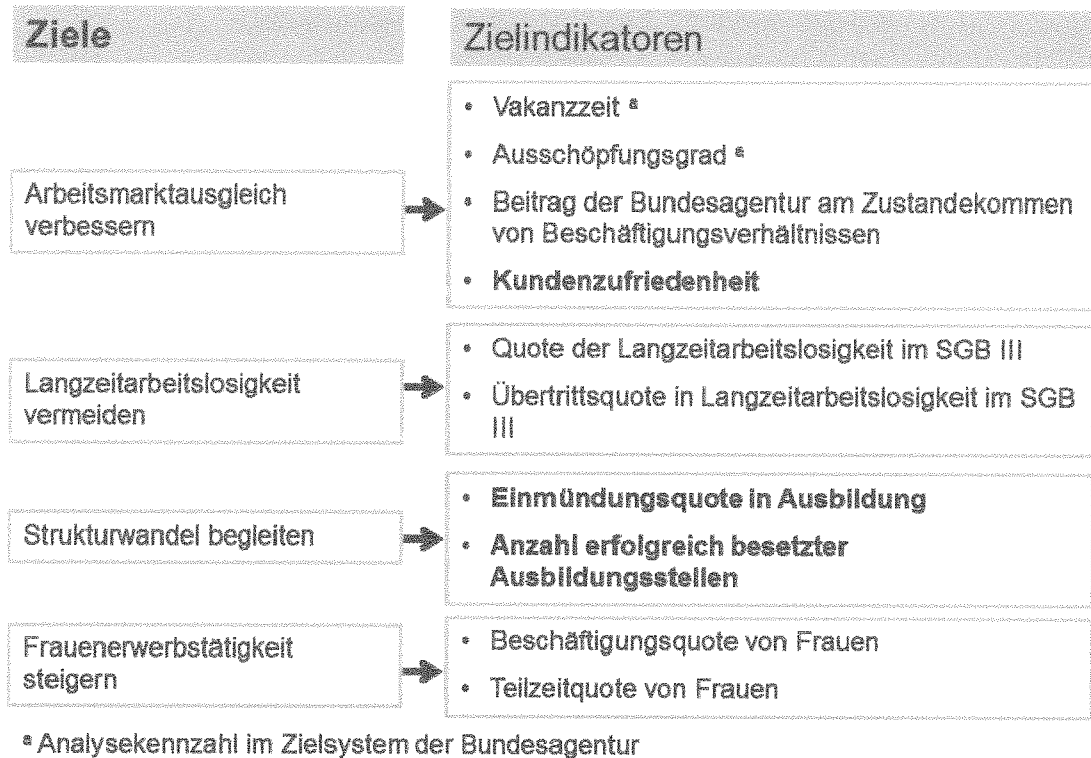
¹³ vgl. Bericht zur Rahmenzielvereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit zur Durchführung der Arbeitsförderung nach dem SGB III vom 14. März 2012.

¹⁴ Die Bundesagentur führt dies in ihrer Kommentierung auf eine zeitverzögerte Reaktion auf konjunkturelle Einflüsse zurück, vgl. Seite 15 des Berichts.

Zielsystem der Bundesagentur wieder.

Abbildung 2

Ziele und Zielindikatoren der Rahmenzielvereinbarung



Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf Grundlage der Inhalte der Rahmenzielvereinbarung vom 17. Februar 2011.

Die Ziele und Indikatoren der Rahmenzielvereinbarung entsprechen in weiten Teilen nicht denen der Steuerung der Bundesagentur. Das Bundesarbeitsministerium begründete dies zum einen mit den unterschiedlichen Zielsetzungen der beiden Zielsysteme.¹⁵ Die Bundesagentur belege und beplane ihre Indikatoren mit Zielwerten, um mit diesen operativ steuern zu können. Weil die Bundesagentur als selbstverwaltete Körperschaft des öffentlichen Rechts nur der Rechtsaufsicht des Bundesarbeitsministeriums unterliege, verbiete sich eine operative Steuerung durch die Bundesregierung. Unterschiede bestünden zum anderen aufgrund der verschiedenen Interessenlagen. Während sich die Bundesagentur im Bereich des SGB III im Wesentlichen den Interessen der Beitragszahler verpflichtet fühle, verrete die Bundesregierung die Interessen aller Akteure am Arbeitsmarkt. Hieraus ergäben sich unterschiedliche Interessenlagen beispielsweise im Bereich des Übergangs vom SGB III in das SGB II.

¹⁵ vgl. Antwortschreiben des Bundesarbeitsministeriums, Referat II c 2 vom 29. April 2011.

Bei unseren örtlichen Erhebungen fragten wir einige Führungskräfte der Bundesagentur, welche Bedeutung die Rahmenzielvereinbarung in ihrer Praxis habe. Alle befragten Führungskräfte gaben an, sie habe keinen Einfluss auf die tägliche Arbeit; sie sei für die Steuerung nicht von Bedeutung.

2.2 Würdigung und Empfehlungen

Das Bundesarbeitsministerium will mit der Rahmenzielvereinbarung die Zielerreichung der Bundesagentur laufend beobachten und bewerten. Der Bundesrechnungshof hält dies derzeit nicht für möglich. Das Bundesarbeitsministerium kann nicht wissen, ob die Bundesagentur die Ziele erreicht hat, weil die Ziele nicht mit Zielgrößen versehen sind. Wir empfehlen deshalb erneut, die Rahmenzielvereinbarung mit zahlenmäßigen Zielwerten zu konkretisieren.¹⁶ Zudem könnte aus unserer Sicht die zahlenmäßige Festlegung von Zielwerten ein stärkeres Signal an die Führungskräfte vor Ort geben, die Ziele der Vereinbarung bei ihrer Arbeit zu beachten.

Das Bundesarbeitsministerium muss – vor allem wenn die Interessenlagen verschieden sind – einschätzen können, ob „seine“ Ziele erreicht wurden. Ohne zahlenmäßige Zielwerte kann es sich nur auf eine Einschätzung der Bundesagentur verlassen, die – wie das Bundesarbeitsministerium selbst deutlich macht – teilweise abweichende Interessen verfolgt. Darüber hinaus kann es nur auf Grundlage zahlenmäßiger Zielwerte die Erreichung ihrer Ziele der Zielerreichung der Bundesagentur gegenüberstellen. Nur so kann es feststellen, ob die Zielerreichungen auseinander fallen.

Wir bewerten es kritisch, wenn die Bundesagentur und das Bundesarbeitsministerium unterschiedliche Interessen, z. B. beim Rechtskreisübertritt, verfolgen. Letztlich müssen die Ziele der internen Steuerung der Bundesagentur ebenso wie die Ziele der Rahmenzielvereinbarung den im § 1 SGB III festgelegten Zielen der Arbeitsförderung folgen.

Wir bitten um Stellungnahme.

¹⁶ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat sich in seiner Stellungnahme vom 26. April 2011 zum Referentenentwurf des Bundesarbeitsministeriums für ein Gesetz zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu diesem Thema ebenfalls geäußert. Er forderte das Bundesarbeitsministerium auf, spätestens zum Inkrafttreten des Gesetzes Soll-Größen in die Rahmenzielvereinbarung aufzunehmen. Der Gesetzentwurf ist am 1. April 2012 als Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt in Kraft getreten. Das Bundesarbeitsministerium ist der Aufforderung nicht gefolgt; die Rahmenzielvereinbarung enthält weiterhin keine Soll-Größen.

3 **Selbstverständnis und Erfahrungen der Beschäftigten mit der Zielsteuerung**

3.1 **Selbstverständnis**

Zu den Kernelementen der Handlungslogik der Bundesagentur gehört es, nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit zu steuern.¹⁷ So formuliert der Vorstand im Vorstandsbrief 2012¹⁸, die Bundesagentur müsse auch künftig einen erheblichen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte leisten. Neben der weiteren Verbesserung der operativen Ergebnisse müsse auch die Wirtschaftlichkeit als übergeordnetes geschäftspolitisches Ziel noch stärker als bisher in der Organisation und bei den Entscheidungsträgern verankert sein. Wirtschaftliches Handeln sollte dabei nicht nur Aufgabe der Führungskräfte sein. Der Vorstand verlangt von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, unabhängig von ihrer Funktion wirkungsorientiert und wirtschaftlich zu denken und zu agieren.

Auch bei unseren Gesprächen vor Ort nannten die Fach- und Führungskräfte häufig die Wirtschaftlichkeit als wichtigen Handlungsgrundsatz. Einige Gesprächspartner vertraten die Auffassung, die Bundesagentur sei ein Versicherungsunternehmen, das wirtschaftlich handeln und Beitragsmittel einsparen müsse.

Beispiele:

„Die Bundesagentur als Versicherungsunternehmen muss nach rein wirtschaftlichen Erwägungen handeln und darf sich nicht sklavisch an das SGB III halten. Das SGB III ist Sozialromantik.“ (Zitat aus dem Abschlussgespräch mit Führungskräften der Agentur G).

„Ein Unternehmen existiert, um „Gewinn“ zu erzielen. Dies wird über Unternehmensziele transportiert. Mitarbeiter werden eingestellt, um die Unternehmensziele zu erreichen. Allen ist bewusst, dass zielgerichtetes Handeln erforderlich ist („Ziele bestimmen unser Handeln“) und dass es auf jeden Einzelnen ankommt, seinen Beitrag zum Gesamterfolg zu leisten. 2/3 der Zahlen ergeben sich fast „von allein“, es kommt darauf an, aus dem verbleibenden 1/3 Erfolg zu kreieren. Erfolg bedeutet immer, sich jederzeit verbessern zu wollen.“ (Protokoll einer Teambesprechung der Agentur G).

Das Selbstverständnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung ist nach unseren Erkenntnissen unterschiedlich stark ausgeprägt. In Einzelfällen – wie in den oben zitierten Beispielen – kann es auch soweit gehen, dass die Einsparung von Haushaltsmitteln zum beherrschenden, die gesetzlichen Ziele des SGB III zurückdrängenden Faktor wird.

¹⁷ Weißbuch „Gut gerüstet: Fundamente und Perspektiven einer modernen Arbeitsmarktpolitik“, Bundesagentur für Arbeit, Stand März 2009, Seite 38.

¹⁸ vgl. Geschäftspolitische Ziele 2012 im Bereich Arbeitslosenversicherung, 1. September 2011.

3.2 Erfahrungen mit der Zielsteuerung

Bei unserer Prüfung haben wir die Fach- und Führungskräfte der Bundesagentur zu ihren Erfahrungen mit der Zielsteuerung befragt. Nahezu alle Gesprächspartner berichteten, sie empfänden das Führen über Ziele grundsätzlich als positiv. Es gebe eine klare Richtung vor, an der sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei ihrer täglichen Arbeit orientieren könnten. Zwar habe es zwischenzeitlich Phasen gegeben, in denen die Steuerungsmaßnahmen überhandgenommen hätten. Dies sei aber mittlerweile auf ein gutes Maß zurückgeführt worden. Besonders positiv werteten die Gesprächspartner die Arbeit des Controllingbereiches, der mit der Aufbereitung der Daten für eine hohe Transparenz im Zielerreichungsprozess Sorge.

Obwohl der Aufwand für die Steuerung und das Controlling einen großen Teil der Arbeit – insbesondere der Führungskräfte – einnehme, sei das Verhältnis zum Nutzen ausgewogen und angemessen.

Nach Ansicht der befragten Führungskräfte sind alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sehr stark motiviert, die angestrebten Ziele zu erreichen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würden über den Stand der Zielerreichung regelmäßig informiert; er sei in den verschiedenen Besprechungsformaten stets gegenwärtig. Themen, welche die Zielsteuerung nicht erfasst, hätten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur eine geringe Bedeutung. Für solche Themen setzten die Dienststellen weniger Ressourcen ein.

3.3 Würdigung und Empfehlungen

Das Steuerungssystem hat auf die Beschäftigten einen starken Einfluss. Eine Änderung der Zentrale am Steuerungssystem – zum Beispiel wenn sie die Gewichtung eines Indikators verändert oder den Zielwert für einen Indikator erhöht – wirkt sich unmittelbar in den Dienststellen vor Ort aus. Die inhaltliche Ausrichtung konzentriert sich auf die Erreichung der im Steuerungssystem vorgegebenen – und von der Zentrale hoch gewichteten – Zielwerte. Umso mehr ist es von Bedeutung, dass es die richtigen Schwerpunkte setzt. Keinesfalls dürfen Aufgaben vernachlässigt werden, weil sie im Steuerungssystem nicht oder nur mit einem geringen Anteil berücksichtigt werden.

Wir bewerten es positiv, wenn wirtschaftliches Handeln für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen hohen Stellenwert hat. Die Bundesagentur sollte ihnen aber

auch immer wieder verdeutlichen, das Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht zu überinterpretieren. Das Ziel, Haushaltsmittel einzusparen, darf – wie in den zuvor geschilderten Einzelfällen – nicht dazu führen, dass die gesetzlichen Aufgaben hintangestellt oder weniger beachtet werden.

Wir bitten um Stellungnahme.

4 Zielsteuerung auf Grundlage der Indikatoren „Integrationsgrad gesamt“, „Anzahl erfolgreich besetzter Stellen“ und „abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen und für Nichtleistungsempfänger/innen“

4.1 Feststellungen

4.1.1 Schwerpunkte bei der Steuerung

Geschäftspolitische Ziele in den strategischen Geschäftsfeldern I und Va sind, Arbeitslosigkeit zu vermeiden und die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Die Bundesagentur nutzt verschiedene Indikatoren, um diese Ziele messbar zu machen. So soll der Indikator „Integrationsgrad gesamt“ messen, wie häufig die Vermittlungsfachkräfte arbeitslose Menschen integrieren konnten.¹⁹ Die abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen und für Nichtleistungsempfänger/innen gibt an, wie lange sie bis zur Abmeldung arbeitslos waren.²⁰ Der Indikator „Anzahl erfolgreich besetzter Stellen“ soll den stellenseitigen Erfolg der Bundesagentur bei der Vermittlung wiedergeben.²¹

Die Indikatoren sind im Gesamtindex unterschiedlich stark gewichtet. Die Bundesagentur hat die Gewichtung im Jahr 2012 leicht verändert (vgl. Tabelle 1).

¹⁹ vgl. Geschäftsbericht (2011) der Bundesagentur vom 17. Februar 2012.

²⁰ „Faktische Arbeitslosigkeit“ meint die tatsächliche Dauer der Arbeitslosigkeit unter Berücksichtigung von Zeiten der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

²¹ vgl. Kennzahlenkatalog der Bundesagentur für Arbeit. Band 1: Kennzahlen des geschäftspolitischen Zielsystems. Zentrale der Bundesagentur für Arbeit – Controlling (CF 1), Januar 2010.

Tabelle 1

Gewichtung im Gesamtindex für ausgewählte Indikatoren

Indikator	Gewichtung 2011	Gewichtung 2012
Integrationsgrad gesamt	13,0	15,0
Dauer faktische Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen	14,0	15,0
Dauer faktische Arbeitslosigkeit für Nichtleistungsempfänger/innen	4,0	2,0
Anzahl erfolgreich besetzter Stellen	13,0	14,0

Quelle: Geschäftspolitische Ziele 2012 im Bereich Arbeitslosenversicherung, 1. September 2011.

Je nach Gewichtung der Indikatoren war auch das Handeln der Agenturen unterschiedlich ausgeprägt. War ein Indikator im Gesamtindex hoch gewichtet, setzten die Agenturen regelmäßig mehr Ressourcen ein, um die Zielerreichung für diesen Indikator zu verbessern. Bei geringerer Gewichtung setzten sie weniger Ressourcen ein. Aufgaben, die überhaupt nicht im Zielsystem abgebildet werden, hatten für die Agenturen zumeist eine geringe Bedeutung. Unsere Gesprächspartner nannten hier insbesondere beraterische Aufgaben, die Besetzung von Maßnahmen und Netzwerkaktivitäten.

4.1.2 Konzentration auf Kunden mit guten Integrationschancen

Inhalt der Empfehlungen für eine verbesserte Zielerreichung war häufig, dass die Agenturen sich besonders intensiv um Kunden mit guten Integrationschancen (integrationsnahe Kunden) kümmern sollten. Davon versprachen sie sich, das Ziel eines möglichst hohen Integrationsgrades leichter zu erreichen als mit Kunden mit geringen Integrationschancen. Die verstärkte Konzentration auf Kunden mit guten Integrationschancen gaben die Agenturen ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Regel in Form von Weisungen vor.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

- „Die intensivste Kontaktdichte ist auf Kunden mit integrationsnahen Profillagen auszurichten“,
- „konsequente Steuerung des Vermittlungsprozesses bei den Integrationsnahen“,
- „in der Aktionszeit auf die integrationsnahen Bewerber verstärkt konzentrieren“,
- „differenzierte Kontaktdichte nach Profillagen [...], die positiv auf die Erreichung der geschäftspolitischen Ziele wirkt“,
- „Fokus auf potentialträchtige Kunden legen!“.

Häufig setzten die Agenturen auch einzelne Steuerungsmaßnahmen ein, die eine besondere Unterstützung marktnaher Kunden zum Inhalt hatten.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

„Die Vermittlungsfachkräfte übernehmen 10-20 ihrer besten Kunden in eine TOP10/ TOP 20 Liste und machen gezielt nur für diese Kunden wöchentliche Suchläufe.“ (Agentur C)

„Jedes Team identifiziert je Arbeitsvermittler jeweils vier Kunden, die verstärkt aktiviert werden. Der marktfähige Kunde, der einen Zielberuf mit guten Integrationschancen besitzt, erhält eine sehr konkrete Eingliederungsvereinbarung mit festgelegten Eigenbemühungen (z. B. pro Woche zwei Bewerbungen). Diese Bemühungen des Kunden sind durch die Arbeitsvermittler wöchentlich nachzuhalten.“ (Agentur D)

„Alle (neuen) Zugänge an Marktkunden mit weniger als 3 Vermittlungsvorschlägen durch den arbeitnehmerorientierten Vermittler werden an den Arbeitgeber-Service überstellt (entweder persönlich oder per Wiedervorlage in VerBIS).“ (Agentur A)

„Alle sich arbeitslos meldenden Kunden, die aus Berufsgruppen entsprechend der wöchentlichen Aufstellung des Arbeitgeber-Service [mit besonders stark nachgefragten Berufen] kommen, erhalten bei Arbeitslosmeldung einen Sofortzugang zur Vermittlungsfachkraft. Hierfür werden weitere zwei Vermittlungsfachkräfte eingeplant, welche mit dem Kunden anhand des Profils Stellensuchläufe durchführen. Jeder Kunde erhält wenigstens ein Angebot!“ (Agentur E)

Aus Sicht der Agenturen und Regionaldirektionen bewährte sich die Konzentration auf die marktnahen Kunden, um die vorgegebenen Ziele zu erreichen:

Beispiel aus den schriftlichen Unterlagen:

„Die Ausrichtung auf die marktnahen Profile hat [...] in der Regel zu einer kürzeren Dauer als im Bund geführt. [...] Strategische Ausrichtung der Regionaldirektion bleibt bestehen: [...] Konzentration auf die schnelle Integration der marktnahen Kunden.“ (Regionaldirektion F)

Die bevorzugte Unterstützung von Arbeitssuchenden mit ohnehin guten Integrationschancen wird in der Fachliteratur als „Creaming“ bezeichnet.²² In einigen Fällen stellten wir ein „Creaming“ auch innerhalb marktfernerer Kundengruppen wie beispielsweise der Gruppe der Älteren oder der Schwerbehinderten fest. So bezogen die Agenturen bevorzugt marktnahe Schwerbehinderte oder Ältere in ihre Vermittlungsbemühungen ein.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

„Jeder Reha/SB-Vermittler wählt ca. ein bis drei marktgängige Schwerbehinderte aus [...]. Die Vermittlungsbemühungen sollen für diese Bewerber intensiviert werden, d. h. es erfolgt insbesondere ein intensiver (persönlicher) Austausch zwischen Arbeitgeber-Service-Vermittler und Reha/SB-Vermittler zu den ausgewählten Bewerbern!“ (Agentur A)

²² vgl. hierzu beispielsweise die Ausführungen in: Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung – ein europäischer Vergleich. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Team Dr. Kaltenborn und Ramboll Management Consulting GmbH, Dezember 2010.

„Intensivbetreuung mit zusätzlichen bewerberorientierten Vermittlungsaktivitäten/-suchmöglichkeiten auch durch den Arbeitgeber-Service (Bewerberpool Ältere ohne weitere Vermittlungshemmnisse [...]); "handverlesene" Auswahl motivierter und tätigkeits/-arbeitsmarktspezifisch interessanter Bewerber (mind. ein und max. drei pro arbeitnehmerorientierter Vermittlungsfachkraft).“ (Agentur A)

„Arbeitsvermittlungs-Teams melden potentialreiche Kunden [über 60 Jahren] an den Arbeitgeber-Service in Listenform, vorher zwingend erforderlich: Marktfähigkeit des Bewerbers prüfen.“ (Agentur E)

Die starke Konzentration auf marktnahe Kunden begründeten unsere Gesprächspartner damit, dass bei diesen Kunden eine Integration mit geringem Aufwand möglich sei. Die Integration marktferner Kunden erfordere in der Regel einen hohen Einsatz an personellen und finanziellen Ressourcen. Einige Gesprächspartner wiesen darauf hin, dass für marktferne Kunden die interne ganzheitliche Integrationsberatung (INGA)²³ oder das Sonderprogramm IFLAS²⁴ zur Verfügung stünden.

4.1.3 Indikator „Integrationsgrad gesamt“

Der Indikator „Integrationsgrad gesamt“ soll messen, in welchem Umfang es den Agenturen gelingt, in Arbeitslosigkeit übergetretene Kunden – mit oder ohne Förderung – in den Arbeitsmarkt zu integrieren.²⁵ Er setzt sich rechnerisch zusammen aus dem Verhältnis von Integrationen zum Kundenpotential.

Abbildung 3

Integrationsgrad gesamt

$$\text{Integrationsgrad gesamt} = \frac{\text{Integrationen I}}{\text{Kundenpotential}}$$

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes. Informationen entnommen aus: Kennzahlenkatalog der Bundesagentur für Arbeit. Band 1: Kennzahlen des geschäftspolitischen Zielsystems. Zentrale der Bundesagentur für Arbeit – Controlling (CF 1), Januar 2010.

Der Integrationsgrad gesamt war für das Jahr 2011 mit 13 % im Gesamtindex gewichtet. Im Jahr 2012 stieg die Gewichtung auf 15 %. Der Zielerwartungswert lag

²³ Mit INGA will die Bundesagentur Kunden mit komplexen Profillagen selbst intensiv betreuen, statt Dritte mit der Betreuung zu beauftragen. INGA soll nach und nach bundesweit in allen Agenturen eingeführt werden. Für das Jahr 2012 ist die Einführung in 53 Agenturen geplant (vgl. HEGA 11/11 – 02 – Flächeneinführung der internen ganzheitlichen Integrationsberatung im SGB III – Umsetzung 2012. Gz.: SU III – 1470 / 1070 / 5010 / 1841 / 2010 / 2661.2 / 1937 / 2711).

²⁴ Mit der Initiative zur Flankierung des Strukturwandels (IFLAS) fördert die Bundesagentur den Erwerb anerkannter Berufsabschlüsse bzw. Teilqualifikationen bei Geringqualifizierten.

²⁵ vgl. Kennzahlenkatalog der Bundesagentur für Arbeit. Band 1: Kennzahlen des geschäftspolitischen Zielsystems. Zentrale der Bundesagentur für Arbeit – Controlling (CF 1), Januar 2010.

im Jahr 2011 bei 48,1. Die Agenturen verfehlten den Zielerwartungswert mit einer Soll-Ist-Abweichung von -0,2 % bundesweit nur geringfügig. Unsere Gesprächspartner beschrieben die Zielerreichung in diesem Indikator überwiegend als unproblematisch. Viele Steuerungsmaßnahmen bestanden aus einer Verbesserung der fachlichen Arbeit und der Prozesse. Eine wichtige Rolle nahm auch das Absolventenmanagement²⁶ ein.

4.1.4 Kundenpotential

Das Kundenpotential besteht aus den bei der Agentur gemeldeten Kunden. Rechnerisch ergibt es sich aus Kundenzugängen des laufenden Betrachtungszeitraums (Kalenderjahr) und einem Übernahmebestand an Kunden des letzten Betrachtungszeitraums. Es bildet die Nennergröße im Integrationsgrad gesamt. Nach Auskunft unserer Gesprächspartner ist es in den letzten Jahren durch die gute Arbeitsmarktlage stark gesunken. Dies erschwere die Zielerreichung. Das verbleibende Kundenpotential setze sich vermehrt aus gering qualifizierten, marktfernen Kunden mit Vermittlungshemmnissen zusammen. Von diesen Kunden könne ein großer Anteil nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden. Die Nennergröße des Integrationsgrades gesamt bleibe deshalb hoch. Dies führe zu einer schlechteren rechnerischen Zielerreichung – trotz des Rückgangs der Arbeitslosigkeit.

Einige Agenturen versuchten, das Kundenpotential zu senken, um die Zielerreichung rechnerisch zu verbessern. So änderte eine Agentur die Rechtskreiszugehörigkeit der Kunden bereits vor einer abschließenden Entscheidung oder meldete Kunden ab, damit sie im Potential nicht mitzählten.

Beispiel aus den schriftlichen Unterlagen:

„Kundenpotential senken. Bewerber mit Bewerbersuchlauf filtern, die Status arbeitslos sind und Profiling Z wegen Arbeitslosengeld II haben, bei den Bewerbern ggf. sofern nicht geschehen Zuständigkeit auf zugelassener kommunaler Träger ändern, unabhängig davon, ob Bescheid Arbeitslosengeld II bereits vorgelegt wurde. Sofern im Einzelfall ein Kunde bekannt gibt, doch kein Arbeitslosengeld II zu bekommen, kann dies wieder rückgängig gemacht werden. Für Nichtleistungsempfänger bedeutet dies konkrete Abmeldung – hier ist eine Wiedervorlage nach 8 Wochen zu legen, um Sachstand abzufragen und ggf. Abmeldung wieder rückgängig zu machen. Bei Leistungsempfängern bedeutet Zuständigkeit zugelassener kommunaler Träger auch keine Zählung im Potential.“ (Agentur E)

Eine andere Agentur nutzte den sogenannten Übernahmebestand, um das Kundenpotential zu senken. Der Übernahmebestand besteht aus den Kunden, die je-

²⁶ Um für Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen möglichst im direkten Anschluss eine Integration zu erreichen, führen die Vermittlungsfachkräfte ein sogenanntes Absolventenmanagement durch. Sie beraten und vermitteln die Teilnehmer bereits vor und während der Maßnahme.

weils zum Jahreswechsel noch nicht integriert waren und somit im Kundenpotential für das aktuelle Jahr enthalten sind.

Beispiel aus den schriftlichen Unterlagen:

„Um für die Herausforderungen des neuen Jahres gut gewappnet zu sein, ist es erforderlich, den Übernahmebestand [...] so gering wie möglich zu halten. Festlegung: in der 47. Kalenderwoche sind von allen Mitarbeitern zwei bis drei beratungsfreie Tage für die Bestandsbereinigung zu nutzen. [...] Bereits terminierte Gespräche sind zu verschieben.“ (Agentur B)

4.1.5 Indikator „Anzahl erfolgreich besetzter Stellen“

Der Indikator „Anzahl erfolgreich besetzter Stellen“ soll den stellenseitigen Erfolg der Bundesagentur bei der Vermittlung wiedergeben. Eine gemeldete Stelle gilt dann als erfolgreich besetzt, wenn die Agentur einen Vermittlungsvorschlag erstellt, der Arbeitgeber die Person eingestellt und die Agentur den Vermittlungsvorschlag konsolidiert²⁷ hat.²⁸ Bei der Ermittlung der erfolgreich besetzten Stellen unterscheidet die Bundesagentur nicht nach Art der Stelle oder nach dem Arbeitgeber. Alle erfolgreich besetzten Stellen gehen gleichermaßen in den Indikator ein. Der Indikator „Anzahl erfolgreich besetzter Stellen“ war im Jahr 2011 mit 13 % gewichtet. Als Zielerwartungswert hat die Bundesagentur bundesweit 496 943 erfolgreich besetzte Stellen festgelegt. In der Zielerreichung für das Jahr 2011 übertrafen die Agenturen bundesweit den Erwartungswert um 12 641 erfolgreich besetzte Stellen (Soll-Ist-Abweichung 5,9 %). Die Gewichtung im Gesamtindex stieg im Jahr 2012 auf 14 %.

Bei unseren Erhebungen stellten wir fest, dass die Agenturen sich auf die gut und schnell besetzbaren Stellen konzentrierten. Für schwierig zu besetzende Stellen setzten sie in der Regel weniger Ressourcen ein. So führten sie weniger Bewerbersuchläufe durch und hatten weniger Kontakte zum Arbeitgeber.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

Die Agentur C empfahl ihren Vermittlungsfachkräften im Arbeitgeber-Service, bei jeder Stelle individuell zu betrachten, welcher Aufwand in Relation zur Besetzungswahrscheinlichkeit gerechtfertigt sei. Wenn Stellen aus ihrer Erfahrung nicht zu besetzen seien, solle „keine Zeit auf Suchläufe verschwendet“ werden. Die Agentur folgte damit dem rechtskreisübergreifenden Leitkonzept für den gemeinsamen Arbeitgeber-Service²⁹. Darin gibt die Bundesagentur vor, begrenzte Vermittlerressour-

²⁷ Ein Vermittlungsvorschlag gilt als „konsolidiert“, wenn die Vermittlungsfachkraft das Ergebnis im IT-Fachverfahren eingetragen und dieses in dem dafür vorgesehenen Auswahlfeld dokumentiert hat, vgl. VerBIS-Praxishilfe – „Vermittlungsvorschlag MA Status“ im Intranet der Bundesagentur.

²⁸ vgl. Kennzahlenkatalog der Bundesagentur für Arbeit. Band 1: Kennzahlen des geschäftspolitischen Zielsystems. Zentrale der Bundesagentur für Arbeit – Controlling (CF 1), Januar 2010.

²⁹ Rechtskreisübergreifenden Leitkonzept für den gemeinsamen Arbeitgeber-Service, Gz.: SP III 14, SP III 21, SP III 13, SP II 11, VA 3 – 5404/ 5390.4/ 6410/ 6530/ II – 1203.8.2/ 1412.2.2 von Februar 2011.

cen auf potentialreiche Arbeitgeber und Stellenangebote zu fokussieren.

Die Regionaldirektion G gab in ihrer branchenorientierten Arbeitgeberstrategie unter der Definition „Leitbranche“ die Devise aus: „Angeln, wo sich das Fischen lohnt.“. Danach ist eine regionale Leitbranche gekennzeichnet durch eine hohe Beschäftigungswirkung, voraussichtlich auch künftig hohe Dynamik und Einfluss auf die Zielerreichung der Agentur, also eine Branche, für die sich die Fokussierung der operativen Arbeit „lohnt“.

Um Stellen möglichst erfolgreich zu besetzen, schloss die Agentur C die Erstellung von Vermittlungsvorschlägen für marktferne Kunden eines Jobcenters durch den Arbeitgeber-Service aus.

Beispiel aus den schriftlichen Unterlagen:

„Für Kunden des Jobcenters [...] werden nur noch Vermittlungsvorschläge für folgende Profillagen erstellt: Marktprofil, Aktivierungsprofil und Förderprofil. Alle anderen Kundengruppen werden vom Jobcenter [...] nach und nach auf „nicht veröffentlicht“ umgestellt, so dass diese auch nicht mehr im Suchlauf auftauchen.“ (Agentur C)

Um Kunden für schwierig zu besetzende Stellen zu gewinnen, führte die Agentur C ein Projekt „Premiumkunden“ durch.

Beispiel aus den schriftlichen Unterlagen:

„Es gibt Kunden [Arbeitnehmer], die ihren Arbeitsplatz wechseln wollen, unsere Dienste in Anspruch nehmen, ohne sich arbeitsuchend zu melden mit der Folge, dass unsere Arbeit im Zielsystem nicht abgebildet wird, da wir kein Bewerberangebot für die Konsolidierung des Vermittlungsvorschlags haben. Diese Kunden nehmen Kontakt mit uns auf, weil sie sich auf eine von uns veröffentlichte Stelle bewerben möchten, erteilen aber kein Arbeitsgesuch, sie reichen lediglich ihre Bewerbungsunterlagen zur Weiterleitung an den Arbeitgeber ein. Maßnahme: Im Rahmen einer Kaltakquise durch den Arbeitgeber-Service soll mit Kunden [Arbeitnehmern], für die wir auch andere Stellenangebote haben, Kontakt aufgenommen werden. So können wir gleichzeitig gute Kunden gewinnen, die wir dringend zur Besetzung unserer Stellenangebote benötigen.“ (Agentur C)

Bei unseren örtlichen Erhebungen stellten wir fest, dass Stellen bei Zeitarbeitsunternehmen³⁰ einen hohen Anteil der erfolgreich besetzten Stellen ausmachten. Bundesweit besetzten die Agenturen im Jahr 2011 rund 190 000 Stellen in der Zeitarbeit, was einem Anteil von 37,4 % an allen Stellenbesetzungen entspricht.³¹ Zwischen den Agenturen unterschied sich der Anteil an Stellenbesetzungen bei Zeitarbeitsunternehmen, wie in nachfolgender Tabelle dargestellt.

³⁰ Die Bundesagentur fasst neben Stellenbesetzungen bei Zeitarbeitsunternehmen auch Stellenbesetzungen bei privaten Arbeitsvermittlern in der Kennzahl „Anteil Personaldienstleister“ an erfolgreichen Stellenbesetzungen zusammen. Nach Auskunft unserer Gesprächspartner dürften jedoch nahezu alle in der Kennzahl ausgewiesenen Stellenbesetzungen Zeitarbeitsunternehmen betreffen.

³¹ vgl. Monatlicher Bericht zur Zielerreichung im Bereich Arbeitslosenversicherung – Zielerreichung SGB III Deutschland, Dezember 2011 vom 23. Januar 2012, Seite 10, Kennzahl „Anteil Personaldienstleister an erfolgreichen Stellenbesetzungen“.

Tabelle 2

Stellenbesetzung bei Zeitarbeitsunternehmen

Agentur	Anteil Stellenbesetzung bei Zeitarbeitsunternehmen an allen erfolgreich besetzten Stellen in Prozent
A	48,0
B	32,9
C	49,1
D	42,3
E	22,1
F	40,2
G	50,8

Quelle: Monatliche Berichte zur Zielerreichung September 2011, Kennzahl „Anteil Personaldienstleister an erfolgreichen Stellenbesetzungen“.

Nach Auskunft unserer Gesprächspartner nutzen die Agenturen die Vermittlung in die Zeitarbeit bei der Stellenbesetzung intensiv. So berichtete ein Gesprächspartner, die Zeitarbeit spiele für die Zielerreichung des Arbeitgeber-Service eine wichtige Rolle. Ohne Zeitarbeit seien die Ziele nicht zu erreichen; mit Zeitarbeit könne sich die Agentur hohe Einstellungserfolge sichern. Aus der Regionaldirektion A wurde uns berichtet, viele Agenturen verbesserten die Zusammenarbeit mit Zeitarbeitsfirmen durch den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen. Im Bezirk der Agentur G gibt es nach Auskunft der Gesprächspartner einen Arbeitsmarkt mit einem hohen Anteil produzierender Betriebe. Helfertätigkeiten seien dort nur über Zeitarbeitsfirmen zu bekommen.

Kritisch äußerten sich die Gesprächspartner vor allem zur Nachhaltigkeit von Integrationen in die Zeitarbeit und zur Entlohnung. So werde beispielsweise der sog. Klebeffekt³² überschätzt. Eine Führungskraft bemängelte die fehlende Nachhaltigkeit von Integrationen in die Zeitarbeit, auch wenn mehrere kurzfristige Einstellungen für die Zielerreichung der Agentur besser seien.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung veröffentlichte unlängst einen Bericht zum Thema Zeitarbeit.³³ Danach ist die Zeitarbeit von hoher Dynamik geprägt. Im 1. Halbjahr 2011 seien 580 000 Zeitarbeitsverhältnisse neu abgeschlossen und 569 000 Beschäftigungsverhältnisse beendet worden. Der Anteil der Beschäftigten in der Zeitarbeit an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten

³² Als Klebeffekt wird der Übergang in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis bei dem Entleihunternehmen bezeichnet.

³³ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung – Januar 2012: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitarbeit in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen, Nürnberg 2012.

liege bei knapp drei Prozent. Die Hälfte der Leiharbeitsverhältnisse ende nach weniger als drei Monaten. Es gebe ein überdurchschnittlich hohes Entlassungsrisiko.³⁴ Die mittleren Bruttoarbeitsentgelte in der Zeitarbeit lägen unter den mittleren Entgelten im Durchschnitt über alle Bereiche. Elf Prozent der Beschäftigten in der Zeitarbeit bezögen aufstockend Arbeitslosengeld II. Im Durchschnitt über alle Branchen liege der Anteil bei zwei Prozent.³⁵

4.1.6 Indikator „abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen“

Der Indikator „abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen“ bildet die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von Arbeitslosen mit Arbeitslosengeldbezug ab. Im Jahr 2011 war der Indikator mit 14 % gewichtet, der Zielerwartungswert betrug 135,4 Tage. In der Zielerreichung für das Jahr 2011 verfehlten die Agenturen den Zielerwartungswert um 0,7 %. Die Gewichtung im Gesamtindex stieg im Jahr 2012 auf 15 %.

Je schneller Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden, desto höher ist der Grad der Zielerreichung im Indikator „abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen“. Für die Agenturen war deshalb der Zeitpunkt einer Integration bedeutsam. Um die Zielerreichung zu verbessern, versuchten sie, möglichst viele „Kurzläufer“ zu integrieren. Als „Kurzläufer“ bezeichneten die Agenturen Arbeitslose, die nach einer kurzen Dauer der Arbeitslosigkeit integriert werden. Personen, die über einen längeren Zeitraum nicht integriert werden können und ihren Arbeitslosengeldanspruch bis zum Ende ausschöpfen, bezeichneten die Agenturen als „Langläufer“. Die „Langläufer“ erhöhen die durchschnittliche Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit. Nach Auffassung einiger Agenturen sollten „Langläufer“ deshalb mit „Kurzläufern“ ausgeglichen werden.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

- „Bitte verstärkt Kunden in marktnahen Profillagen mit Dauer der Arbeitslosigkeit von unter 100 Tagen bearbeiten“,
- „gerade vor dem Hinblick der zahlreichen Langläufer die integrationsnahen Bewerber schnell an den Schreibtisch bekommen!“,
- „Langläufer mit Kurzläufern ausgleichen“,
- „Integration Kurzläufer!!!“,

³⁴ Das IAB berechnete das Entlassungsrisiko aus der Zahl der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt inklusive betrieblicher oder außerbetrieblicher Ausbildung bezogen auf die Beschäftigtenzahl des Vormonats. Dieses Risiko lag in der Zeitarbeit 2011 bei 3,9 %. Es war damit mehr als viermal so hoch wie im Schnitt über alle Branchen (0,9 %).

³⁵ Daten von Juni 2011.

- „Kurzläufer produzieren!“
- „Um Langläufer auszugleichen, verstärkt den Fokus auf Kurzläufer legen und diese zeitig integrieren“;
- „mehr Kurzläufer entgegensetzen (Verhältnis ca. 1 Langläufer = 4 Kurzläufer)“;
- „Risiko [...], da in den nächsten Monaten einige Langläufer abgehen. Hier kann nur mit Kurzläufern gegen gearbeitet werden – daher Fokus weiterhin auf frischen/integrationsnahen Bewerbern haben.“

Viele Agenturen legten eine hohe Kontaktdichte in den ersten Monaten der Arbeitslosigkeit und eine geringere Kontaktdichte in den weiteren Monaten der Arbeitslosigkeit fest.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

„Im Hinblick auf die abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit sind die marktnahen Profile von der übernehmenden Vermittlungsfachkraft in der ersten Phase der Arbeitslosigkeit (6 Monate) intensiv vermittlerisch zu betreuen.“ (Agentur F)

„In den ersten 3 Monaten viele Einladungen tätigen und Folgetermine bei integrationsnahen Kunden direkt im Gespräch aushändigen.“ (Agentur G)

„Integrationsorientierte Aktivitäten bei Markt- und Aktivierungskunden insbesondere am Übergang von der Aktionszeit in die Arbeitslosigkeit.“ (Agentur B)

Die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme planten die Agenturen zumeist für marktnahe Kunden mit kurzer Arbeitslosigkeitsdauer ein. Bei fortgeschrittener Arbeitslosigkeit bewilligten die Agenturen nur noch selten arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Sie begründeten dies damit, dass angesichts der Maßnahmedauer ein anschließender Integrationserfolg dem Rechtskreis des SGB II zugute käme. Die Agentur G bestimmte, dass „Maßnahmezweisungen konsequent im Erstgespräch bzw. zeitnahe Folgegespräch“ durchzuführen seien. Eine Geschäftsstelle der Agentur legte fest, dass Kunden mit längerer Dauer der Arbeitslosigkeit überhaupt nicht mehr an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen dürfen.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

„Die Einsteuerung in eine Maßnahme erfolgt innerhalb der ersten 90 Kalendertage der Arbeitslosigkeit [...] – oder sie wird nie mehr erfolgen.“ (Agentur G)

„Um nicht noch weiter vom Ziel der abgeschlossenen Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen abzuleiten, ist sofort verbindlich wie folgt bei der Besetzung der A+O-Trainingsmaßnahmen [Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III] zu verfahren: [...] Bei Beginn der Maßnahme muss die Dauer der Arbeitslosigkeit beim Teilnehmer kleiner/gleich 70 Kalendertagen liegen und darf diesen Wert nicht übersteigen. Die Besetzung wird ausschließlich mit Neukunden und Neuzugängen realisiert.“ (Agentur G)

Insbesondere die Agentur G nutzte gezielt arbeitsmarktpolitische Instrumente, um „Kurzläufer“ zu bilden. Sie besetzte die Maßnahmen überwiegend mit Personen

mit guten Integrationschancen.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

„[Die Maßnahmen] Ganzheitliche Integrationsleistungen (Ganzil) und Vermittlung mit intensiver Anwesenheit (ViA) sollen [...] für Sie Kurzläufer produzieren durch Zuweisung von arbeitsmarktnahen Kunden (Aktivierungsprofile, Förderprofile, aber auch Marktprofile).“ (Agentur G)

„Für Ganzil und ViA sind integrationsnahe Bewerber einzusteuern, bevorzugt Aktivierungs- und Förderprofile, in Ausnahmefällen können auch Marktprofile zugewiesen werden. Die Träger sollen für uns Kurzläufer produzieren, der Teilnehmer sollte ein potentieller Kurzläufer sein.“ (Agentur G)

Nehmen Arbeitslose an einer über das Sonderprogramm IFLAS geförderten Weiterbildung teil, gehen ihre Daten nicht in die Berechnung des Indikators „abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen“ ein. Damit will die Bundesagentur verhindern, dass sich die Zielerreichung verschlechtert, weil Kunden langfristig qualifiziert werden und deshalb eine lange Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit aufweisen. Die Agentur G nutzte diesen Sachverhalt gezielt, um die Daten von Langzeitarbeitslosen aus der Berechnung fallen zu lassen:

Beispiel aus den schriftlichen Unterlagen:

„Aktuell sichte ich die Liste Ende Arbeitslosengeld in 2011 und setze Ihnen bei den Langläufern Wiedervorlagen, um Teilnahme IFLAS zu prüfen. Die Wiedervorlage setze ich grundsätzlich, auch wenn der Kunde bereits 64 Jahre ist. Ich bitte Sie alle, mit den Kunden zu sprechen und Teilnahmemöglichkeiten an IFLAS zu prüfen. Als Qualifikationsnachweis bzw. Zertifikat reicht ein trägerinternes Zertifikat aus und vielleicht könnte sich der eine oder andere ältere Kunde z. B. für privat einen PC-Kurs vorstellen. 1 Tag Teilnahme über IFLAS reicht, um den Kunden aus der Berechnung fallen zu lassen. Argumentationshilfe: Extra für Sie habe ich Mittel reserviert. Haben Sie Interesse an einer bestimmten Fortbildung, z. B. PC-Kurs, um bei den Enkeln auch mitreden zu können? Wir möchten Ihnen gerne noch etwas mit auf den Weg geben. Es geht darum, so viele wie möglich aus der Berechnung zu bekommen, mit allen Mitteln. Ich wünsche mir, dass Sie alle hier Ihr Bestes geben, denn wir haben zum Jahresende ganz viele mit Arbeitslosengeldanspruch 720 Tage, die alle zusammen können unsere und v. a. Ihre gute Arbeit zunichte machen. Und: Ich erwarte nicht, dass es bei allen klappt. Aber bitte alles versuchen!“ (E-Mail eines Teamleiters der Agentur G an seine Vermittlungsfachkräfte)

Die Agentur prüfte in vielen Fällen nicht, ob die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme arbeitsmarktpolitisch notwendig war. Vorrangiges Ziel der Maßnahmezuzuweisung war nicht, den Kunden zu qualifizieren sondern vielmehr den Zielindikator zu beeinflussen.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

„Arbeitslosengeld bei Weiterbildung: Ich denke für einen 58-62 jährigen Langläufer, wo das Arbeitslosengeld jetzt ausläuft, ist der Grund Arbeitslosengeld bei Weiterbildung durchaus eine Argumentation zu IFLAS. Die Kunden müssen in der Regel noch bis 65 [arbeiten] und so bräuchten sie keinen Arbeitslosengeld II-Antrag stellen. Über Sinn und Unsinn brauchen wir da nicht diskutieren, das dient einzig und allein unserer

Zielerreichung.“

„Ich sag es deutlich: Mir ist es dabei vollkommen „schnuppe“, welche „Fortbildung“ durchlaufen wird. Wichtig ist, dass die Langläufer raus fallen.“ (E-Mails eines Teamleiters der Agentur G an seine Vermittlungsfachkräfte)

Die Agentur passte die den Arbeitslosen zugeordneten Profillagen an, um eine Maßnahmeteilnahme zu begründen.

Beispiel aus den schriftlichen Unterlagen:

„Qualifizierungsangebote über IFLAS sollen verstärkt genutzt werden, um vorrangig möglichst viele Langläufer zu reduzieren und somit die Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen positiv zu beeinflussen. Dabei spielt es keine Rolle welche Maßnahmen der Kunde antritt. Vorausgesetzt wird, dass es sich hierbei um eine Umschulung oder Teilqualifikation (mit Abschluss/Titel) handelt. Laut Regionaldirektion dürfen nur Förderprofile mit Handlungsbedarf in Qualifikation gefördert werden. (Wer noch keiner ist, wird zu einem ☺).“ (E-Mail eines Teamleiters der Agentur G an seine Vermittlungsfachkräfte)

4.1.7 Indikator „abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Nichtleistungsempfänger/innen“

Der Indikator „abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Nichtleistungsempfänger/innen“ gibt an, wie lange Personen ohne Arbeitslosengeldbezug bis zur Abmeldung durchschnittlich arbeitslos waren. Der Zielerwartungswert lag im Jahr 2011 bei 95,4 Tagen. Die Agenturen erreichten bundesweit einen Wert von 94,3 Tagen und erfüllten damit das Ziel (Soll-Ist-Abweichung -1,1 %). Der Indikator war im Jahr 2011 mit 4 % im Gesamtindex gewichtet. Im Jahr 2012 sank die Gewichtung auf 2 %. Die Agenturen beschränkten sich bei diesem Indikator insgesamt auf wenige Steuerungsmaßnahmen. Nach Aussage eines unserer Gesprächspartner entspricht die Intensität der Betreuung von Nichtleistungsempfängerinnen und Nichtleistungsempfängern der Gewichtung im Gesamtindex.

Um die Zielerreichung zu verbessern, versuchten einige Agenturen, die Zahl der Nichtleistungsempfänger/innen zu reduzieren. Beispielsweise vermieden sie es, Arbeitslosmeldungen von Kunden zu erfassen, die nicht an einer Arbeitsaufnahme interessiert waren. Eine Agentur meldete Nichtleistungsempfänger/innen zunächst nur arbeitsuchend:

Beispiel aus den schriftlichen Unterlagen:

„Bitte alle Fälle innerhalb der nächsten 3 Wochen an Teamleiter Arbeitsvermittlung melden, welche bei erstmaliger Meldung bereits arbeitslos Nichtleistungsempfänger/innen geführt werden. Hierüber soll nur die Vermittlung im Erstgespräch entscheiden (solange bleiben sie arbeitsuchend), um nur gezielt den Status zu vergeben und Züge wieder leicht zu minimieren.“ (Agentur G)

Eine andere Agentur forderte ihre Vermittlungsfachkräfte auf, den Bestand an

Nichtleistungsempfänger/innen zu senken:

Beispiel aus den schriftlichen Unterlagen:

„Ab sofort sind alle Teams aufgefordert, den Bestand Nichtleistungsempfänger/innen aktiv zu reduzieren. Ziel: Anteil Nichtleistungsempfänger/innen im Bestand von 40 % auf 35 % zu senken. Angestrebtes Ergebnis: Bereinigung des Übernahmebestands für 2012 um nicht vermittelbare Kunden; damit bessere Voraussetzung für Steigerung des Integrationsgrades gesamt und Senkung der abgeschlossenen Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Nichtleistungsempfänger/innen in 2012.“ (Agentur E)

Eine Agentur verringerte ihre Vermittlungsbemühungen für Nichtleistungsempfänger/innen während einer Phase mit hoher Arbeitsbelastung.

Beispiel aus den schriftlichen Unterlagen:

„Jede Vermittlungsfachkraft prüft konkret ihren Bestand an Nichtleistungsempfänger/innen hinsichtlich Bewerber mit aktuell verwertbarem Potential und ohne Potential. Es werden ab sofort nur potentialreiche Nichtleistungsempfänger/innen in die aktive Vermittlungsarbeit eingebunden. Andere Nichtleistungsempfänger/innen gilt es temporär zu vernachlässigen! Bereits vergebene Termine für Kunden – Nichtleistungsempfänger/innen ohne Potential – sind abzuladen. Die Lücken sind für Erstgespräche zu nutzen!“ (Agentur E)

Arbeitsmarktpolitische Instrumente setzten die Agenturen nur dann für Nichtleistungsempfänger/innen ein, wenn sie von einer hohen Integrationswahrscheinlichkeit ausgingen.

Beispiel aus den schriftlichen Unterlagen:

„Arbeitsvermittler wurden sensibilisiert, dass gerade bei Zuweisung von Nichtleistungsempfänger/innen die Wahrscheinlichkeit einer anschließenden Integration einzig und allein Kriterium für eine Zuweisung in Maßnahme jedweder Art sein kann (Geld für Nichtleistungsempfänger/innen nur da investieren, wo eine Integration sehr wahrscheinlich ist).“ (Agentur G)

4.1.8 Aktivitäten der Agenturen vor dem Übertritt in den Rechtskreis SGB II

Die Agenturen konzentrierten ihre Vermittlungsbemühungen zumeist auf die ersten Wochen der Arbeitslosigkeit. Teilweise legten die Vermittlungsfachkräfte nach eigenen Angaben die Kontaktdichte bereits im ersten Beratungsgespräch fest. Schätzten sie die oder den Arbeitslosen als eher marktfern ein, führten sie in einigen Fällen bis zum Übertritt in den Rechtskreis des SGB II kein weiteres Beratungsgespräch mehr. Kurz vor dem Rechtskreiswechsel führten einige Agenturen Gruppeninformationsveranstaltungen für die Betroffenen durch. Darin sprachen sie vorwiegend leistungsrechtliche Aspekte an.

Beispiel aus den schriftlichen Unterlagen:

„Drei Monate vor Ende des Leistungsbezugs ist die Teilnahme der Kunden an einer Gruppenveranstaltung zur Vorbereitung auf den gegebenenfalls anstehenden Bezug von Leistungen der Grundsicherung vorgesehen. In einigen Fällen kann über die von Mitar-

beitern der Agentur und des Jobcenters gemeinsam durchgeführte Veranstaltung eine Intensivierung der Integrationsbemühungen erwartet werden. Außerdem wird anschließend erfahrungsgemäß eine beträchtliche Anzahl von Kunden von einer Antragstellung SGB II absehen.“ (Agentur D)

4.1.9 Datenqualität bei Abmeldungen

Alle geprüften Agenturen legten großen Wert auf eine gute Datenqualität. Die Führungskräfte und Regionalcontroller arbeiteten meistens eng mit den Verantwortlichen für Datenqualitätsmanagement zusammen. Die Verantwortlichen für Datenqualitätsmanagement ermittelten Fehlerquellen bei Abmeldungen, führten Fortbildungen zur Datenqualität durch und berieten Regionalcontroller und Führungskräfte.

Die Agenturen bezogen in ihre Maßnahmen zur Sicherung der Datenqualität vorrangig jene Daten und Kundengruppen ein, die für die formale Zielerreichung bedeutsam waren. So legte beispielsweise die Agentur B fest, dass die Teamleiterinnen und Teamleiter Datensätze zur Qualitätsprüfung nach der Kundenprofillage auswählen sollen. Sie sollten nur marktnahe Kunden³⁶ in ihre Prüfungen einbeziehen. Die Agenturen sensibilisierten ihre Mitarbeiter regelmäßig für den Zusammenhang zwischen Datenqualität und Zielerreichung.

Beispiel aus den schriftlichen Unterlagen:

„Bitte bei Abmeldungen und Wiedervorlagen von Eingangszone und Service-Center sowie bei eigenen Abmeldungen auf Korrektheit und mögliche Fehlerquellen achten – jede falsche Abmeldung bzw. jeder fehlerhafte Kundenstatus kostet unserem Team die Abbildung von Ergebnissen.“ (Agentur B)

Die Agenturen führten verschiedene Maßnahmen durch, um sicherzustellen, dass für die Zielerreichung wichtige Daten nicht verloren gehen. So hatten viele Agenturen festgelegt, dass nur bestimmte Vermittlungsfachkräfte – sog. Abmeldescouts – Abmeldungen vornehmen dürfen. Teilweise führten die Agenturen händische Abmelde Listen, um alle Abmeldungen durch die Teamleiterinnen und Teamleiter und die Verantwortlichen für Datenqualität prüfen zu lassen. Einige Agenturen nutzten Datenqualitätstage. An diesen Tagen führten die Vermittlungsfachkräfte keine Beratungsgespräche mit Kunden, sondern waren aufgefordert, die Datenqualität zu verbessern. Die Agenturen achteten stets darauf, Abmeldungen

³⁶ Job-to-Job-Kunden, Kunden mit Markt-, Aktivierungs- oder Förderprofil, vgl. Konzept zur Qualitätssicherung in der Agentur B vom 23. Januar 2012.

rechtzeitig, das heißt möglichst vor dem statistischen Zähltag³⁷, zu erfassen. So sollte möglichst jede Integration in der Zielerreichung abgebildet werden.

4.2 Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht sachgerecht, dass die Bundesagentur ihre Ressourcen überwiegend für die „guten Risiken“ einsetzt. Aus unserer Sicht begünstigt das Zielsystem der Bundesagentur „Creaming“, weil es jede Integration gleich wertet. In der Folge konzentrieren sich – verständlicherweise – alle geprüften Agenturen auf Kunden mit besseren Integrationschancen, weil sie mit diesen ihre Ziele leichter erreichen können. Dieses Vorgehen läuft dem gesetzlichen Auftrag einer verstärkten vermittlerischen Unterstützung von Personen, deren berufliche Eingliederung voraussichtlich erschwert sein wird³⁸, zuwider. Die Integrationschancen dieser Kunden verschlechtern sich immer mehr, je weniger sie von den Agenturen unterstützt werden. Gerade Kunden mit Vermittlungshemmnissen sind jedoch auf eine intensive Betreuung durch die Vermittlungsfachkräfte angewiesen. Der Hinweis, für solche Kunden stünden INGA oder IFLAS zur Verfügung, geht fehl. Die Bundesagentur führt INGA im Jahr 2012 nur in 53 von derzeit noch 176 Agenturen ein. Unterstützungsbedürftige Arbeitsuchende und Arbeitslose sind jedoch in allen Agenturen in großer Zahl vorhanden. Mit sinkender Arbeitslosigkeit dürfte der relative Anteil an unterstützungsbedürftigen Kunden eher noch zunehmen. Der Mitteleinsatz für IFLAS macht zudem nur einen sehr geringen Teil des Eingliederungstitels³⁹ aus und steht deshalb nicht allen Kunden mit Vermittlungshemmnissen zur Verfügung. Wir verkennen nicht, dass die Bundesagentur mit INGA und Sonderprogrammen die Betreuung der marktfernen Kunden verstärken will. Dies alleine reicht aber unseres Erachtens nicht aus, den gesetzlichen Vorgaben nachzukommen. Die Bundesagentur sollte deshalb ihr Zielsystem überarbeiten. Um dem gesetzlichen Auftrag des § 35 Absatz 1 Satz 3 SGB III zu entsprechen, muss sie stärkere Anreize bieten, Personen mit schlechteren Integrationschancen zu integrieren. Denkbar wäre beispielsweise, eine Integration solcher Kunden höher zu werten. Eine andere Möglichkeit könnte sein, Integrationsgrade speziell für Personen mit erschwerter beruflicher Eingliederung

³⁷ Der Datenabruf findet an für das gesamte Jahr im Voraus festgelegten Tagen statt, den statistischen Zähltagen. Werden die Daten erst nach einem statistischen Zähltag erfasst, gehen sie erst im nächsten Monat in die Berechnung der Kennzahlen ein.

³⁸ vgl. § 35 Absatz 1 Satz 3 SGB III.

³⁹ Im Haushaltsjahr 2010 betrug der gesamte Eingliederungstitel 2,9 Mrd. Euro, davon standen für IFLAS 125,7 Mio. Euro zur Verfügung, vgl. Abrechnungsergebnisse 2010 der Bundesagentur für Arbeit unter <http://statistik.arbeitsagentur.de>.

einzuführen. Auch könnte das Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit in Form der Zahl der Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit als neuer Indikator in das Zielsystem aufgenommen werden.⁴⁰ Dies könnte Fehlsteuerungen entgegenwirken. Jedenfalls muss sichergestellt sein, dass die Agenturen ihrem gesetzlichen Auftrag nachkommen.

Wir bewerten es positiv, wenn die Agenturen die Qualität der fachlichen Arbeit und die Prozesse verbessern oder das Absolventenmanagement intensivieren, um die Zielerreichung im Indikator „Integrationsgrad gesamt“ zu verbessern. Das Bemühen einiger Agenturen um eine Senkung des Kundenpotentials ist demgegenüber nicht sachgerecht. Denn die einzelnen Aktivitäten wie Rechtskreisänderungen oder Abmeldungen von Kunden dienen nicht dem Ziel, Kunden in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Agenturen bezweckten damit vielmehr eine formal-rechnerische Beeinflussung des Integrationsgrades gesamt. Die Bundesagentur muss sicherstellen, dass Steuerungsmaßnahmen unterbleiben, die nicht dem Ziel der Integration von Kunden in den Arbeitsmarkt dienen oder es sogar konterkarieren.

Fehlsteuerungsanreize stellten wir auch bei dem Indikator „Anzahl erfolgreich besetzter Stellen“ fest. Die Agenturen konzentrierten sich auf potentialreiche Arbeitgeber und leicht besetzbare Stellen. Der Vermittlungsauftrag der Agenturen erstreckt sich jedoch auf alle Arbeitgeber. Auch weniger potentialträchtige Arbeitgeber tragen mit ihren Beiträgen zum Gesamtsystem bei und haben einen Anspruch auf angemessene Betreuung durch die Bundesagentur. Wenn eine Agentur für Stellenangebote dieser Arbeitgeber keine Suchläufe durchführt, genügt sie dem gesetzlichen Auftrag nicht. Sie genügt auch nicht den im rechtskreisübergreifenden Leitkonzept für den gemeinsamen Arbeitgeber-Service festgelegten Standards. Danach sollen innerhalb von 48 Stunden grundsätzlich passgenaue Vermittlungsvorschläge versandt werden oder eine Reaktion an den Arbeitgeber erfolgen. Die Bundesagentur sollte deshalb fachaufsichtlich sicherstellen, dass alle Arbeitgeber die gesetzlich vorgeschriebene Unterstützung erhalten.

Dringenden Handlungsbedarf sehen wir im Hinblick auf die stellenorientierte Vermittlungstätigkeit bei der Agentur C. Indem die Agentur die Bewerberprofile marktferner Kunden eines Jobcenters aus der Veröffentlichung nahm, schloss sie

⁴⁰ vgl. hierzu die Ausführungen in „Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung – ein europäischer Vergleich. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales“ Team Dr. Kaltenborn und Ramboll Management Consulting GmbH, Dezember 2010.

diese Kunden von der stellenorientierten Vermittlung des Arbeitgeber-Service aus. Gleichzeitig versuchte sie mit dem Projekt „Premiumkunden“ potentialreiche Kunden zu gewinnen, die weder zur Meldung verpflichtet waren noch eine solche beabsichtigten. Zwar hat die Agentur nach § 35 Absatz 2 Satz 1 SGB III u. a. durch Vermittlung darauf hinzuwirken, dass Arbeitgeber geeignete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhalten. Der gesetzliche Auftrag kann indes aus unserer Sicht nicht so weit gehen, dass die Agentur von sich aus an Personen herantritt, um sie zu einem Arbeitgeberwechsel zu bewegen. Vielmehr muss die Agentur Arbeitslosigkeit verkürzen und Langzeitarbeitslosigkeit nach Möglichkeit vermeiden.⁴¹ Der Ausschluss marktferner Arbeitsloser von der stellenorientierten Vermittlung einerseits und die Akquise von – nicht arbeitslosen – „Premiumkunden“ andererseits stehen hierzu in deutlichem Widerspruch. Die Bundesagentur muss dringend darauf hinwirken, dass die Agentur C diese Steuerungsmaßnahmen beendet.

Auch wenn die Zeitarbeit für viele Arbeitsuchende eine Möglichkeit darstellt, wieder in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, ist sie doch mit besonderen Risiken wie einem geringeren Einkommen und einer höheren Entlassungswahrscheinlichkeit verbunden. Die Bundesagentur berücksichtigt dies bei ihrer internen Zielsteuerung nicht. Vermittlungen in die Zeitarbeit haben dort den gleichen Stellenwert wie Vermittlungen zu Arbeitgebern außerhalb der Zeitarbeit. Dies ist aus unserer Sicht nicht zielführend. Für die Zielerreichung der Bundesagentur mag die Zeitarbeit von Vorteil sein. Denn mit einer hohen Dynamik steigt auch die Zahl der erfolgreich besetzten Stellen. Für die Beschäftigten geht die hohe Dynamik in der Zeitarbeit jedoch mit verschiedenen Nachteilen und Risiken wie einem höheren Entlassungs- und Armutsrisiko einher. Die Bundesagentur sollte deshalb nach Möglichkeit ihre interne Steuerung anpassen und die besonderen Risiken der Zeitarbeit darin berücksichtigen. Zumindest sollte sie in der Berichterstattung nach außen – z. B. in dem jährlichen Bericht zur Rahmenzielvereinbarung oder im Eingliederungsbericht⁴² – über den Anteil an Stellenbesetzungen bei Personaldienstleistern berichten. Nur so können sich Gesetzgeber, Bundesregierung und Öffent-

⁴¹ § 1 Absatz 1 Satz 1 und 2 SGB III.

⁴² Nach § 11 Absatz 4 SGB III erstellt die Bundesagentur für das Bundesgebiet einen Eingliederungsbericht. Im Eingliederungsbericht wird die Eingliederungsbilanz um einen Textteil ergänzt, der Einsatz und Wirkung der Leistungen der Arbeitsförderung darstellt. Der Eingliederungsbericht wird über das Bundesministerium für Arbeit und Soziales dem Deutschen Bundestag zugeleitet. Der Gesetzgeber soll mit dem jährlich vorzulegenden Eingliederungsbericht besser in die Lage versetzt werden, die inneren Zusammenhänge der Leistungen der Arbeitsförderung sowie den Umfang des gesamten Handelns der Bundesagentur für Arbeit nachvollziehen zu können (vgl. BT-Drs. 17/6277 vom 24. Juni 2011, Seite 91).

lichkeit ein umfassendes Bild von der Vermittlungstätigkeit der Bundesagentur machen.

Bei den Steuerungsmaßnahmen zum Indikator „abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen“ stellten wir viele Fehlsteuerungen fest. So ist aus unserer Sicht bereits die Konzentration auf „Kurzläufer“ eine Fehlsteuerung, weil sie – entgegen dem gesetzlichen Auftrag – mit einer verstärkten vermittlerischen Unterstützung von Personen mit guten Integrationschancen einhergeht. Auch bei den Indikatoren der Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit könnte deshalb eine Änderung sinnvoll sein. Sie sollte so gestaltet sein, dass die Agenturen einen größeren Anreiz haben, Personen mit (drohender) längerer Dauer der Arbeitslosigkeit zu integrieren.

Bei der Agentur G sehen wir sofortigen Handlungsbedarf. Aus unserer Sicht handelte sie rechtswidrig, indem sie ausschließlich marktnahe Kunden mit kurzer Arbeitslosigkeitsdauer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zuwies, damit die Maßnahmeträger Kurzläufer produzieren. Die Bundesagentur hat den gesetzlichen Auftrag, Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Hierzu soll sie insbesondere die individuelle Beschäftigungsfähigkeit verbessern. Die Rahmenzielvereinbarung hebt diesen Auftrag nochmals hervor. Gerade Personen mit einer längeren Dauer der Arbeitslosigkeit sind darauf angewiesen, wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt zu werden. Die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen kann hierzu ein wichtiger Schritt sein. Die Agentur G veränderte zudem die Controllingdaten im Indikator „abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen“, indem sie Personen dem Sonderprogramm IFLAS zuwies, um sie aus der Berechnung herauszunehmen. Damit schadete sie zum einen den Interessen der Beitragszahler, weil sie die Beitragsmittel unwirtschaftlich verwendete. Zum anderen gab sie für diese Maßnahmen Mittel aus, die – bei insgesamt begrenzten Haushaltsmitteln – für die Unterstützung solcher Personen fehlen, die tatsächlich durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden müssen. Nicht zuletzt schadete sie auch jenen Personen, die sie ohne sachgerechten Grund dem IFLAS-Programm zuwies. Besonders kritisch sehen wir diese Vorgehensweisen im Zusammenhang mit der bundesweit höchsten Zielerreichung der Agentur G im Jahr 2011. Nach der Steuerungslogik der Bundesagentur müssen sich die übrigen Agenturen im Vergleichstyp mit ihren Ergebnissen der Zielerreichung der Agentur G annähern. Wir sehen

die Gefahr, dass sich diese Agenturen am Beispiel der Agentur G orientieren und ihre Vorgehensweisen übernehmen oder schon übernommen haben. Die Bundesagentur muss deshalb dringend dafür Sorge tragen, dass die Agentur G ihre Praxis beendet. Zudem sollte sie überprüfen, inwieweit die hohe Zielerreichung im vergangenen Jahr auf Manipulationen beruhte. Ihre Überprüfung darf sie nicht auf die Agentur G beschränken, sondern muss sie auf alle Agenturen ausdehnen. Gegebenenfalls kann es erforderlich sein, leistungsabhängige Gehaltskomponenten, die sie an Führungskräfte gezahlt hat, zurückzufordern. Zudem sollte die Bundesagentur, wenn sie Manipulationen feststellt, personalrechtliche und gegebenenfalls strafrechtliche Konsequenzen prüfen.

Stellte sich erst nach einer gewissen Dauer der Arbeitslosigkeit das Erfordernis eines arbeitsmarktpolitischen Instruments heraus, gewährten es einige Agenturen nur deshalb nicht, weil der Erfolg dann dem Rechtskreis des SGB II zugutegekommen wäre. Dies ist ebenfalls nicht sachgerecht, weil es Maßnahmen zur Integration unnötig verzögert, nur weil Zielvorgaben erfüllt werden sollen. Wir empfehlen deshalb, Integrationserfolge auch rechtskreisübergreifend zu betrachten. Mit dem 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit und dem rechtskreisübergreifenden Leitkonzept für den gemeinsamen Arbeitgeber-Service verfolgt die Bundesagentur bereits eine solche Betrachtungsweise.

Nichtleistungsempfänger/innen spielen bei der Zielerreichung der Bundesagentur nur eine geringe Rolle. Der Beitrag zur Gesamtzielerreichung ist gering. Dies zeigte sich auch in der Intensität der Aktivitäten für diese Kundengruppe. Wir sehen es kritisch, wenn Nichtleistungsempfängerinnen und Nichtleistungsempfänger weniger intensiv betreut werden. Der Gesetzgeber unterscheidet beim Vermittlungsauftrag der Bundesagentur nicht zwischen Arbeitslosen mit und ohne Leistungsanspruch. Folglich muss die Bundesagentur beide Personengruppen gleichermaßen in ihre Vermittlungsbemühungen einbeziehen. Auch darf fehlender Leistungsbezug kein Grund dafür sein, Kunden nicht einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zuzuweisen. Gerade in Zeiten des Fachkräftemangels sollten alle Personen – unabhängig von ihrem Leistungsbezug – in die Integrationsbemühungen einbezogen werden.

Die Aktivitäten der Agenturen vor dem Übertritt von Kunden in den Rechtskreis des SGB II halten wir für nicht ausreichend. Besonders kritisch bewerten wir eine nur einmalige und abschließende Potentialeinstufung der Arbeitslosen im Erstge-

spräch mit dem Ergebnis, dass Kunden mit schlechten Integrationschancen bis zum Übertritt in den Rechtskreis des SGB II von weiteren Beratungsgesprächen ausgeschlossen werden. Für den Arbeitslosen hängt die weitere Unterstützung durch die Agentur damit wesentlich von einem einzigen Kontakt ab. Wird er als potentialreich – im Sinne der Zielerreichung – eingestuft, kann er mit weiterer Unterstützung wie Beratungsgesprächen und Vermittlungsbemühungen rechnen. Hat er hingegen schlechtere Charakteristika – weshalb er gerade eine besonders intensive Unterstützung benötigen würde – erhält er diese oft erst nach dem Rechtskreisübertritt.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Agenturen großen Wert auf eine gute Datenqualität legen. Kritisch sehen wir hingegen, wenn sie hierbei vorrangig diejenigen Daten und Kunden betrachten, die sich positiv auf die rechnerische Zielerreichung auswirken. Solche Handlungsweisen der „Planerfüllung“ sind bei der Steuerung durch Kennzahlen nicht ungewöhnlich. Umso mehr sollte die Bundesagentur die Agenturen anhalten, die Maßnahmen zu einer verbesserten Datenqualität zu überprüfen. Auch sollte sie darauf achten, dass der Aufwand für die Datenqualität den Nutzen für eine verbesserte Integrationsarbeit nicht übersteigt.

Wir bitten um Stellungnahme.

5 Zielsteuerung auf Grundlage des Indikators „Integrationsgrad Job-to-Job“

5.1 Feststellungen

5.1.1 Bedeutung des Indikators „Integrationsgrad Job-to-Job“

Der Indikator „Integrationsgrad Job-to-Job“ beschreibt, wie gut es den Agenturen gelingt, Kunden vor Übertritt in Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt zu integrieren.⁴³ Rechnerisch stellt er das Verhältnis von Job-to-Job-Integrationen (Zähler) zum Kundenpotential Job-to-Job (Nenner)⁴⁴ dar.

⁴³ vgl. Kennzahlenkatalog der Bundesagentur für Arbeit, Band 1: Kennzahlen des geschäftspolitischen Zielsystems, Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, Controlling (CF 1), Januar 2010.

⁴⁴ Das Kundenpotential Job-to-Job umfasst alle Personen, die im Betrachtungszeitraum in einem gekündigten oder befristeten Arbeitsverhältnis stehen oder standen und die während dieses Zeitraumes wenigstens an einem Tag den VerBIS-Status arbeitssuchend haben oder hatten (vgl. Kennzahlenkatalog der Bundesagentur für Arbeit, Band 1: Kennzahlen des geschäftspolitischen Zielsystems, Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, Controlling (CF 1), Januar 2010).

Abbildung 4

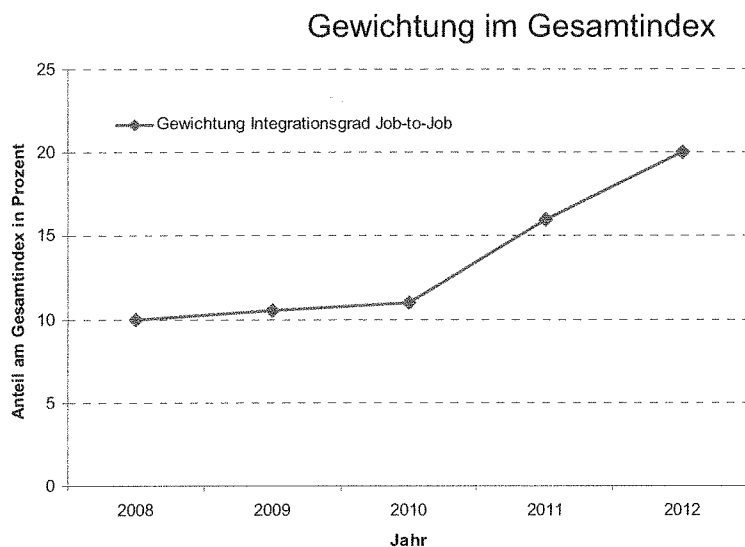
Integrationsgrad Job-to-Job

$$\frac{\text{Integrationsgrad Job-to-Job}}{\text{Integrationsgrad Job-to-Job}} = \frac{\text{Job-to-Job-Integrationen I}}{\text{Kundenpotential Job-to-Job}}$$

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes. Informationen entnommen aus: Kennzahlenkatalog der Bundesagentur für Arbeit. Band 1: Kennzahlen des geschäftspolitischen Zielsystems. Zentrale der Bundesagentur für Arbeit – Controlling (CF 1), Januar 2010.

Der Integrationsgrad Job-to-Job geht mit einer Gewichtung von 20 % in den Gesamtindex ein. Die Bundesagentur hat die Gewichtung des Integrationsgrades Job-to-Job am Gesamtindex in den letzten Jahren stetig erhöht (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5



Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes. Informationen entnommen aus: Vorstandsbrief Nummer 01/2007 vom 20. Juli 2007; Geschäftspolitische Ziele 2009, Juli 2008; Geschäftspolitische Ziele 2010 im Bereich Arbeitslosenversicherung, Juli 2009; Geschäftspolitische Ziele 2011 im Bereich Arbeitslosenversicherung, September 2010; Geschäftspolitische Ziele 2012 im Bereich Arbeitslosenversicherung, 1. September 2011.

Aus Sicht der Agenturen und Regionaldirektionen hat der Integrationsgrad Job-to-Job von allen Indikatoren in den strategischen Geschäftsfeldern I und Va die größte Bedeutung.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

- „Dem Integrationsgrad Job-to-Job gehört in diesem Jahr absolute Priorität!“,
- „Job-to-Job-Kunden sind unsere wichtigste und erfolgversprechendste Kundschaft“,
- „Der Fokus liegt auf der Königsdisziplin Job-to-Job“,
- „Vorrang von Job-to-Job in jeder Ressourcen- und Organisationsentscheidung!“,

- „Integrationsgrad Job-to-Job bleibt auch in 2012 Handlungsschwerpunkt der operativen Steuerung“;
- „Job-to-Job-Kunden sind in den Arbeitsabläufen (z. B. bei der Terminierung) immer prioritär zu behandeln“;
- „Integrationsgrad Job-to-Job – Königsindikator!!!!“

Als Grund für die hohe Gewichtung im Gesamtindex führten die Agenturen und Regionaldirektionen die große Bedeutung von Prävention an. Viele Gesprächspartner hielten die Gewichtung für zu hoch. Sie betonten jedoch, sie sei „von der Politik“ vorgegeben. Die Bundesagentur habe hierauf keinen Einfluss.

5.1.2 Zielerreichung und Zielerwartung im Bereich Job-to-Job

Die Zielerreichung im Bereich Job-to-Job stellte sich im Jahr 2011 für die Agenturen und Regionaldirektionen als schwierig dar. Bundesweit erreichten sie einen Wert von 14,8.⁴⁵ Sie verfehlten damit das Ziel von 15,7 um 6,1 %.⁴⁶ Für das Jahr 2012 erwartet die Zentrale eine (nochmalige) Steigerung des Integrationsgrades Job-to-Job. Der bundesweite Zielwert liegt bei 17,5. Die Zentrale hatte zunächst einen Wert von 20,0 als Zielwert vorgesehen. Grundlage hierfür war die sogenannte Mittelfristplanung⁴⁷. Die Zentrale senkte diesen Wert jedoch im Verlauf der Planung ab. Im Vergleich zu den Vorjahren ist der Zielwert für den Integrationsgrad Job-to-Job dennoch stetig angestiegen.

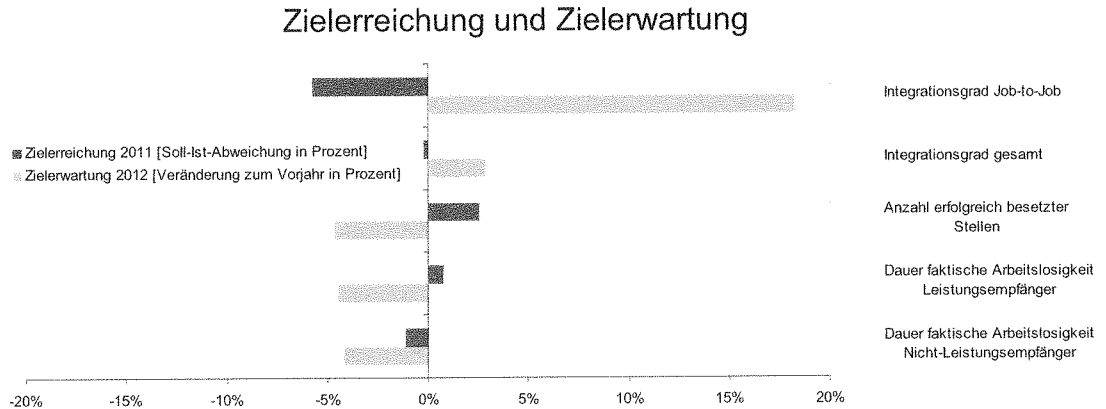
Im Verhältnis zu den übrigen Zielindikatoren in den strategischen Geschäftsfeldern I und Va erwartet die Zentrale beim Integrationsgrad Job-to-Job für das Jahr 2012 die höchste Steigerung. Zugleich war im Jahr 2011 die Zielabweichung beim Integrationsgrad Job-to-Job am größten, wie Abbildung 6 verdeutlicht.

⁴⁵ Die Agenturen und Regionaldirektionen haben für jeden Indikator eigene Zielwerte vereinbart. In den einzelnen Dienststellen kann deshalb der Zielwert ober- oder unterhalb des bundesweiten Wertes liegen.

⁴⁶ vgl. Angaben der Bundesagentur im monatlichen Bericht zur Zielerreichung im Bereich Arbeitslosenversicherung – Deutschland. Zielerreichung SGB III – Dezember 2011 vom 23. Januar 2012

⁴⁷ Für die Jahre 2010 bis 2012 hat die Bundesagentur in einer Mittelfristplanung Zielwerte für die einzelnen Indikatoren über einen Dreijahreszeitraum formuliert.

Abbildung 6



Erläuterung: Bei den Indikatoren zur Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit ist zu beachten, dass die Leistung umso besser ist, je niedriger der Wert ist. Entsprechend bedeutet bei diesen Indikatoren eine positive prozentuale Soll-Ist-Abweichung eine Zielverfehlung, eine negative prozentuale Soll-Ist-Abweichung eine Zielerfüllung. Für das Jahr 2012 erwartet die Bundesagentur bei der Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit eine Verbesserung, also eine Verringerung der Werte.

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes. Informationen entnommen aus: Geschäftspolitische Ziele 2011. Monatlicher Bericht zur Zielerreichung im Bereich Arbeitslosenversicherung – Deutschland. Zielerreichung SGB III – Dezember 2011 vom 23. Januar 2012; Planung SGB III – Zielwerte 2012 – Vergleich der projektierten Veränderungen. Regionaldirektion B Controlling/Finanzen Aktenzeichen 1842 vom 26. Januar 2012.

Nahezu alle Gesprächspartner bei den Agenturen und Regionaldirektionen hielten die Zielerwartung im Bereich Job-to-Job für nicht realistisch. Die Mehrzahl befürchtete, die Zielerwartung werde sich negativ auf die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auswirken. Mehrere Gesprächspartner sahen zudem das Risiko, die unrealistischen Zielwerte könnten zu unsachgemäßen Vorgehensweisen oder Manipulationen führen.

5.1.3 Beeinflussbarkeit des Integrationsgrades Job-to-Job

Viele der von uns befragten Fach- und Führungskräfte berichteten, die Zielerreichung im Bereich Job-to-Job sei schwierig zu beeinflussen. Die Job-to-Job-Kunden hielten häufig an ihrer bisherigen Beschäftigung fest. Sie hofften auf eine Vertragsverlängerung oder hätten von ihrem bisherigen Arbeitgeber die Zusage für eine Wiedereinstellung erhalten. Teilweise würden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur für eine kurze Zeit entlassen und im Anschluss wieder eingestellt. Die Kunden nahmen Termine häufig nicht wahr und suchten nicht nach neuen Beschäftigungsverhältnissen. Zudem seien viele Stellen sofort zu besetzen, aber die Arbeitgeber stellten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht von der Arbeitsleistung frei. Die Stellen könnten deshalb nicht durch Job-to-Job-Kunden besetzt werden. Einige Gesprächspartner sahen das rückläufige Kundenpotential als problematisch für die Zielerreichung im Bereich Job-to-Job an. Bei

guter Arbeitsmarktlage entließen die Arbeitgeber zunehmend schwächere und ältere Kunden. Das erschwerte die Zielerreichung.

Beispiel:

Die Agentur B bot für Job-to-Job-Kunden mehrere Gruppeninformationen an. In den Gruppeninformationen sichtete die Agentur u. a. Bewerbungsunterlagen, informierte über die Online-Angebote der Bundesagentur und händigte Vermittlungsvorschläge aus. Die Agentur lud jeweils über 1 000 Kunden zu den Gruppeninformationen ein. Die Teilnahmequote lag bei 2 % bis 4 %. Die Agentur führt nach eigenen Angaben inzwischen keine Gruppeninformationen in dieser Form mehr durch.

5.1.4 Steuerungsmaßnahmen im Bereich Job-to-Job

Zur Verbesserung der Zielerreichung im Bereich Job-to-Job hatten die Regionaldirektionen und Agenturen viele Steuerungsmaßnahmen ergriffen.

Sofortzugang

Nahezu alle Agenturen hatten einen sog. Sofortzugang für Job-to-Job-Kunden eingerichtet.

Steuerungsmaßnahme Sofortzugang:

Nachdem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eingangszone die Arbeitssuchendmeldung aufgenommen haben, erhalten die Kunden einen Soforttermin bei einer Vermittlungsfachkraft. Um einen sofortigen Zugang sicherzustellen, halten sich die Vermittlungsfachkräfte Zeiträume im Kalender frei. Teilweise sind einzelne Vermittlungsfachkräfte ausschließlich im Sofortzugang tätig.

Die Agenturen beschränkten den Sofortzugang in der Regel auf bestimmte Kundengruppen. Als für den Sofortzugang geeignet sahen sie u. a. Kunden an, die

- marktnah waren,
- eine abgeschlossene Ausbildung hatten,
- über Führerschein und Pkw verfügten,
- in einem stark nachgefragten Beruf tätig waren oder
- an der Schwelle von der Berufsausbildung in die Arbeitstätigkeit standen.

Die übrigen Kundengruppen sollten den Sofortzugang nicht nutzen. Sie erhielten einen (späteren) Termin bei einer Vermittlungsfachkraft. Die meisten Agenturen schlossen bestimmte Kundengruppen vom Sofortzugang aus, z. B.

- Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen,
- ungelernte Kunden ohne Führerschein,
- ältere Menschen (je nach Agentur ab 50, 55, 58 oder 60 Jahren),

- Kunden mit einer Wiedereinstellungszusage, die keine Beratung wünschen oder
- Rehabilitanden und Schwerbehinderte.

Spezialisierte Job-to-Job-Vermittlungsfachkräfte

Bei vielen Agenturen waren eine oder mehrere Vermittlungsfachkräfte je Vermittlungsteam ausschließlich für die Betreuung von Job-to-Job-Kunden zuständig. Zumeist handelte es sich dabei um feste Aufgabenzuordnungen. In einigen Fällen nahmen mehrere Vermittlungsfachkräfte in wechselnder Zuständigkeit die Aufgaben der Job-to-Job-Vermittlungsfachkraft wahr.

Direktzugang zum Arbeitgeber-Service und Interaktion der arbeitnehmerorientierten Vermittlung mit dem Arbeitgeber-Service

Viele Agenturen hatten einen Direktzugang von Kunden zum Arbeitgeber-Service eingerichtet, um die Zielerreichung im Bereich Job-to-Job zu verbessern. Die arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte suchten für diese Kunden gezielt nach Stellen.

Als notwendige Voraussetzung für einen Direktzugang zum Arbeitgeber-Service sahen die Agenturen die Marktnähe der Kunden an. Teilweise kennzeichneten sie besonders gut qualifizierte Kunden („Top-Kunden“) oder führten Listen mit nachgefragten Berufen („Top-Ten-Liste“, „Top-Berufeliste“).

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

- „Top-Kunden direkt nach dem Gespräch an Arbeitgeber-Service“,
- „chancenreiche Bewerber mit nachgefragter Qualifikation werden dem Arbeitgeber-Service nach Möglichkeit sofort übergeben“,
- „gut vermittelbare Bewerber werden umgehend an den Arbeitgeber-Service weitergeleitet“,
- „potentialreiche Kunden werden sofort an den Arbeitgeber-Service überstellt“,
- „Bewa-Steuer-Runden mit Fokus auf integrationsnahe und mobile Kunden“,
- „Arbeitgeber-Service sucht in jedem Stellenbesetzungsverfahren vorrangig nach Top-Job-to-Job-Kunden“.

Alle Agenturen sahen einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräften und dem Arbeitgeber-Service in ihren Konzepten vor. So sollten sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Gesprächsrunden gegenseitig über Job-to-Job-Kunden und offene Stellen informieren. Teilweise führten die arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte gemeinsame Außendienste bei Arbeitgebern durch. Bei den ge-

meinsamen Aktivitäten konzentrierten sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf integrationsnahe Kunden.

Verstärkter Einsatz von Vermittlerressourcen

Um die Zielerreichung im Bereich Job-to-Job zu verbessern, setzen die Agenturen einen hohen Anteil ihrer Vermittlerressourcen im Bereich Job-to-Job ein. So gaben die Agenturen den Vermittlungsfachkräften vor, für integrationsnahe Job-to-Job-Kunden häufige – zumeist wöchentliche – Stellensuchläufe durchzuführen. Zudem sollten sie engen Kontakt zu den Kunden halten.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

- „Kalender für Job-to-Job-Kunden freihalten“,
- „alle Vermittler sind angehalten, den Mittwoch ausschließlich für Job-to-Job zu nutzen“,
- „deutlich geringeres [günstigeres] Betreuungsverhältnis und engere Kontaktdichte als in der originären Arbeitsvermittlung während der Aktionszeit“,
- „Erfolgsbringer 2011: Personalverstärkung für Job-to-Job“,
- „Zeitressourcen schaffen für arbeitnehmerorientierte Vermittlungsfachkräfte zugunsten des Job-to-Job-Potentials“.

Empfehlungen der Regionaldirektionen zur Konzentration auf marktnahe Job-to-Job-Kunden

Auch die Regionaldirektionen hatten zumeist festgelegt, dass sich die Vermittlungsfachkräfte im Bereich Job-to-Job auf Kunden mit guten Integrationschancen konzentrieren sollten.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

Die Regionaldirektion A formulierte in ihrem Rahmenkonzept Job-to-Job den Leitgedanken: „Fokus auf integrationsnahe Kunden, die in den nächsten drei Monaten für eine Anschlussbeschäftigung zur Verfügung stehen“.

Die Regionaldirektion D forderte in ihrem Job-to-Job-Leitfaden: „Konzentration auf die Job-to-Job-Kunden, bei denen ein Integrationserfolg am wahrscheinlichsten ist.“

Die Regionaldirektion G sah die „Konzentration der Aktivitäten auf potentialreiche Kunden und Branchen“ als Möglichkeit zur Verbesserung der Zielerreichung an.

Maßnahmen beim Träger

Einige Agenturen wiesen Job-to-Job-Kunden bereits während der Aktionszeit⁴⁸ einer Maßnahme bei einem Träger zu.

⁴⁸ Die Zeit vom Tag der frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung bis zum Eintritt der Arbeitslosigkeit wird auch Aktionszeit bzw. „Job-to-Job-Phase“ genannt, vgl. Leitfaden zur frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung (§ 38 Absatz 1 SGB III) Stand 21. Dezember 2009, SP III 11 – 5406.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

Die Agentur G legte in ihrem „Wegweiser Handlungsfeld Integrationsgrad Job-to-Job“ fest: „Erstgespräche im Rahmen Job-to-Job nutzen für Vormerkung/Zuweisung in alle zur Verfügung stehenden Maßnahmen beim Träger und Ganzil Job-to-Job.“

Die Agentur D bot für marktnahe Kunden und Job-to-Job-Kunden ein Bewerbungscoaching bei einem Träger an. Die Maßnahmen finanzierte sie aus dem Vermittlungsbudget.

Maßnahmen für eine verbesserte Mitwirkung der Job-to-Job-Kunden

Nach Angaben der Agenturen nehmen Job-to-Job-Kunden häufig Termine nicht wahr. Deshalb versuchten die Agenturen, die Mitwirkung der Job-to-Job-Kunden zu verbessern. So hatten viele Agenturen die Service-Center beauftragt, die Kunden telefonisch an den bevorstehenden Beratungstermin zu erinnern. Die meisten Agenturen boten Beratungstermine zu Randzeiten, z. B. abends und teilweise samstags, an. Vereinzelt stellten sie ihren Vermittlungsfachkräften Diensthandys zur Verfügung, damit sie abends von zu Hause aus die Job-to-Job-Kunden kontaktieren konnten. Um den Kunden zu erläutern, weshalb eine Mitwirkung in der Job-to-Job-Phase wichtig ist, sammelten die Agenturen Argumente und stellten sie in Arbeitshilfen zur Verfügung („Vorteilsübersetzung“). Einige Agenturen wandten sich mit Schreiben oder Telefonanrufen an die Arbeitgeber der Job-to-Job-Kunden. Darin baten sie die Arbeitgeber, die Kunden während der Job-to-Job-Phase für Gesprächstermine freizustellen oder Weiterbeschäftigungszusagen schriftlich zu bestätigen.

Maßnahmen zur Erfassung von Job-to-Job-Integrationen

Die Agenturen und Regionaldirektionen unterstützten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Arbeitshilfen und Qualifizierungsangeboten dabei, Job-to-Job-Integrationen zutreffend in den IT-Fachverfahren zu erfassen. Damit wollten sie sicherstellen, dass alle Integrationen in den Zielindikator eingehen. Die Arbeitshilfen enthielten ausführliche Hinweise zu den dafür notwendigen Eintragungen in den IT-Fachverfahren. Häufig hatten die Regionaldirektionen und Agenturen festgelegt, dass Kundenabmeldungen nur von besonders geschulten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchzuführen sind (sog. Abmeldescouts). Zudem überprüften bei vielen Agenturen die Teamleiterinnen und Teamleiter und die Verantwortlichen für Datenqualität die Abmeldungen von Job-to-Job-Kunden. Einige Agenturen führten zusätzlich Listen mit Abmeldungen von Job-to-Job-Kunden. Die

Listen glichen sie mit den Informationen aus den monatlichen Berichten zur Zielerreichung ab. So wollten sie prüfen, ob die Zahl der Abmeldungen in den Berichten zutreffend erfasst ist. Außerdem erhofften sie sich einen schnelleren Überblick über die Zielerreichung. Ein besonderes Augenmerk richteten einige Agenturen darauf, dass neue Beschäftigungen ohne Unterbrechung an alte Beschäftigungen anschlossen. So wollten sie sicherstellen, dass die Integrationen in den Integrationsgrad Job-to-Job und nicht in den Integrationsgrad gesamt eingingen.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

Die Agentur B hielt Vermittlungsfachkräfte an, Kundenabmeldungen zum 4. Oktober 2011 zu überprüfen. „Wenn Kunden einen Vertrag zum 01.10. haben und sich erst am 04.10. abmelden, da sie davon ausgehen, dass da die Arbeit erst begann, sind damit negative Job-to-Job-Auswirkungen verbunden. Für alle Abmeldungen mit Abmeldedatum 01.10.-04.10.2011 werden die Service-Center ab 12.09. [...] eine Wiedervorlage an den zuständigen Vermittler legen mit dem klar erkennbaren Hinweis: „Achtung Job-to-Job-Kunden, Arbeitsaufnahme 04.10.“ Bitte bei diesen Wiedervorlagen die Abmeldung auf Korrektheit prüfen und ggf. berichtigen.“

Die Regionaldirektion A legte in ihrem Rahmenkonzept Job-to-Job fest: „Die Abmeldungen werden auf wenige, geschulte Mitarbeiter konzentriert. Eine hohe Datenabmeldequalität wird durch regelmäßige Überprüfungen durch Teamleiter, ggf. mit Unterstützung der Verantwortlichen für Datenqualität sichergestellt.“

Verbleibsklärung

Nach Auskunft der Agenturen und Regionaldirektionen melden sich Job-to-Job-Kunden nach der ersten Arbeitsuchendmeldung häufig nicht mehr bei der Agentur. Die Kunden hielten eine erneute Meldung nicht mehr für notwendig, beispielsweise weil ihr Arbeitgeber das Beschäftigungsverhältnis verlängerte oder sie ein neues Beschäftigungsverhältnis gefunden hätten. Fehle der Agentur jedoch die Information über eine Vertragsverlängerung oder neue Beschäftigung, könne sie diese nicht in den IT-Fachverfahren erfassen. Die Information gehe in diesem Fall nicht in die Berechnung des Integrationsgrades Job-to-Job und damit in die Zielerreichung ein. Alle Agenturen und Regionaldirektionen bemühten sich deshalb, Informationen über den Verbleib von Kunden zu erhalten, die sich nicht mehr bei der Agentur gemeldet haben. Häufig beauftragten die Agenturen die Service-Center, telefonisch Informationen über den Verbleib der Kunden einzuholen. Einige Agenturen verschickten zudem Fragebögen an die Kunden und baten sie, ihren Verbleib mitzuteilen. Sie achteten darauf, die Informationen möglichst vor den statistischen Zähltagen zu erhalten, damit sie frühzeitig in die Zielerreichung eingingen.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

Die Regionaldirektion D legte in ihrem Job-to-Job-Leitfaden fest: „Bei Job-to-Job-Kunden (persönliche Arbeitsuchendmeldung erfolgt!), für die keine Verbleibsinformationen nach dem Beschäftigungsende bekannt sind, müssen diese durch die Agenturen eingeholt werden (z. B. schriftliche/telefonische Aktivitäten durch Eingangszone bzw. Service-Center; Anschreiben „Job-to-Job-Fragebogen“ [...]).“

Die Regionaldirektion A formulierte in ihrem Rahmenkonzept Job-to-Job: „Die frühzeitige und spätestens zum Arbeitslosigkeitsbeginn abgeschlossene Ermittlung von Integrationen und Vertragsverlängerungen ist unerlässlich für eine aktuelle Integrationsgrad Job-to-Job-Abbildung und zur Reduzierung der Ladestandsveränderungen.“

Die Agentur C stellte eigens für die Verbleibsrecherche studentische Aushilfskräfte ein. Anfangs beschäftigte die Agentur nach eigenen Angaben drei studentische Aushilfskräfte in Vollzeit während der Semesterferien. Inzwischen habe sie den Personalansatz reduziert. Zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen sei noch eine studentische Aushilfskraft bei der Agentur C beschäftigt gewesen. Diese habe neben Verbleibsrecherchen auch Telefonanrufe zur Terminerinnerung von Job-to-Job-Kunden getätigt.

Kundenpotentialbereinigung

Neben den Job-to-Job-Integrationen (Zähler) bestimmt auch der Umfang des Job-to-Job-Potentials (Nenner) den Integrationsgrad Job-to-Job. Einige Agenturen verringerten das Job-to-Job-Potential, um den Integrationsgrad Job-to-Job zu erhöhen. Dabei nutzten sie gezielt, dass Kunden aus dem Job-to-Job-Potential herausgerechnet werden, wenn die Agenturen sie mit dem Grund „Verbleib in Beschäftigung“ abmelden.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

Die Agentur C bestimmte in den „Aktionen zur Steigerung des Integrationsgrades Job-to-Job“: „Job-to-Job-Kunden werden vier Wochen vor Auslaufen der Job-to-Job-Phase durch die Eingangszonen angeschrieben. Wiedervorlage in die Eingangszone wird 14 Tage nach Versand des Schreibens gesetzt. Kunden, die sich nicht bis zum genannten Termin zurückmelden und bei denen bisher keine Arbeitslosmeldung nach § 122 SGB III⁴⁹ erfolgt ist, werden abgemeldet (Verbleib in aktueller Beschäftigung).“

Agentur B: „Die Integrationsarbeit mit Job-to-Job-Kunden kann im Rahmen vorhandener Ressourcen nur erfolgreich sein, wenn „echtes“ von „unechtem“ Potential konsequent abgegrenzt wird.

Unechtes J2J-Potential [Auszug]:

- Bewerber mit Zusage bzw. konkreter Aussicht auf Verlängerung der Beschäftigung,
- Bewerber, die trotz mehrfacher Vorteilsübersetzung keine Terminangebote in der Aktionszeit wahrnehmen,
- Bewerber aus Branchen mit sehr speziellen Strukturen und Rahmenbedingungen (Fachärzte, Lehrer, Dolmetscher, Juristen im Referendariat ohne 2. Staatsexamen),
- Bewerber mit weniger als 3 Wochen bis zum erwarteten Eintritt der Arbeitslosigkeit,
- Arbeitsuchende mit Übergang in eine Transfergesellschaft.

⁴⁹ In der bis zum 31. März 2012 geltenden Fassung.

Echtes J2J-Potenzial [Auszug]

- Bewerber mit einer Arbeitsuchend-Dauer zwischen 1-3 Monaten,
- Bewerber aus Potentialbranchen (Betriebs- und Volkswirte, Sozialpädagogen, Ingenieure),
- Bewerber mit den Profillagen Markt-, Aktivierungs- und teilweise Förderprofil nach individueller Prüfung durch den arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittler.“

Ein Team der Agentur B gab vor: „Kunden, die zwar definitiv nicht verlängert werden aber dennoch in der Aktionszeit keinen Termin wahrnehmen oder Bewerbungsbemühungen unternehmen können oder wollen, sind umgehend mit Verbleib in Beschäftigung (nach vorherigem Kontakt) abzumelden.“

In einzelnen Agenturen gab es auch Bestrebungen, das Job-to-Job-Potential mit marktnahen Kunden zu erhöhen. So plante eine Agentur, bei Betriebsschließungen gezielt Bewerber anzusprechen, die wahrscheinlich nicht arbeitslos werden. In diesem Fall komme nach Auskunft der Gesprächspartner auf einen Zugang in das Kundenpotential eine Integration. Eine andere Agentur kontaktierte gut qualifizierte Fachkräfte telefonisch, wenn sie eine Arbeit bei einem Personaldienstleister aufnahmen. Sie bot den Kunden eine weitere Arbeitsuchendführung an in der Erwartung, dass sie von der Zeitarbeit in ein festes Beschäftigungsverhältnis übergehen. Die Agentur könnte in diesem Fall Job-to-Job-Integrationen erfassen.

Aktivitäten beim Übertritt von der Berufsausbildung in ein Arbeitsverhältnis

Wenn bei der Agentur gemeldete Auszubildende eine Berufsausbildung erfolgreich abschließen und im Anschluss eine Beschäftigung aufnehmen, gilt dies nach der Definition der Bundesagentur als Job-to-Job-Integration. Dabei ist nicht von Belang, ob die Auszubildenden im Ausbildungsbetrieb selbst oder bei einem anderen Arbeitgeber eine Arbeit aufnehmen. Voraussetzung für eine Zählung als Job-to-Job-Integration ist, dass die Agenturen den Wechsel von einem Ausbildungs- in ein Arbeitsverhältnis in ihren IT-Fachverfahren erfassen. Nach § 38 Absatz 1 Satz 5 SGB III sind Personen in einem betrieblichen Ausbildungsverhältnis von der Pflicht zur frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung ausgenommen. Einige Agenturen sprachen Auszubildende kurz vor dem Abschluss der Berufsausbildung gezielt an, um sie gleichwohl zu einer Arbeitsuchendmeldung zu bewegen. Dabei konzentrierten sie sich auf Branchen mit einem hohen Bedarf an Arbeitskräften.

Beispiele aus den schriftlichen Unterlagen:

Die Regionaldirektion G empfahl im Protokoll der Dienstbesprechung der Geschäftsführer operativ vom 3. November 2011: „Offensives Angebot – Dienstleistungsangebot der Bundesagentur bei Auslernern platzieren (Arbeitnehmer-

Vermittlung und Arbeitgeber-Service). Konzentration auf potentialreiche Berufsgruppen.“

Die Agentur G legte fest: „Einführung der Kontaktaufnahme zu betrieblichen Schulen, um mehr Job-to-Job-Kunden zu erschließen. [...] Der Fokus wird auf den gewerblich/technischen Bereich gelegt, da im kfm. Bereich kein Erfolg prognostiziert wird. [...] Durchführung der Veranstaltung in den Klassen mit dem Ziel, möglichst eine hohe Anzahl an Job-to-Job-Kunden zu gewinnen.“

Einige Agenturen und Regionaldirektionen und auch die Zentrale stellten klar, dass nur die Auszubildenden erfasst werden sollten, deren Übernahme nach Abschluss der Berufsausbildung nicht sicher ist.

Wir haben bei unseren örtlichen Erhebungen nicht umfassend geprüft, welche Daten die Agenturen zu Auszubildenden erheben. Zumindest bei der Agentur G stellten wir aber fest, dass sie Auszubildende mit sicherer Übernahme und deren Übertritt in ein Arbeitsverhältnis als Job-to-Job-Integration in ihren IT-Fachverfahren erfasst hatte.

Einige Gesprächspartner äußerten sich kritisch über die Aktivitäten beim Übertritt von der Berufsausbildung in ein Arbeitsverhältnis. So könnten die Arbeitgeber verärgert werden, wenn die Agenturen gezielt Ausbildungsabsolventen ansprechen und diese in eine Anschlussbeschäftigung bei einem anderen (attraktiveren) Arbeitgeber lockten. Andere Gesprächspartner sahen die Gefahr, dass Auszubildende nur zur Registrierung und anschließenden Zählung bei der Bundesagentur gemeldet werden, die ohnehin eine Anschlussbeschäftigung nach Abschluss der Berufsausbildung sicher haben.

5.1.5 Begleitung der Agenturen durch die Regionaldirektionen

Die Regionaldirektionen unterstützten die Agenturen mit verschiedenen Aktivitäten dabei, die Zielerreichung im Bereich Job-to-Job zu verbessern. Beispielsweise analysierten sie die Job-to-Job-Prozesse in den Agenturen. Dazu führten Agentur- und Programmberaterinnen und -berater Gespräche mit Fach- und Führungskräften, hospitierten bei Beratungsgesprächen mit Job-to-Job-Kunden, sichteten die Falldokumentationen in den IT-Fachverfahren und bewerteten die Steuerungsmaßnahmen der Agenturen. Des Weiteren boten die Regionaldirektionen Workshops, Erfahrungsaustausche und Schulungen für die Fach- und Führungskräfte der Agenturen an. Zudem erarbeiteten sie Arbeitshilfen, Konzepte und Schulungsmaterialien und stellten sie den Agenturen zur Verfügung.

5.2 Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof sieht die durch die Zielsteuerung verursachte Entwicklung im Bereich der Job-to-Job-Vermittlung als bedenklich an. Die Kombination aus einer hohen Zielverfehlung im Jahr 2011, einer hohen Zielerwartung im Jahr 2012 und einer stetig steigenden Gewichtung im Gesamtindex führt dazu, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur dem Thema Job-to-Job eine unverhältnismäßig hohe, nur mit dem Motiv der „Planerfüllung“ erklärbare Bedeutung beilegen. Hinzu kommt, dass sie nach ihrer Aussage nur begrenzten Einfluss auf das Verhalten der noch beschäftigten Kunden haben. Die meisten der von uns befragten Fach- und Führungskräfte hielten die Zielerwartung im Jahr 2012 für nicht realistisch. Zugleich standen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter einem hohen Druck, die Ziele zu erreichen. Da sie die Zielerreichung nicht beeinflussen konnten, fühlten sie sich dem Zielsystem ausgeliefert. Sie versuchten, mit einem immer höheren Ressourceneinsatz die Ziele zu erreichen. Viele Steuerungsmaßnahmen erscheinen mit Blick auf die rechnerische Zielerreichung zunächst zielführend. Bei einer näheren Betrachtung zeigt sich jedoch, dass sie nicht dem eigentlichen Ziel, Arbeitslosigkeit zu vermeiden, sondern nur der Herstellung eines „günstigen“ Zielindikators dienen.

Im Einzelnen:

Ein schneller Zugang zur Vermittlungsfachkraft bei drohender Arbeitslosigkeit ist zwar wichtig, damit die Agenturen sich gemeinsam mit den Arbeitssuchenden rechtzeitig um eine Integration bemühen können. Die Agenturen wählten Kunden für den Sofortzugang zur Vermittlungsfachkraft jedoch danach aus, wie groß die Wahrscheinlichkeit für eine schnelle Integration war. Schätzten sie die Wahrscheinlichkeit für eine Anschlussbeschäftigung hoch ein, konnten die Kunden sofort mit einer Vermittlungsfachkraft sprechen. Kunden, denen die Agenturen aufgrund ihres Alters, einer Behinderung, gesundheitlichen Einschränkungen oder einer niedrigen Qualifikation geringere Chancen auf eine schnelle Integration einräumten, schlossen sie vom Sofortzugang aus. Diese Vorgehensweise ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht hinnehmbar und verstößt gegen die Grundsätze einer guten Verwaltungsführung. Sie kann beispielsweise dazu führen, dass zwei Beschäftigte des gleichen Unternehmens mit der gleichen beruflichen Tätigkeit zum gleichen Zeitpunkt arbeitslos werden. Eine Person – unter 50 Jahre alt – kann sofort mit einer Vermittlungsfachkraft sprechen. Die andere – über 50 Jahre alt – muss auf einen Termin warten. Die Bundesagentur verwehrt damit genau jenen

Kunden eine schnelle Unterstützung, die sie am dringendsten benötigen. Zudem ist die Vorgehensweise diskriminierend, weil sie Menschen ohne sachlichen Grund alleine aufgrund ihres Alters oder einer Behinderung benachteiligt. Insofern ist § 36 Absatz 2 Satz 1 SGB III mit seinem Katalog der verbotenen und damit unbeachtlichen Einschränkungen, die Arbeitgeber bei der Vermittlung aufstellen, Ausdruck eines – letztlich im Benachteiligungsverbot des Artikels 3 Absatz 3 Grundgesetz und § 33c SGB I wurzelnden – allgemeinen Rechtsgedankens, den die Agenturen auch bei ihrer eigenen, selbstverantworteten Vermittlungstätigkeit zu beachten haben.

Auch die Direktüberstellung von Job-to-Job-Kunden zum Arbeitgeber-Service oder die gemeinsamen Aktivitäten von arbeitnehmerorientierten und arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräften konzentrieren sich auf Job-to-Job-Kunden mit ohnehin guten Integrationschancen. Weil die Ressourcen der Vermittlungsfachkräfte insgesamt begrenzt sind, führt die Konzentration auf Kunden mit guten Chancen zwangsläufig zu einer Benachteiligung von Kunden mit geringen Chancen. Es findet ein „Creaming“ innerhalb der Gruppe der Job-to-Job-Kunden statt. Die Zeit, die Vermittlungsfachkräfte für integrationsnahe Job-to-Job-Kunden nutzen oder sich im Kalender freihalten, fehlt für die Kunden, denen tatsächlich eine längere Arbeitslosigkeit droht oder bei denen diese schon eingetreten ist. Dies führt dazu, dass sich die Integrationschancen von Personen mit Vermittlungshemmnissen weiter verschlechtern und sich ihre Arbeitslosigkeit verfestigt.

Die Bundesagentur muss dringend darauf achten, Personen mit geringeren Integrationschancen schon in der Job-to-Job-Phase stärker in die Vermittlungsbemühungen einzubeziehen. Sie muss sicherstellen, dass Personen nicht diskriminiert werden. Personen mit schlechteren Integrationschancen benötigen nicht weniger, sondern mehr vermittlerische Unterstützung als Personen mit guten Integrationschancen.

Der Bundesrechnungshof hält es zudem für problematisch, wenn die Agenturen spezialisierte Job-to-Job-Vermittlungsfachkräfte einsetzen. Gelingt den Kunden keine Integration vor dem Übertritt in Arbeitslosigkeit, muss sich die dann für den „Normalfall“ zuständige Vermittlungsfachkraft neu mit den Gegebenheiten dieses Kunden befassen. Das ist zum einen nicht kundenfreundlich. Zum anderen ist es auch nicht wirtschaftlich, denn beim Wechsel der Vermittlungsfachkräfte entstehen Reibungsverluste. Um gut zu beraten und zu vermitteln sollte die Bundes-

agentur unnötige Zuständigkeitswechsel von Vermittlungsfachkräften vermeiden.

Der Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten während der Job-to-Job-Phase kann im Einzelfall sinnvoll sein. Die Entscheidung über einen Instrumenteneinsatz muss sich aber immer am arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf orientieren. Finanzieren die Agenturen Maßnahmen beim Träger für Job-to-Job-Kunden, bestehen erhebliche Zweifel, ob dies arbeitsmarktpolitisch in jedem Einzelfall notwendig ist. Die Förderung von Bewerbungscoachings aus dem Vermittlungsbudget dürfte schon allein wegen des Umgehungsverbots nach § 44 Absatz 3 Satz 3 SGB III⁵⁰ nicht zulässig sein. Auch dürfte sie in der Regel nicht notwendig im Sinne des § 44 Absatz 1 Satz 1 SGB III sein, weil die Arbeitnehmer noch in Beschäftigung sind und in der Regel über ein ausreichendes Erwerbseinkommen verfügen.⁵¹ Die Bundesagentur sollte deshalb Arbeitsmarktinstrumente bei Job-to-Job-Kunden nur dann nutzen, wenn dies arbeitsmarktpolitisch und unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zwingend erforderlich ist.

Die Agenturen betrieben einen hohen Aufwand, um die Mitwirkung von Job-to-Job-Kunden zu verbessern. Zwar sehen wir es als wichtig an, dass Job-to-Job-Kunden frühzeitig in den Vermittlungsprozess einbezogen werden. Teilweise waren die Bemühungen um eine verbesserte Mitwirkung jedoch übersteigert und geradezu fehlgeleitet. Die Agenturen verkehren die Melde- und Mitwirkungspflichten der Arbeitsuchenden ins Gegenteil, wenn Vermittlungsfachkräfte die Kunden immer wieder – teilweise abends mit dem Diensthandy – anrufen. Arbeitgeber sind nach § 629 BGB verpflichtet, gekündigten Mitarbeitern Zeit zur Stellensuche einzuräumen. Die Bundesagentur sollte ihre Bemühungen um eine verbesserte Mitwirkung überprüfen. Dabei sollte sie die (gesetzlichen) Pflichten von Arbeitgebern sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei gekündigten Beschäftigungsverhältnissen berücksichtigen.

Die Agenturen wendeten nach unseren Feststellungen viel Zeit und damit Personalkapazität auf, um Integrationen (Zählergröße des Integrationsgrades Job-to-Job) zu ermitteln. Es dient jedoch nicht dem Ziel, Arbeitslosigkeit zu vermeiden, wenn die Agenturen mit hohem Aufwand Abmeldungen überprüfen und korrigieren, händische Listen führen und mit den Informationen aus den IT-Fachverfahren

⁵⁰ In der ab dem 1. April 2012 gültigen Fassung.

⁵¹ vgl. hierzu auch unsere Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Förderung aus dem Vermittlungsbudget vom 17. Februar 2011.

abgleichen. Dies gilt insbesondere auch für die Aktivitäten zur Verbleibsklä rung. Es ist sehr wahrscheinlich, dass Kunden, die sich nicht (mehr) bei der Agentur melden, die Leistungen der Agentur nicht in Anspruch nehmen müssen oder wollen. Oft haben sie bereits eine neue Beschäftigung gefunden oder ihr Arbeitgeber hat das bestehende Arbeitsverhältnis fortgesetzt. Die Bundesagentur muss ihre Steuerungsmaßnahmen bei der Abbildung von Job-to-Job-Integrationen, also der Zählergröße des Integrationsgrades Job-to-Job, dringend überdenken. Sie sollte ernsthaft prüfen, ob sie tatsächlich Arbeitslosigkeit zu vermeiden helfen. Zwar hält auch der Bundesrechnungshof eine hohe Datenqualität für wichtig. Die Bundesagentur sollte aber bedenken, dass die Kapazitäten der Vermittlungsfachkräfte begrenzt sind. Die Zeit, die Vermittlungsfachkräfte für die Verbleibsklä rung von (wahrscheinlich) integrierten Kunden oder die Überprüfung von Abmeldedaten aufbringen, fehlt für die Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen oder tatsächlich von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen. Die Bundesagentur sollte deshalb den Ressourceneinsatz für Verbleibsklä rungen und Datenüberprüfungen deutlich verringern.

Die Bemühungen der Agenturen, die Nennergröße des Integrationsgrades Job-to-Job „auf dem Papier“ zu verringern, sind nicht hinnehmbar. Die Agenturen meldeten Arbeitsuchende ab und unterstellten einen Verbleib im Beschäftigungsverhältnis, obwohl dieser nicht bekannt war oder die Kunden sogar mit Sicherheit arbeitslos wurden. Damit wollten sie die Nennergröße des Integrationsgrades Job-to-Job reduzieren, um einen höheren Zielwert zu erreichen. Sie grenzten damit Kunden von den Vermittlungsbemühungen aus, bis sie sich erneut bei der Agentur meldeten. Dieses Vorgehen läuft dem gesetzlichen Auftrag, Arbeitslosigkeit zu vermeiden, zuwider. Wenn die Agenturen umgekehrt gezielt Personen ansprechen, die weder arbeitslos noch von Arbeitslosigkeit bedroht sind, verfehlen sie ebenfalls ihren gesetzlichen Auftrag. Die Bundesagentur muss künftig stärker kontrollieren, ob die Agenturen das Kundenpotential künstlich „positiv“ verändern. Sie sollte fachaufsichtlich sicherstellen, dass Kunden nicht ohne sachgerechten Grund abgemeldet oder ohne Rechtsgrundlage als Kunden registriert werden.

Die Aktivitäten beim Übertritt Auszubildender von der Berufsausbildung in ein Arbeitsverhältnis sind in gleicher Weise kritikwürdig. Zwar soll die Bundesagentur junge Menschen bei ihrem Start ins Berufsleben begleiten. Nach unseren Feststellungen spricht sie aber bevorzugt die Auszubildenden an, die ohnehin in Bran-

chen mit einem hohen Arbeitskräftebedarf tätig sind. Das Risiko einer (längeren) Arbeitslosigkeit ist für diese jungen Menschen gering. Die bloße Erfassung von sicheren Übertritten mit dem Ziel einer Zählung als Job-to-Job-Integration, wie sie die Agentur G praktiziert, stellt aus unserer Sicht eine Manipulation dar. Wir empfehlen, die Aktivitäten beim Übertritt von der Berufsausbildung in ein Arbeitsverhältnis vor allem auf die jungen Menschen zu richten, bei denen eine Übernahme nicht sicher erscheint. In Branchen mit geringem Arbeitskräftebedarf dürften die jungen Menschen ein höheres Risiko haben, nach der Berufsausbildung nicht übernommen zu werden. Manipulationen der vorgenannten Art muss die Bundesagentur sofort beenden.

Die Regionaldirektionen verfügen mit den begleitenden Maßnahmen wie z. B. den Prozessanalysen bereits über gute Ansätze, um die Arbeit der Agenturen im Bereich Job-to-Job zu verbessern. Sie sollten diese guten Ansätze nutzen, um die Agenturen dabei zu unterstützen, an dem eigentlichen Ziel – der Vermeidung von Arbeitslosigkeit – zu arbeiten. Zudem sollten sie – auch im Bereich Job-to-Job – den Blick verstärkt auf die Personen richten, deren berufliche Eingliederung erschwert ist.

Wir bitten um Stellungnahme.

6 Vergleichende Betrachtung der Integrationsbemühungen

6.1 Ausgangslage

Um unsere Feststellungen zur Steuerung der Zielerreichung abzurunden, untersuchten wir bei unseren örtlichen Erhebungen auch die Integrationsbemühungen der Agenturen für einzelne Kunden. Hierzu werteten wir Kundendatensätze im IT-Fachverfahren VerBIS aus. Insgesamt bezogen wir 695 Datensätze aus den sieben Agenturen in unsere Auswertung ein. Sie gehörten den folgenden Vergleichsgruppen an.

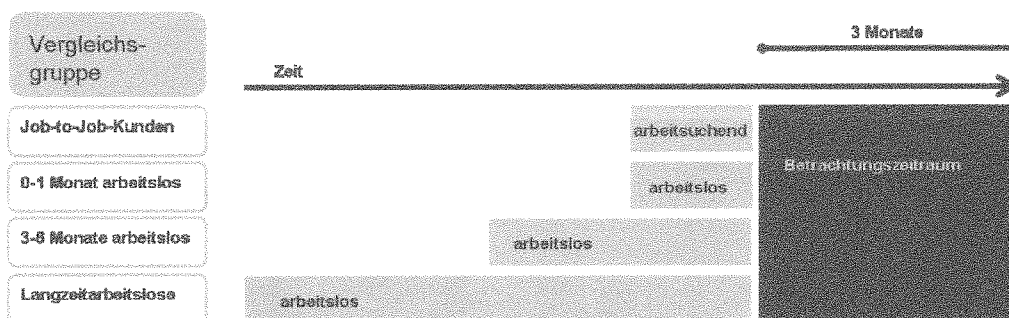
- 1) Job-to-Job-Kunden: Kunden, die in einem gekündigten oder befristeten Beschäftigungsverhältnis standen und bei der Agentur arbeitsuchend gemeldet waren (175 Kunden),
- 2) 0-1 Monat arbeitslos: Kunden, die höchstens einen Monat arbeitslos waren (171 Kunden),
- 3) 3-6 Monate arbeitslos: Kunden, die seit drei bis sechs Monaten arbeitslos waren (173 Kunden),

- 4) Langzeitarbeitslose: Kunden, die seit mindestens einem Jahr arbeitslos waren⁵² (176 Kunden).

Für alle Vergleichsgruppen werteten wir über einen Zeitraum von drei Monaten (Betrachtungszeitraum)⁵³ aus, was die Agenturen unternahmen, um die Kunden wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.⁵⁴ Für die einzelnen Kundengruppen war der Betrachtungszeitraum immer vergleichbar.⁵⁵ Abbildung 7 verdeutlicht unsere Vorgehensweise bei der Auswahl und Auswertung der Kundendatensätze.

Abbildung 7

Vergleichsgruppen und Betrachtungszeitraum



Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes.

Die Einträge im IT-Fachverfahren VerbIS werteten wir danach aus,

- wie viele vermittlungsrelevante Kontakte⁵⁶ im Betrachtungszeitraum stattfanden,
- wie häufig die Agenturen im Betrachtungszeitraum nach Stellenangeboten suchten⁵⁷ und
- ob und wie häufig die Agenturen die Kunden einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zuwies.

6.2 Feststellungen

Die Zahl der vermittlungsrelevanten Kontakte war je nach Vergleichsgruppe un-

⁵² vgl. § 18 Absatz 1 SGB III.

⁵³ Nur für die Job-to-Job-Kunden war der Betrachtungszeitraum teilweise kürzer. Dies lag darin begründet, dass sich die Job-to-Job-Kunden oft erst kurz vor Eintritt der Arbeitslosigkeit bei der Agentur meldeten oder die Agenturen sie wegen einer neuen Beschäftigung oder Weiterbeschäftigung vor Ablauf von drei Monaten wieder abmeldeten.

⁵⁴ Aktivitäten außerhalb des Betrachtungszeitraums berücksichtigten wir bei unserer Auswertung nicht.

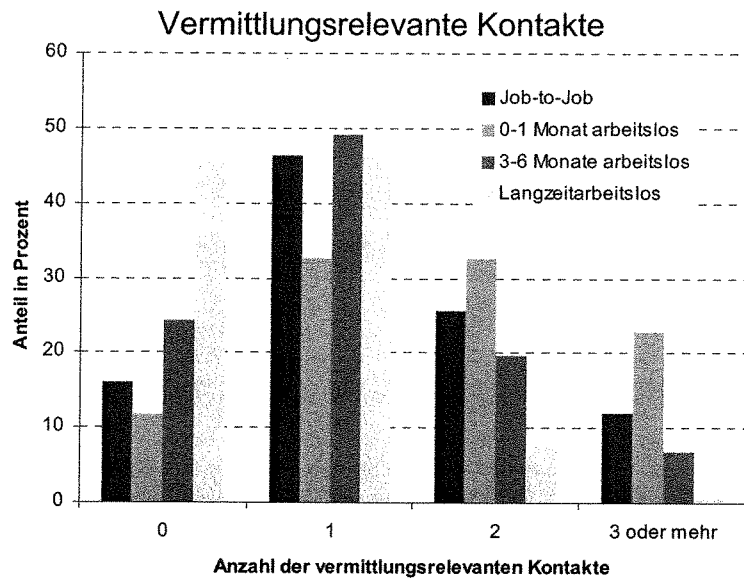
⁵⁵ Der Betrachtungszeitraum entsprach für die Agenturen A, C und D der Zeit vom 15. August bis 14. November 2011, für die Agenturen B, E, F und G der Zeit vom 5. Dezember 2011 bis 4. März 2012.

⁵⁶ Alle Kontakte, die die berufliche Eingliederung betrafen. Dazu zählten neben persönlichen Kontakten auch Telefongespräche zwischen Vermittlungsfachkräften und Kunden. Die Klärung leistungsrechtlicher Fragen oder anderer Belange wie z. B. Adressänderungen oder Terminabsagen werteten wir nicht als vermittlungsrelevanten Kontakt.

⁵⁷ Wir werteten aus, wie häufig die Agenturen einen Stellensuchlauf dokumentiert hatten, unabhängig davon, ob der Suchlauf erfolgreich war oder nicht. Zwar gibt es keine zentrale Vorgabe, nicht erfolgreiche Stellensuchläufe zu dokumentieren. Die Agenturen gaben nach eigenen Angaben in der Regel jedoch eine Dokumentation nicht erfolgreicher Stellensuchläufe in ihren dezentralen Konzepten und teaminternen Weisungen vor.

terschiedlich. So hatte rund ein Viertel der Personen, die höchstens einen Monat lang arbeitslos waren, drei oder mehr Kontakte zur Vermittlungsfachkraft. Bei den Langzeitarbeitslosen traf dies nur auf ein Prozent zu. Gar keinen Kontakt zur Vermittlungsfachkraft hatten hingegen 45 % der Langzeitarbeitslosen, bei den Personen mit kurzer Arbeitslosigkeitsdauer betrug die Quote zwölf Prozent (vgl. Abbildung 8).

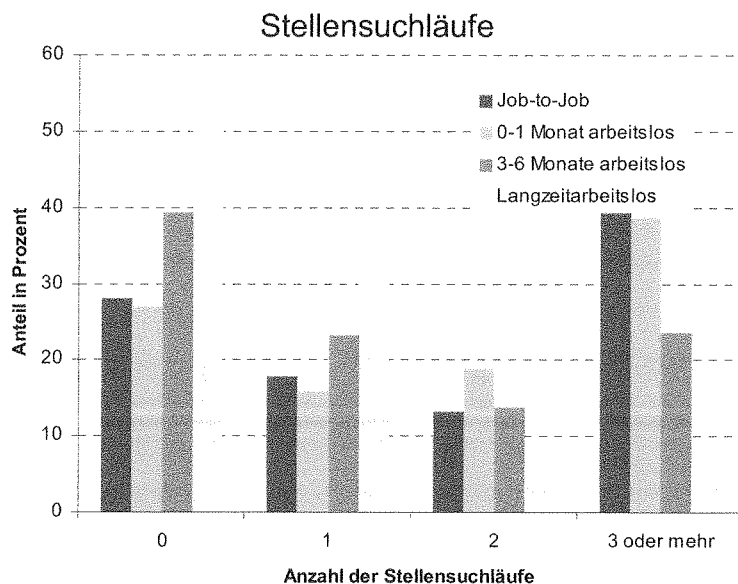
Abbildung 8



Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf Grundlage der Einträge im IT-Fachverfahren VerBIS.

Die Zahl der Stellensuchläufe im Betrachtungszeitraum unterschied sich ebenfalls je nach Vergleichsgruppe. So führten die Agenturen für mehr als die Hälfte der Langzeitarbeitslosen im Betrachtungszeitraum keine Stellensuchläufe durch. Wenn sie hingegen besonders häufig nach Stellen suchten, so betraf dies zumeist Job-to-Job-Kunden und Personen mit kurzer Dauer der Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 9).

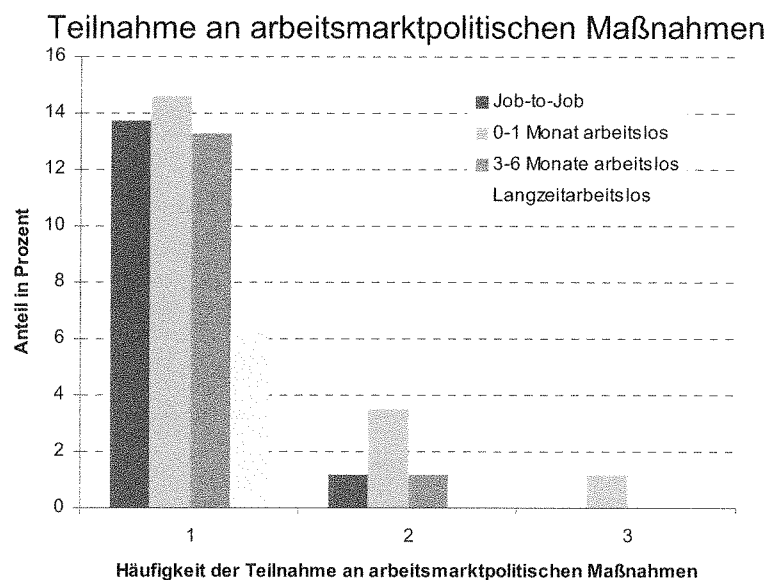
Abbildung 9



Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf Grundlage der Einträge im IT-Fachverfahren VerBIS.

Im Betrachtungszeitraum nahmen Personen aller Vergleichsgruppen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil. Die Agenturen wiesen jedoch Langzeitarbeitslose seltener einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zu (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10



Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf Grundlage der Einträge im IT-Fachverfahren VerBIS.

6.3 Würdigung und Empfehlungen

Unsere vergleichenden Betrachtungen der Integrationsbemühungen zeigen, dass die Konzentration auf Personen mit guten Integrationschancen nicht nur in Konzepten, Steuerungsmaßnahmen und Weisungen der Agenturen beschrieben, son-

dem in der täglichen Arbeit tatsächlich gelebt wird. Die Frage, wie häufig die Agenturen für einzelne Personen vermittlerisch tätig werden, wurde maßgeblich durch die Dauer der Arbeitslosigkeit beeinflusst. Dabei erhielten Langzeitarbeitslose im Betrachtungszeitraum sehr viel häufiger gar keine vermittlerische Unterstützung als Job-to-Job-Kunden und Personen mit kurzer Dauer der Arbeitslosigkeit. Umgekehrt erhielten Langzeitarbeitslose nur sehr selten eine verstärkte vermittlerische Unterstützung. Wenn die Agenturen verstärkt vermittlerisch tätig wurden, dann in der Regel für Job-to-Job-Kunden und Personen mit kurzer Arbeitslosigkeit. „Creaming“ ist demnach nicht nur ein theoretisches Risiko.

Besonders problematisch ist es, wenn Vermittlungsfachkräfte über einen längeren Zeitraum überhaupt keinen Kontakt zu Langzeitarbeitslosen haben und nicht nach Stellen suchen. In der Folge verfestigt sich die Arbeitslosigkeit immer mehr und die Chancen auf eine berufliche Eingliederung sinken.

Wir empfehlen deshalb, das Steuerungssystem zu verändern. Es muss so angelegt sein, dass „Creaming“ nicht „belohnt“ wird. Zu näheren Empfehlungen verweisen wir auf unsere Ausführungen unter Nummer 4.2.

Wir bitten um Stellungnahme.

7 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält das Führen über Ziele für ein wirksames und sinnvolles Instrument. Das Zielsystem ist bei der Bundesagentur fest etabliert und hat einen wesentlichen Einfluss auf das Handeln der einzelnen Dienststellen. Umso wichtiger ist es, dass es die richtigen Impulse gibt. Wie unsere Feststellungen zeigen, gelingt dies häufig nicht. Sowohl im Bereich Job-to-Job als auch bei der Integration von Arbeitslosen stellten wir Fehlsteuerungen in Form von „Creaming“ und Manipulationen fest. Die Fehlsteuerungen sind eine Reaktion der Agenturen und Regionaldirektionen auf das Steuerungssystem und die Zielerwartungen der Zentrale. Diese – fast schon regelmäßige – Begleiterscheinung bei der Steuerung durch Kennzahlen muss stets im Auge behalten werden. Die steigende Zielerwartung führte dazu, dass die Agenturen die Fehlsteuerungen noch verstärkten. Der Aufwand für die Abbildung von Integrationen war unverhältnismäßig hoch und kostete personelle Ressourcen, die dringend für vermittlerische Aufgaben benötigt werden. Die Tatsache, dass wir in allen geprüften Agenturen Fehlsteuerungen

festgestellt haben, zeigt, dass es sich um ein grundsätzliches Problem handelt. Die Regionaldirektionen haben in ihrer Fachaufsicht die Fehlsteuerungen und Manipulationen nicht erkannt.

Die Bundesagentur sollte ihre Zielsteuerung verändern. Sie muss den Blick wieder auf das eigentliche Ziel – Arbeitslosigkeit zu vermeiden und zu verkürzen – lenken. Die gesetzliche Aufgabe einer verstärkten vermittlerischen Unterstützung für Personen mit erschwerter beruflicher Eingliederung muss im Zielsystem Beachtung finden. Dies könnte beispielsweise gelingen, indem Integrationen solcher Kunden höher gewichtet werden. Eine andere Möglichkeit könnte sein, Integrationsgrade speziell für Personen mit erschwerter beruflicher Eingliederung einzuführen oder die Zahl von Übertritten in Langzeitarbeitslosigkeit als neuen Indikator in das Zielsystem aufzunehmen. Wir halten es für unerlässlich, die Zielerreichung nicht nur quantitativ, sondern auch und vor allem qualitativ zu betrachten. Nicht nur das äußere Ob der Zielerreichung ist entscheidend, sondern vor allem das inhaltliche Wie. Die Bundesagentur muss deshalb fachaufsichtlich sicherstellen, dass die Agenturen tatsächlich am Ziel – und nicht an einer Kennzahl – arbeiten. Manipulationen muss sie aufdecken und sofort beenden. Das Bundesarbeitsministerium muss diesen Prozess begleiten. Zudem sollte es im Blick haben, dass die besondere Unterstützung von Personen mit erschwerter beruflicher Eingliederung im Zielsystem Berücksichtigung findet. Mit der Aufnahme des Ziels der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit in die Rahmenzielvereinbarung hat es hier einen ersten Schritt getan. Der Bericht zur Entwicklung der Rahmenziele zeigt Handlungsbedarfe – wie eine gestiegene Quote der Langzeitarbeitslosigkeit – auf (vgl. Nummer 2). Die Rahmenzielvereinbarung bleibt aber wegen der fehlenden Zielwerte und der geringen Bedeutung für das Handeln der Agenturen bislang ohne Wirkung. Das Bundesarbeitsministerium sollte verbindliche Vereinbarungen mit der Bundesagentur zu den Zielen der Rahmenzielvereinbarung treffen. Sollte es feststellen, dass die Bundesagentur ihrem gesetzlichen Auftrag einer verstärkten vermittlerischen Unterstützung für Personen mit erschwerter beruflicher Eingliederung nicht oder nur unzureichend nachkommt, muss es rechtsaufsichtlich tätig werden.