Beitrag der öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu Europa 2020

Papier zur Strategie der ÖAV für 2020

Zusammenfassung

Dieses Papier stellt die gemeinsame Strategie für die Zukunft vor, die von allen europäischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen unterstützt wird. Unter Berücksichtigung des Wandels der Rahmenbedingungen, mit dem die europäischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den kommenden Jahren konfrontiert sein werden, sowie der Veränderungen in der Art und Weise, wie Arbeitsmärkte funktionieren und öffentliche Dienstleister ihre Tätigkeiten ausführen müssen, beschreibt die Strategie der ÖAV für 2020, welche Änderungen der Rolle und Funktion der öffentlichen Arbeitsverwaltungen im Hinblick auf die Umsetzung der Strategie Europa 2020 notwendig sind. Außerdem legt sie die Rolle der öffentlichen Arbeitsverwaltungen entsprechend der Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses „Übergänge lohnend machen“ fest, durchaus im Bewusstsein der unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen, Zielsetzungen, Produktpaletten und Strukturen der Systeme der europäischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen.

Im Hinblick auf die Herausforderungen der Übergangsarbeitsmärkte sollten öffentliche Arbeitsverwaltungen eine Aktivierungspolitik mit nachhaltigen Ergebnissen betreiben. Gleichzeitig müssen sie sich stärker auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarkts konzentrieren, da Arbeitgeber zunehmend Schwierigkeiten bei der Einstellung haben. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen benötigen häufig eine intensivere Unterstützung von Seiten der öffentlichen Arbeitsverwaltungen. Es ist ebenfalls notwendig, eine engere Zusammenarbeit zwischen den europäischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu schaffen.

Um ein optimales Funktionieren des Arbeitsmarkts zu gewährleisten, das für den Erfolg der Strategie Europa 2020 von entscheidender Bedeutung ist, sollten die öffentlichen Arbeitsverwaltungen das Mandat zur Wahrnehmung von Steuerungsfunktionen erhalten. Bei der Definition des Begriffs „Steuerung“ lassen sich mehrere Ebenen unterscheiden, beginnend bei einem gründlichen Verständnis der vielfachen Übergänge, die kontinuierlich auf dem Arbeitsmarkt vollzogen werden, einem klaren Bild der von den Arbeitsmarktakteuren angebotenen Dienstleistungen und der größtmöglichen Bekanntmachung und Nutzung von Arbeitsmarktinformationen. Steuern beinhaltet auch, Arbeitsmarktakteure zur Kooperation und Innovation anzuregen, mit öffentlichen oder privaten Partnern zusammenzuarbeiten und die Arbeitsmarktakteure mit der Arbeitsmarktpolitik auf eine Linie zu bringen.

Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen müssen im Hinblick auf ihren Beitrag zum Konzept „Übergänge lohnend machen“, Brücken für die Übergänge im Rahmen der beruflichen Laufbahn bauen. Zur Erleichterung des Übergangs zwischen Lernen und Arbeiten beispielsweise müssen sie eng mit verschiedenen Akteuren der allgemeinen und beruflichen Bildung zusammenarbeiten. Um das Karussell schnell wechselnder Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsperioden zu vermeiden, sollten die öffentlichen Arbeitsverwaltungen das Bewusstsein für die Bedeutung nachhaltiger Ergebnisse von Aktivierungsmaßnahmen schärfen und Arbeitgeber über ihre Aufgaben und Möglichkeiten informieren, um die Versorgung mit Arbeitskräften sicherzustellen. Schließlich können öffentliche Arbeitsverwaltungen Brücken zu Diensten für Laufbahnplanung schlagen und den Erwerb von Fähigkeiten zur Planung der beruflichen Laufbahn fördern, die Arbeitsuchenden ermöglichen, mit Schwankungen in der Karriere zurechtzukommen.

Das Papier unterstreicht auch, wie wichtig die Fähigkeit der öffentlichen Arbeitsverwaltungen ist, agil zu sein, um die größtmögliche Wirkung der Arbeitsmarktpolitik sicherzustellen. Darüber hinaus wird anhand mehrerer Hauptumsetzungsprinzipien dargestellt, welche Auswirkungen die ÖAV-Strategie für 2020 auf die Geschäftsmodellierung und die Diensterbringung öffentlicher Arbeitsverwaltungen hat. Das Papier legt dar, dass überzeugende Argumente erarbeitet werden sollten, um den Mehrwert der öffentlichen Arbeitsverwaltungen aufzuzeigen, und zeichnet schließlich den Weg der Veränderung, der beschritten werden muss, um die für 2020 angestrebte strategische Neuausrichtung der ÖAV zu erreichen.

Vorwort

Für die europäischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen wird es nie mehr möglich sein, „weiterzumachen wie bisher". Die letzten Jahre haben schmerzhaft verdeutlicht, dass auf dem Arbeitsmarkt zunehmend schnelle und gewaltige Veränderungen stattfinden. Hinzu kommt, dass sich die soziale Funktion der öffentlichen Arbeitsverwaltungen verändert. Heute müssen sie sich in „arbeitsgerichtete Pforten zu Wohlfahrtssystemen" verwandeln. Im Angesicht vielfältiger Unsicherheiten und Möglichkeiten sowie ausdrücklicher Verantwortlichkeiten und Erwartungen brauchen öffentliche Arbeitsverwaltungen eine klare und stabile Vorstellung von den Entwicklungen, die sie vollziehen müssen, um relevant und wirksam zu bleiben. Im vorliegenden Papier wird die von allen europäischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen unterstützte gemeinsame Strategie für die Zukunft verdeutlicht und festgelegt. Es wird nun vorgelegt, um Politikgestaltern eine Antwort darauf zu geben, wie die öffentlichen Arbeitsverwaltungen künftig die Wirkung und Durchführung der Europa 2020-Strategie sicherstellen können.

1. Ein sich wandelndes Umfeld

Arbeitsmarktsteuerung ist eng mit makroökonomischer Steuerung verbunden[1]. In ganz Europa müssen Nationen die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise bewältigen und neue Wege für ihre Industrie finden. Zur Gewährleistung der Haushaltsstabilität in der Eurozone werden Sparmaßnahmen ergriffen und den Regierungen **finanzielle Einschränkungen** auferlegt. Die Globalisierung übt Druck auf die Wettbewerbsposition Europas aus.

Zweitens beschleunigt sich der Überalterungsprozess in Europa, und das Verhältnis zwischen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und Rentnern beginnt sich zu verschieben. Die aktive Erwerbsbevölkerung wird also voraussichtlich schrumpfen und das Arbeitskräfteangebot gefährden. Die **Alterung** bringt demnach große Herausforderungen für die Gesundheitsversorgung, das Wirtschaftswachstum und die Finanzierung der Sozialsysteme mit sich. Die Regierungen müssen antizipieren und planen, um den Bestand an ausreichend qualifizierten Arbeitskräften aufrechtzuerhalten.

Europa steht auch vor ökologischen Herausforderungen. Die globale Erwärmung und die Abnahme der natürlichen Ressourcen zwingt die Unternehmen, sich neu zu orientieren und auf nachhaltiges Wirtschaften auszurichten. Und durch die **Ökologisierung** der Wirtschaft entstehen neue Qualifikationsanforderungen.

Die Jugendlichen der **neuen Generation** haben ein anderes Verständnis von Arbeit, andere Kompetenzen und Soft Skills und andere Erwartungen an öffentliche Dienste. Kinder wachsen in einer Welt auf, die durchdrungen ist von Technologien und Informationen, mit denen sie intuitiv und geschickt umgehen. Soziale Vernetzung, virtueller Kompetenzerwerb und Multitasking sind eindeutig Teil ihres Entwicklungsprozesses. In der Zwischenzeit entstehen neue Beschäftigungsformen.

Moderne Dienste sind maßgeblich von Informationstechnologien abhängig und werden somit durch neue Software und Technologien und neue Instrumente für Datenerhebung und –austausch sowie Data-Mining beeinflusst, aber auch durch alternative Kommunikations- und Kooperationskanäle, durch ein zunehmend soziales und mobiles Internet und vieles mehr. All diese **technologischen Innovationen** verändern auch die grundlegenden Mechanismen auf dem Arbeitsmarkt, so zum Beispiel die Art und Weise, wie neue Mitarbeiter eingestellt werden, oder wie Arbeitsuchende sich für eine Stelle bewerben. Mit Hilfe der Technologie

[1] Die Bereiche Beschäftigungspolitik, Schaffung von Arbeitsplätzen und Arbeitsrecht fallen jedoch nicht in die Zuständigkeit der öffentlichen Arbeitsverwaltungen.

wird auch die Fähigkeit der öffentlichen Arbeitsverwaltungen gestärkt, als Informationsvermittler zu fungieren.

In vielen Mitgliedstaaten kommt es zunehmend zu einem Missverhältnis zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage. Die Arbeitslosigkeit steigt, und es droht ein weit reichender Kampf um Talente, da die Unternehmen zunehmend Schwierigkeiten haben werden, freie Stellen für Engpassberufe zu besetzen, und es aufgrund der demografischen Entwicklung an Arbeitsuchenden mit den erforderlichen Qualifikationen fehlen wird.

Ein weiterer Grund zur Besorgnis ist die niedrige **Erwerbsquote** einiger Zielgruppen, die in den Arbeitsmarktstatistiken weniger gut abschneiden. Es ist zwar bekannt, dass gering qualifizierte Jugendliche, Arbeitskräfte über 55 Jahren, Migranten, Berufsunfähige, Langzeitarbeitslose, in Armut lebende Personen und andere benachteiligte Gruppen unzulängliche Erwerbsquoten aufweisen, aber dies bleibt ein strukturelles Problem. Hinzu kommt, dass das Bildungsgefälle wächst. Gleichzeitig sind die Investitionen in lebenslanges Lernen in Europa nach wie vor nicht ehrgeizig genug, sondern scheinen sogar abzunehmen.

Schließlich ändert sich die gesellschaftliche Wahrnehmung von der Rolle staatlicher Stellen und öffentlicher Dienste, und dies schafft bei vielen öffentlichen Arbeitsverwaltungen **Unsicherheit bezüglich der politischen Entscheidungen** über ihre langfristige Finanzierung und ihren Tätigkeitsbereich. Obgleich die Bankenkrise die Forderung nach Marktregulierung verstärkt hat und die Umsetzung von Politikmaßnahmen weiterhin zu den wichtigsten Aufgaben der öffentlichen Arbeitsverwaltungen gehört, ist in mehreren Ländern eine zunehmende Tendenz zu beobachten, die Eigenverantwortung der Bürger und Unternehmen zu betonen, was in manchen Fällen möglicherweise den Bedarf an Leistungen öffentlich finanzierter Dienstleister reduziert und mit Sicherheit die Notwendigkeit unterstreicht, öffentliche Mittel intelligent einzusetzen.

Von öffentlichen Arbeitsverwaltungen wird erwartet, dass sie zugleich aktuelle und künftige Herausforderungen bewältigen. Um schnell auf sich verändernde Gegebenheiten reagieren zu können und kurzfristige Interventionen mit nachhaltigen Lösungen zu kombinieren, müssen sie flexibel, reaktionsfähig und kreativ sein. Öffentliche Arbeitsverwaltungen können Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt durch den Informationsaustausch mit politischen Entscheidungsgremien und durch antizyklisches Handeln antizipieren und beeinflussen.

2. Sich wandelnde Arbeitsmärkte

In den letzten Jahrzehnten hat sich in allen Mitgliedstaaten zunehmend die Ansicht durchgesetzt, dass öffentliche Arbeitsverwaltungen (ÖAV) eine aktivere Rolle bei der Verringerung der Abhängigkeit von Arbeitslosenunterstützung spielen sollten. Als Reaktion auf grundlegende Veränderungen auf unseren Arbeitsmärkten und in der Gesellschaft entwickelt sich schrittweise eine neue Reihe von Aufgaben für die ÖAV, die auf die Unterstützung der gesamten beruflichen Laufbahn abzielen. Diese Verlagerung weg von der Dichotomie „Arbeitslosigkeit-Erwerbstätigkeit“ beruht auf der Einführung des neuen Paradigmas der **„Übergangsarbeitsmärkte**“ – eines Konzeptes, das durch führende Wissenschaftler (u. a. Schmid, Auer und Gazier) entwickelt wurde. Gleichzeitig haben politische Entscheidungsträger nach einem neuen, ausgewogenen Verhältnis zwischen Flexibilität und Sicherheit für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gesucht, das als „**Flexicurity“** bezeichnet wird. Beide Konzepte können als Antwort auf den zunehmend unbeständigen Arbeitsmarkt und seine Auswirkungen auf die soziale Sicherheit betrachtet werden.

Mehrere Trends haben das Ende des traditionellen Arbeitsmarkts herbeigeführt, der geprägt war durch den männlichen Brotverdiener, der bis zur Pensionierung in Vollzeitform und häufig im gleichen Unternehmen beschäftigt war. Zu diesen Trends gehören u. a. die Verlagerung von Massenproduktion hin zu maßgeschneiderten Dienstleistungen, der Eintritt

von Frauen in den Arbeitsmarkt und die Aushöhlung interner Arbeitsmärkte. Diese Veränderungen haben dazu geführt, dass die Beschäftigungsverhältnisse weit weniger stabil geworden sind und während des Lebens vielfältige **Übergänge** in den und auf bzw. aus dem Arbeitsmarkt vollzogen werden.

Diese Übergangsarbeitsmärkte bergen (neue) **soziale Risiken**, die sich meist negativ auf benachteiligte Gruppen auswirken: das Risiko geringer Erwerbsfähigkeit aufgrund mangelnder Bildung, das Risiko der Einkommensvolatilität aufgrund schwankender Nachfrage und Stellenwechsel, das Risiko des Verlusts des gesamten Einkommens aufgrund unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, das Risiko eingeschränkter Erwerbsfähigkeit aufgrund sozialer Verpflichtungen wie Kinderbetreuung oder Pflege älterer Menschen, das Risiko eingeschränkter Erwerbsfähigkeit oder Nichterwerbsfähigkeit aufgrund einer Behinderung, einer chronischen Krankheit oder des Alters.

Die neue Realität der Übergangsarbeitsmärkte bedarf neuer politischer Lösungen, um die Bürger in die Lage zu versetzen, „riskante Übergänge“ zu meistern und ihr eigenes (Arbeits-)Leben zu verbessern. Daher haben Wissenschaftler das Konzept der „**positiven Übergänge**“ eingeführt, das einen selbstverstärkenden Prozess weiterer Investitionen in die Beschäftigungsfähigkeit der Bürger umfasst.

Wendet man das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte auf die Rolle des „neuen“ Systems der öffentlichen Arbeitsverwaltungen[2] an, so bringt dies (mindestens) drei Neuerungen in Bezug auf die herkömmliche Funktion der Systeme der sozialen Sicherheit mit sich:

1. Eine neue Kombination „aktiver“ und „passiver“ Funktionen, die zum Konzept der **“aktiven Sicherheiten“** verschmolzen werden. Statt passiv Einkommensverluste auszugleichen und Arbeitsplätze zu schützen, sollten die Regierungen aktiv in das Humankapital des Einzelnen und in die Arbeitsumgebung investieren, um Menschen zu helfen, sich selbst zu schützen. Die Systeme der öffentlichen Arbeitsverwaltungen verfolgen eine Aktivierungspolitik mit nachhaltigen Ergebnissen, indem sie auf „aktive Sicherheiten“ abzielen und zugleich die Rechte und Pflichten arbeitsloser Bürger stärken.

2. Eine neue **antizipierende Rolle** in Bezug auf mögliche berufliche Übergänge. Statt Arbeitsplatzwechsel zu erzwingen sollten die Regierungen den Schwerpunkt auf die Unterstützung der beruflichen Laufbahn legen, die dem Einzelnen eine Perspektive und ein Mitspracherecht im Hinblick auf ihre Entwicklung gibt. Die Systeme der öffentlichen Arbeitsverwaltungen sollten berufliche Übergänge ermöglichen, da sich die wirtschaftliche Lage und die Präferenzen des Einzelnen im Lauf der Zeit ändern können.

3. Eine Verlagerung der Aufgabe der Systeme der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, weg vom herkömmlichen Dienen hin zu **Erleichterung, Coaching und Steuerung**, wobei der Begriff „Steuerung“ zwei Bedeutungen hat: Einerseits steht er für Governance, Management, Anregung, Koordinierung und Qualitätssicherung der angebotenen Dienstleistungen und der Partnerschaften und andererseits für die Bereitstellung von (Online-)Instrumenten und Grundleistungen zur Unterstützung der individuellen Laufbahnplanung.

[2] Die Verwendung des Begriffs „System der öffentlichen Arbeitsverwaltungen“ statt „öffentliche Arbeitsverwaltung“ hilft, über die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in den spezifischen nationalen Kontexten hinauszugehen. Gleichzeitig drückt der Begriff aus, dass die Steuerung der Arbeitsmärkte nicht durch ein einziges Ministerium oder eine einzige öffentliche Stelle sondern durch Netzwerkbildung erreicht wird.

Durch die Anwendung eines Ansatzes, der die gesamte berufliche Laufbahn oder das gesamte Leben berücksichtigt, wird die Zielgruppe der Systeme der öffentlichen Arbeitsverwaltungen auf neue „Kunden“ (Arbeitnehmer, Arbeitgeber, nicht erwerbstätige Gruppen) ausgedehnt, die traditionell keine Verbindung zu den öffentlichen Arbeitsverwaltungen haben.

Abgesehen von den drei Neuerungen der herkömmlichen Aufgaben der Systeme der öffentlichen Arbeitsverwaltungen vollzieht sich als vierte Entwicklung eine Verlagerung zu Dienstleistungspaketen, die **stärker an der Arbeitsnachfrage ausgerichtet** sind. Im Hinblick auf zunehmende Schwierigkeiten bei der Einstellung muss die integrative Aktivierung der Arbeitsuchenden mit einem genauen Verständnis der Arbeitsnachfrage und einer qualitativen Unterstützung der Arbeitgeber einhergehen. Eine stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Arbeitgeber kommt auch Arbeitslosen zugute, da letzteren besser geholfen werden kann, ihre berufliche Laufbahn auf reelle und realistische Ziele auszurichten. Durch die enge Zusammenarbeit mit Unternehmen können sogar zusätzliche Möglichkeiten für die Beschäftigung Arbeitsuchender aus gefährdeten Gruppen geschaffen werden.

Die wachsende Interdependenz der nationalen Arbeitsmärkte in Europa erfordert mehr internationale Kooperation zwischen den europäischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen. Damit der **europäische Arbeitsmarkt** insgesamt optimal funktioniert, müssen die Unterschiede zwischen nationalen und regionalen Arbeitsmärkten beherrscht und sogar genutzt werden. Die Veränderungen der Rolle der öffentlichen Arbeitsverwaltungen/der Systeme der öffentlichen Arbeitsverwaltungen müssen auch in einen europäischen Kontext übertragen werden. Die angekündigte Reform von EURES soll eine größtmögliche Transparenz des Arbeitsmarkts auf europäischer Ebene erreichen, die Mobilität von Arbeitsuchenden in der Europäischen Union unterstützen und dazu beitragen, Engpässe auf nationalen Arbeitsmärkten zu beheben.

3. Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Auffassung von den Änderungen der Rolle der öffentlichen Arbeitsverwaltungen

3.1.
Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen stehen heute bereits vor einer Reihe von **unmittelbaren Aufgaben** (die sich auch auf die Durchführung der europäischen beschäftigungspolitischen Leitlinien beziehen), darunter die Erhöhung der Beschäftigungsquote und die Verringerung der offenen Stellen in Engpassberufen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben muss in eine starke und nachhaltige aktive Vermittlung investiert werden. Das Hauptziel lässt sich wie folgt zusammenfassen: „mehr Menschen müssen länger und anders arbeiten".

Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die öffentlichen Arbeitsverwaltungen das Angebot und die Nachfrage nach Arbeitskräften aus einer **ganzheitlichen Perspektive** betrachten, welche die vielfältigen ständigen Übergänge auf dem Arbeitsmarkt und in individuellen Erwerbsverläufen berücksichtigt. Öffentliche Arbeitsverwaltungen könnten eine solche ganzheitliche Perspektive schaffen, indem sie Brücken schlagen und institutionelle und geografische Grenzen überwinden.

Bei der Überbrückung beruflicher Übergänge geht es in erster Linie um die Förderung des selbständigen Handelns. Arbeitsuchende und Stellenwechsler müssen in die Lage versetzt werden, selbst Brücken zu bauen und ihre berufliche Laufbahn in die Hand zu nehmen. Aber auch die Arbeitgeber müssen bei Übergängen unterstützt werden. Besonders kleine und mittlere Unternehmen benötigen häufig intensivere Unterstützung bei der Veröffentlichung qualifizierter und attraktiver Stellenangebote sowie bei der Entwicklung einer qualifikationsbasierten Personalverwaltung und von Maßnahmen zur Mitarbeiterbindung. Kurzum, auch von den Unternehmen wird erwartet, dass sie sich mit Übergängen befassen.

Der ganzheitliche Arbeitsansatz und das Ziel des Brückenschlags zwischen verschiedenen beruflichen Übergängen wird die Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt als Kernaufgabe öffentlicher Arbeitsverwaltungen verändern und stärken. So wird beispielswiese die Berücksichtigung aller Arten von Kompetenzen, die im Rahmen aller beruflichen Übergänge erworben wurden, den Bereich des Vermittlungsprozesses wesentlich ausweiten und dessen Qualität verbessern.

3.2.
Um Brücken zu schlagen bedarf es einer Änderung der Arbeitsweise, die nicht mehr (nur) darin besteht, Dienste zu erbringen, sondern (auch) nach Diensten zu suchen, das heißt Szenarios zu entwerfen für die qualitativ beste, wirksamste und effizienteste Kombination von Dienstleistungen, um einem spezifischen Bedarf auf dem Arbeitsmarkt zu entsprechen. Die Diensterbringung muss unter Einbeziehung verschiedener Akteure organisiert werden, um flexibler und präziser auf die Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen einzugehen. Dadurch wird die **Zusammenarbeit** zwischen öffentlichen und privaten und gewerblichen und nichtgewerblichen Akteuren erleichtert, um die politischen Ziele zu erreichen und das reibungslose Funktionieren des Übergangsarbeitsmarkts auch auf europäischer Ebene zu gewährleisten. Die Intensivierung von Partnerschaften mit privaten Arbeitsvermittlungen wird viele Möglichkeiten für die Unterstützung der Vermittlung und der beruflichen Übergänge eröffnen.

Dies führt zur ersten Schlussfolgerung: *Öffentliche Arbeitsverwaltungen (bzw. die entsprechenden Systeme) übernehmen „**Steuerungsaufgaben**"* und müssen (von Politikgestaltern und Kunden) ein Mandat erhalten, das sie zur Erfüllung dieser Aufgaben berechtigt. *Steuerung wird als Katalysator für die Erreichung der höchstmöglichen Reaktionsfähigkeit der Organisation betrachtet.*

Zur Klärung der Bedeutung von „Steuerung“ als Schlüsselstrategie der öffentlichen Arbeitsverwaltungen zur Erreichung der Ziele von Europa 2020 und zur Gewährleistung, dass sich Übergänge lohnen, ist dieser Begriff auf verschiedenen Ebenen definiert worden:

- Öffentliche Arbeitsverwaltungen steuern, indem sie die Transparenz des Arbeitsmarkts *verbessern* und Fakten zur Unterstützung der Politikgestaltung liefern;
- öffentliche Arbeitsverwaltungen steuern, indem sie Normen für aktive Arbeitsmarktpolitiken *sichern;*
- öffentliche Arbeitsverwaltungen steuern, indem sie den Arbeitsmarktbedarf und die verfügbaren Dienstleistungsangebote *ermitteln*;
- öffentliche Arbeitsverwaltungen steuern, indem sie Bürgern und Arbeitgebern geeignete und zugängliche Dienstleistungen *vermitteln*;
- öffentliche Arbeitsverwaltungen steuern, indem sie Arbeitsmarktakteuren ermöglichen, zusammenzuarbeiten und Neuerungen durchzuführen;
- öffentliche Arbeitsverwaltungen steuern, indem sie Tätigkeiten auf dem Markt und die Bildung von Partnerschaften *in Auftrag geben*;
- öffentliche Arbeitsverwaltungen steuern, indem sie Arbeitsmarktakteure mit der Arbeitsmarktpolitik/dem Arbeitsmarktbedarf *auf eine Linie bringen* (durch Auswahl, Zertifizierung, Koordinierung, Lenkung und Leitung);
- öffentliche Arbeitsverwaltungen steuern, indem sie im Fall eines Marktversagens als ergänzende Dienstleister *fungieren*.

Diese Steuerungsebenen können auch als Etappen des Grundprozesses der Arbeitsmarktsteuerung ausgelegt werden:

1) Analyse des Arbeitsmarktbedarfs,
2) Vergleich des Arbeitsmarktbedarfs mit dem Dienstleistungsangebot der Arbeitsmarktakteure,
3) Verknüpfung von Bedarf und Angeboten,

oder (falls kein geeignetes Angebot zur Verfügung steht),

4) strategische Entscheidung zwischen:
5) Brückenschlag mit/zwischen anderen Akteuren,
6) oder interne Bereitstellung der erforderlichen Dienstleistungen.

Bei der Erfüllung dieser Steuerungsaufgaben ist in einer kundenorientierten Perspektive vorzugehen. Außerdem muss besonders darauf geachtet werden, wie Dienstleistungen für Arbeitgeber durch „Steuerung“ optimiert werden können.

In ihrer Eigenschaft als Vermittler von Arbeitsmarktinformationen haben öffentliche Arbeitsverwaltungen die Fähigkeit, zu steuern. In ihrer Eigenschaft als mit der Politikumsetzung und Wahrung des öffentlichen Interesses beauftragte Stellen sind öffentliche Arbeitsverwaltungen berechtigt, zu steuern.

Die verschiedenen europäischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen können je nach ihren nationalen Gegebenheiten Steuerungsaufgaben unterschiedlicher Art und Intensität übernehmen, aber sie sind sich alle darin einig, das sie im Hinblick auf die Gewährleistung eines optimalen Funktionierens des Arbeitsmarktes eine Steuerungsrolle übernehmen müssen.

3.3.

Ein wichtiger Übergang, der durch Steuerung überbrückt werden muss, um zu erreichen, dass mehr Menschen länger und anders arbeiten, ist der Übergang zwischen Arbeitsmarkt und allgemeiner oder beruflicher Bildung: *im Hinblick auf die* ***Förderung von Qualifikationen*** *müssen öffentliche Arbeitsverwaltungen eng mit verschiedenen Akteuren im*

Rahmen von Clustern zur Ermittlung, Ausrichtung, Profilerstellung, Überprüfung, Abstimmung und Vermittlung von Qualifikationen zusammenarbeiten.[3]

Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit sollte vor allem der Mehrwert stehen, den die öffentlichen Arbeitsverwaltungen für die allgemeine und berufliche Bildung bieten, insbesondere durch die ihnen vorliegenden Arbeitsmarktinformationen. Ein wichtiger Bereich der Zusammenarbeit könnte beispielsweise die Aktivierung von Schulabbrechern oder gering qualifizierten Arbeitsuchenden sein. Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen müssen nachhaltige Beschäftigungsfähigkeit auch durch Anregung zu lebenslanger Entwicklung stärken.

3.4.
Durch die Befähigung von Arbeitsuchenden, Beschäftigten und Arbeitgebern, in die Kompetenzentwicklung zu investieren und Berufslaufbahnen zu verlängern, wird auch das Karussell schnell wechselnder Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitszeiten vermieden. Sofortige, kurzfristige Vermittlungen müssen immer gegen Möglichkeiten für die Befähigung der Arbeitsuchenden und für Investitionen in den Erwerb oder die Verbesserung ihrer Qualifikationen abgewogen werden*. Daher müssen öffentliche Arbeitsverwaltungen Maßnahmen ergreifen, um das Bewusstsein für die Bedeutung* ***nachhaltiger Ergebnisse von Aktivierungsmaßnahmen*** *zu schärfen.*

Nachhaltige Ergebnisse von Aktivierungsmaßnahmen sind nicht als Gegenstück zu Berufslaufbahnen mit Übergängen, das heißt nicht als unterunterbrochene Beschäftigung bis zur Pensionierung zu verstehen. Das Ziel der Nachhaltigkeit ist erreicht, wenn die schnelle Rückkehr in die Arbeitslosigkeit abgewendet ist und wenn ein Arbeitsuchender über Kompetenzen für die Planung seiner beruflichen Laufbahn verfügt, um künftige berufliche Übergänge zu meistern. Allerdings werden Ergebnisse von Aktivierungsmaßnahmen nur dann als nachhaltig betrachtet, wenn sie einzelnen Bürgern, Arbeitgebern und dem Arbeitsmarkt insgesamt gleichermaßen zugute kommen.

Öffentliche Arbeitsverwaltungen können verschiedene Taktiken anwenden, um auf die Bedeutung nachhaltiger Ergebnisse aufmerksam zu machen. Einerseits gehört es zu den Hauptaufgaben im Rahmen einer qualitativen Vermittlung und nachhaltigen (Berufs-)Beratung, Arbeitsuchenden und Stellenwechslern den Kontext von Berufen und Stellenangeboten zu erklären. Darüber hinaus sollten spezifische Dienstleistungen entwickelt werden, um die Arbeitsbedingungen bestimmter Zielgruppen zu verbessern; dazu gehören vom Arbeitsmarkt benachteiligte Arbeitnehmer, ältere Personen oder Personen, die nach einer längeren Unterbrechung der Erwerbstätigkeit auf den Arbeitsmarkt zurückkehren.

Andererseits können öffentliche Arbeitsverwaltungen Arbeitgeber darüber informieren, welche Aufgaben und Möglichkeiten sie haben, um die Versorgung mit Arbeitskräften sicherzustellen, und sie können ihnen Ausgleichszahlungen für die Einstellung oder die Weiterbeschäftigung gefährdeter Arbeitnehmer anbieten und so gleichzeitig die Produktivität sowie die Beteiligung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sichern. Öffentliche Arbeitsverwaltungen können auch Unternehmen (insbesondere kleine und mittlere Unternehmen) bei ihrer Politik im Bereich der Kompetenzentwicklung unterstützen (Bereitstellung von Informationen, Beratung zur Höherqualifizierung der Mitarbeiter, Hilfe bei der Anpassung der Arbeitsplätze usw.), sofern diese Unterstützung nicht auf dem privaten Markt zur Verfügung steht. Öffentliche Arbeitsverwaltungen können auch soziale Innovationen fördern und für offene Stellen einer neuen Art oder neue Arbeitsformen eintreten.

[3] Siehe den Abschlussbericht der ÖAV-Arbeitsgruppe über Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen, der vom Netzwerk der Leiter öffentlicher Arbeitsverwaltungen am 24. Juni 2011 in Budapest (Ungarn) gebilligt wurde.

3.5.
Der Bau solider Brücken hilft öffentlichen Arbeitsverwaltungen jedoch nicht nur, die aktuellen Herausforderungen zu bewältigen und die Vermittlung zwischen Arbeitskräfteangebot und –nachfrage zu verbessern. Er ermöglicht ihnen gleichzeitig, den Arbeitsmarkt auf die Zukunft vorzubereiten und statt reaktiv proaktiv vorzugehen, sowohl gegenüber Arbeitsuchenden als auch allen anderen Bürgern und Arbeitgebern. *Im Hinblick auf die Verbesserung der beruflichen Sicherheit sollten die öffentlichen Arbeitsverwaltungen alle Bürger und Arbeitgeber anregen, sich mit* ***der Planung beruflicher Laufbahnen*** *zu befassen*.

Laufbahnplanung beginnt mit der Entwicklung von für die Laufbahngestaltung erforderlichen Kompetenzen im Rahmen der allgemeinen Bildung und setzt sich beim Eintritt in den Arbeitsmarkt ggf. kombiniert mit beruflicher Bildung fort. Dienstleistungen für die Laufbahnplanung werden für Arbeitnehmer angeboten, die von Kündigung bedroht sind, die sich für einen Stellenwechsel entscheiden oder die Arbeit mit Lernen oder Betreuung kombinieren möchten. Die Beratung zur Laufbahnplanung zielt darauf ab, Arbeitsuchenden zu helfen, einen nachhaltigen Übergang in das Berufsleben oder während des Berufslebens zu vollziehen. Unterstützung bei der Laufbahnplanung kann aber auch für Unternehmen geleistet werden, z. B. wenn sie ihre Geschäftstätigkeit ausweiten möchten oder einschränken müssen, wenn ein Unternehmenszusammenschluss vollzogen worden muss oder wenn sich ihre Ausrichtung oder Arbeitsorganisation ändert.

Unter dem Blickwinkel der Steuerung geben öffentliche Arbeitsverwaltungen Zugang zu Berufsberatungsdiensten, besonders für diejenigen, die weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind (etwa die Gruppe der NEET – junge Menschen die weder im Erwerbsleben stehen noch an einer Maßnahme der allgemeinen oder beruflichen Bildung teilnehmen). Durch die Bereitstellung von Informationen über Entwicklungen im Bereich Arbeitskräfteangebot und –nachfrage können sie Arbeitnehmern und Arbeitgebern helfen, Qualifikationsdefizite und Entwicklungsperspektiven zu ermitteln. Und indem sie ihnen spezifische Berufsberatungsdienste empfehlen, erleichtern sie Arbeitsmarktübergänge und schlagen Brücken für die Entwicklung nachhaltiger Lösungen für aktuelle Vermittlungsprobleme und spezifische politische Ziele.

Je nach den verschiedenen Zielgruppen lassen sich bei Berufsberatungsdiensten mehrere Intensitätsniveaus unterscheiden[4]:

- Arbeitsberatung (Bewertung, Entwicklung/Durchführung eines Aktionsplans zur Arbeitsmarktintegration);
- Beratung zur Laufbahnentwicklung (Entwicklung/Durchführung eines Aktionsplans zur nachhaltigen Arbeitsmarktintegration – auch für beschäftigte Personen);
- Wiedereingliederungsberatung (Entwicklung/Durchführung eines umfassenden Aktionsplans zur nachhaltigen Arbeitsmarktintegration, insbesondere für Personen mit besonderen Bedürfnissen oder vom Arbeitsmarkt benachteiligte Personen);
- Verbreitung von Berufs- und Arbeitsmarktinformationen (auch für Unternehmen und die breite Öffentlichkeit).

Alle diese Dienste haben zum Ziel, den Integrationsprozess zu unterstützen, Berufsentscheidungen zu erleichtern und Übergänge auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

4. Praktische Folgen für öffentliche Arbeitsverwaltungen

4.1.
Mit der Einführung einer gemeinsamen Strategie sind nicht für alle öffentlichen Arbeitsverwaltungen die gleichen Folgen verbunden, denn diese hängen auch vom

[4] Siehe Tibor Bors Borbély-Pecze und A.G. Watts: „European Public Employment Services and Lifelong Guidance", Das Programm für gegenseitiges Lernen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, 2011.

länderspezifischen Kontext ab. Um flexibel und präzise auf die vielen Veränderungen reagieren zu können, die sich intern und extern vollziehen, müssen sich öffentliche Arbeitsverwaltungen wandeln und Erneuerungen durchführen und dabei die Bausteine berücksichtigen, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten bereits vorhanden sind, um Brücken zu bauen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf europäischer Ebene bietet dafür zweifellos viele Vorteile.

Unabhängig von nationalen Gegebenheiten wird die Realisierung des oben genannten aktuellen und künftigen Wandels der Rolle und Funktion der ÖAV Veränderungen mit sich bringen, die tiefgreifende Auswirkungen auf die Identifizierung/Erbringung von Dienstleistungen und sogar auf das gesamte Verwaltungs- und Geschäftsmodell der öffentlichen Arbeitsverwaltungen haben. Öffentliche Arbeitsverwaltungen werden in der Lage und fähig sein müssen, **die größtmögliche Wirkung der Arbeitsmarktpolitik sicherzustellen,** unabhängig und wegen der Unbeständigkeit der wirtschaftlichen, sozialen oder finanziellen Umstände. Daher wird es von größter Bedeutung sein, **flexibel** vorgehen zu können. Wenn die Systeme und Dienste der öffentliche Arbeitsverwaltungen nicht auf Agilität und Reaktionsbereitschaft angelegt sind, werden sie nicht in der Lage sein, effizient und wirksam auf sich ständig verändernde öffentliche und politische Anforderungen zu reagieren, und sie werden ihre Relevanz im heutigen wettbewerbsorientierten Umfeld verlieren. Flexibilität kann auf unterschiedliche Weise erreicht werden, etwa durch die Integration von Dienstleistungen, Netzwerkverwaltung, Digitalisierung und Nutzung mehrerer Dienstleistungskanäle, Kundensegmentierung, organisatorische Umstrukturierung, Einführung einer Unternehmensarchitektur, Bürokratieabbau usw.

Die Entwicklung von bürokratisch orientierten Organisationen zu flexibleren, offenen und markt- und netzorientierten Strukturen bedarf eines Geistes- und Kulturwandels, sowohl hinsichtlich der Geschäftsprozessmodellierung als auch hinsichtlich der Führung und individuellen Arbeitsweisen. Zugleich sollte bei der Politikentwicklung berücksichtigt werden, welche Folgen sich daraus für die Mechanismen der Politikumsetzung ergeben.

Öffentliche Arbeitsverwaltungen sind selbst Arbeitgeber und werden somit die gleichen Schwierigkeiten bei der Einstellung und Bindung von Mitarbeitern antreffen wie die anderen Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt. In ihrer Eigenschaft als wichtige Talentvermittler müssen sie jedoch als Vorbilder für das Einstellungsverhalten, das sie von den Arbeitgebern erwarten, fungieren. Eine nachhaltige Personalverwaltung wird von entscheidender Bedeutung sein, um qualitativ hochwertige Dienstleistungen und eine größtmögliche Wirkung der Arbeitsmarktpolitik sicherzustellen.

4.2.

Für die praktische Umsetzung der langfristigen Strategie für den Brückenschlag sind mehrere gemeinsame Leitprinzipien ermittelt worden.

- Ein wertorientierter **Ansatz**: Öffentliche Arbeitsverwaltungen beziehen ihre Legitimation zur Arbeitsmarktsteuerung vor allem aus den von ihnen getragenen Werten. Zu den gemeinsamen Werten gehören Gleichheit, Redlichkeit, Gegenseitigkeit, Respekt, soziale Verantwortung, Professionalität und Engagement. Diese Werte müssen in die tägliche Dienstleistungserbringung umgesetzt werden.
- Kundenorientierung und **Anpassung**/Differenzierung: Arbeitsuchenden müssen Dienstleistungen angeboten werden, die soweit wie möglich auf ihre individuellen Bedürfnisse und Anforderungen zugeschnitten sind. Personalisierte Dienste führen zu einer höheren Zufriedenheit der Kunden und zu einer besseren Wirksamkeit der Maßnahmen öffentlicher Arbeitsverwaltungen und steigern darüber hinaus die Kosteneffizienz, da öffentliche Mittel intelligenter und präziser auf diejenigen verteilt werden, die das öffentliche Sicherheitsnetz am dringendsten benötigen.
- **Digitalisierung**: Investitionen in benutzerfreundliche Technologien werden die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Dienstleistungen verbessern. Außerdem

ermöglichen technologische Lösungen öffentlichen Arbeitsverwaltungen, ihre Kosten niedrig zu halten und ihre Leistung zu erhöhen. Elektronische Dienste können als Ergänzung zur anderen Kanälen angeboten werden, je nach den Bedürfnissen der einzelnen Kunden.

- **Inklusivität:** Öffentliche Arbeitsverwaltungen sollten kostenlose Dienste anbieten, die für alle Bürger und Unternehmen zugänglich sind. Gewöhnlich richten sich öffentliche Aktivierungsmaßnahmen an besonders gefährdete Gruppen wie ältere Personen, gering qualifizierte Jugendliche, Menschen mit Behinderungen und Einwanderer. Öffentliche Arbeitsverwaltungen werden aber auch zunehmend mit der Aktivierung von arbeitslosen Empfängern von Einkommensersatzleistungen beauftragt, um das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen und um die Belastung des Sozialsystems zu verringern.
- **Befähigung:** Öffentliche Arbeitsverwaltungen sollten in die Befähigung der Bürger investieren, durch die Bereitstellung von Dienstleistungen, die sie in die Lage versetzen, auf bereits bestehenden Fertigkeiten und Stärken aufzubauen, ihre berufliche Laufbahn selbst in die Hand zu nehmen und mögliche berufliche Veränderungen zu antizipieren. Letztendlich besteht ihr Ziel darin, Fähigkeiten zur selbständigen Bewältigung beruflicher Übergänge zu unterstützen und zu stärken.
- **Handlungsfähigkeit auf verschiedenen Ebenen**: Öffentliche Arbeitsverwaltungen sollten gerüstet sein, um schnell und präzise auf etwaige spezifische regionale und lokale Arbeitsmarktanforderungen zu reagieren. Zur Anpassung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen an regionale und lokale Beschäftigungsprioritäten können sie mit Kommunen und lokalen Organisation zusammenarbeiten, lokale Dienststellen einrichten und die regionalen Verwaltungskapazitäten stärken. Da Arbeitsmärkte jedoch über die lokale Ebene hinaus auch auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene funktionieren, sollten öffentliche Arbeitsverwaltungen zuallererst die Fähigkeit erwerben, auf diesen verschiedenen Ebenen der Arbeitsmarktorganisation zu handeln, Dienstleistungen auf der richtigen Ebene anzubieten und lokale Anforderungen mit regionalen, nationalen und internationalen Bedürfnissen in Einklang zu bringen.
- **Soziale Innovation***:* Öffentliche Arbeitsverwaltungen sind daran interessiert, dass Dienstleister neue Produkte und Methoden erforschen und entwickeln, da Innovationen auf dem Arbeitsmarkt ihnen helfen, alternative Lösungen für soziale Probleme anzubieten. Öffentliche Arbeitsverwaltungen müssen sich im Hinblick auf die ständige Erneuerung ihrer Dienstgestaltung und die Erhöhung ihrer Organisationsreife Anregungen aus Partnerschaftsprojekten, von Akteuren durchgeführte Experimenten, unternehmerischen Initiativen auf lokaler Ebene und dem Peer-to-Peer-Austausch von bewährten Verfahren holen.
- **Integration und Interoperabilität**: Öffentliche Arbeitsverwaltungen sollten in der Lage und bereit sein, zusammen mit Partnern entwickelte Produkte und Dienstleistungen zu integrieren. Ihre Systeme und Normen sollten mit denen anderer Dienstleister vereinbar sein, um eine maximale Reichweite und Unterstützung zu erzielen. Der Austausch von Kenntnissen und Informationen zwischen europäischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen entfaltet eine starke Hebelwirkung zur Verbesserung der Durchführung der Strategie Europa 2020.
- **Stützung auf Tatsachen:** Angesichts knapper Haushaltsmittel können öffentliche Arbeitsverwaltungen mit Hilfe von Kenntnissen darüber, „was funktioniert“, die effizientesten Maßnahmen entwickeln und sicherstellen. Um zu ermitteln, was funktioniert, haben öffentliche Arbeitsverwaltungen verschiedene Möglichkeiten. Sie können Modellprojekte durchführen, um Erkenntnisse zu neuen Methoden und aktiven Maßnahmen zu gewinnen; sie können Programme evaluieren und Untersuchungen über Zielgruppen anfordern; und sie können Analysen der Kurz- und Langzeitwirkungen durchführen (Motivationseffekte, Lock-in-Effekte, Programmauswirkungen oder Kosten-Nutzen-Analyse) oder sich auf randomisierte kontrollierte Studien stützen, um Neuerungen in der Politik und in den

Beschäftigungsprogrammen einzuführen. Um die Ziele von Europa 2020 zu erreichen, ist es wichtig, das Wissen darüber, was funktioniert, auszubauen, aber auch zu sammeln, zu verwalten und weiterzugeben, insbesondere für Politikgestalter und Mitarbeiter öffentlicher Arbeitsverwaltungen.

4.3.
Außerdem sollten öffentliche Arbeitsverwaltungen in der Lage sein, das wirtschaftliche Interesse der Strategie, mit der sie zur Verwirklichung der Strategie Europa 2020 beitragen möchten, überzeugend darzustellen. Sie müssen zeigen, was sie zu bieten haben und wie sie die Rentabilität der Investitionen auf verschiedenen Ebenen sicherstellen können:

- für das System der Arbeitslosenunterstützung: Verringerung der Ausgaben für passive Arbeitsmarktmaßnahmen, Steigerung der öffentlichen Einnahmen;
- für die Wirtschaft insgesamt: bessere und schnellere Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage, Verringerung der Leistungsabhängigkeit, Steigerung der Produktivität und der Kaufkraft;
- für die Gesellschaft insgesamt: Perspektiven für junge Menschen, Verbesserung des aktiven staatsbürgerlichen Engagements, der Partizipation und der sozialen Stabilität, Verringerung des sozialen Ausschlusses und der Marginalisierung.

Der Aufbau eines starken wirtschaftlichen Arguments hängt auch von der Effizienz und Wirksamkeit des **Verwaltungs- und Geschäftsmodells** ab, das öffentliche Arbeitsverwaltungen bei der praktischen Umsetzung der strategischen Veränderungen zugrunde legen.

4.4.
Schließlich sollten die öffentlichen Arbeitsverwaltungen den **Prozess der Veränderung** zur Verwirklichung ihrer strategischen Neuausrichtung einleiten, steuern und umsetzen. Dieser Prozess kann folgende Schritte umfassen:

1) Festlegung einer gemeinsamen Strategie des ÖAV-Netzwerks für 2020;
2) Klärung der wichtigsten Aufgaben und Ziele, die sich daraus für jede öffentliche Arbeitsverwaltung ergeben;
3) Festlegung gemeinsamer Aktions- und Unterstützungsprioritäten in der Form eines Rahmenprogramms;
4) Bereitstellung von Unterstützung für das Management und Einführung der Rechenschaftspflicht auf verschiedenen Ebenen der einzelnen öffentlichen Arbeitsverwaltungen;
5) Ermittlung und Kartierung der Akteure;
6) Einbeziehung der Akteure innerhalb und außerhalb der Organisation und angemessene Kommunikation;
7) Befähigung der Mitarbeiter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen durch Bereitstellung angemessener Schulungsmaßnahmen und geeigneter Instrumente für die Laufbahnplanung;
8) Verfolgung der Fortschritte und der Qualität der Veränderungen;
9) Intensivierung des Informationsaustauschs und Abbau der Schranken zwischen Geschäftsbereichen und Organisationen.