
Arbeitsvermittlung als Übergangsarbeitsmarkt¹

Sonja Ertl

1. Einleitung

Günther Schmid kann als unermüdlicher Theoretiker moderner Strategien für Vollbeschäftigung bezeichnet werden. Bereits 1993 beschäftigte er sich in einem Diskussionspapier mit Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik und erlangte mit seinen „Übergängen in die Vollbeschäftigung“ (2002) eine gewisse Öffentlichkeit. Die 1980er- und 1990er-Jahre waren gleichzeitig jene Zeit, in der sich die Diskussion über die „Krise der Arbeitsgesellschaft“² als gesellschaftliche Perspektive etablierte.

Nach Schmid stehen im Zentrum moderner Vollbeschäftigungsstrategien „Übergangsarbeitsmärkte“, die definiert werden können als „...legitimate, negotiated and politically supported sets of various employment options in critical events over the life course“.³

Von der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte wurden im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie, im Zusammenhang mit dem so genannten „*Flexicurity*-Ansatz“, von Schmid Anleihen genommen. Allerdings beurteilte dieser die betreffende Verbindung von Flexibilität und Sicherheit sehr kritisch.⁴

Im nachfolgenden Text sollen zuerst die Eckpfeiler der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte nach Schmid (2002) dargestellt werden. Anschließend wird der Versuch unternommen, die Theorie auf einen von Schmid noch nicht untersuchten Bereich anzuwenden: die Arbeitsvermittlung als Übergangsarbeitsmarkt. Das Augenmerk liegt dabei insbesondere auf der Steuerung der Arbeitsmarktpolitik über Ziele, wie das im Rahmen der österreichischen Arbeitsvermittlung festgelegt ist. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte, analytisch eingesetzt, die Effektivität von Arbeitsmarktpolitik ermitteln kann.

2. Theorie der Übergangsarbeitsmärkte und Übergangsrisiken

Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte setzt an einem Wesenszug der Informations- und Kommunikationsgesellschaft an. Der ist dadurch

charakterisiert, „...immerzu wachsende und selbst produzierte ‚interne‘ oder ‚fabrizierte‘ Risiken zu erzeugen“.⁵

Die Arbeitsmärkte der Informations- und Kommunikationsgesellschaft sind den Risiken interner und externer Schocks ausgesetzt, an die sich UnternehmerInnen und ArbeitnehmerInnen anpassen müssen. Solche Schocks zwingen ArbeitnehmerInnen beispielsweise zum Berufswechsel oder zum zwischenzeitlichen Ausstieg aus dem Beruf.

„Externe“ Schocks sind Marktveränderungen, technologischer Wandel, Arbeitskräftewanderungen, Geburtenzyklen u. a. Mit externen Schocks gehen auch externe Risiken einher. Für die Menschen am Arbeitsmarkt, die von externen Risiken betroffen sind, gibt es nach Schmid (2002, S.227) „schon recht brauchbare Lösungen der sozialen Sicherung“. Allerdings stellt dieser Autor einschränkend fest, dass „das arbeitsmarkt- und sozialpolitische Instrumentarium auf interne Risiken noch kaum eingestellt ist“. „Interne“ oder „fabrizierte“ Risiken am Arbeitsmarkt sind beispielsweise Managementfehler auf der Unternehmensseite, gesundheitliche Katastrophen oder Lebenskrisen auf der Arbeitnehmerseite. Die Gründung einer Familie, Trennungen bzw. Scheidung, chronische Krankheiten oder Berufskrankheiten sind zu den gesundheitlichen Katastrophen und Lebenskrisen von ArbeitnehmerInnen zu zählen. Auch das zunehmende „Ausbrennen“ in nervlich anspannenden Dienstleistungsberufen ist zu berücksichtigen. Dafür sind insbesondere Erziehungs-, Bildungs-, Pflege- und politiknahe Berufe prädestiniert. Allgemein formuliert wirken sich die internen Risiken der Informations- und Kommunikationsgesellschaft in diskontinuierlichen Erwerbsverläufen aus und damit in vermehrter Arbeitslosigkeit.

2.1 Fünf Formen von Übergängen am Arbeitsmarkt

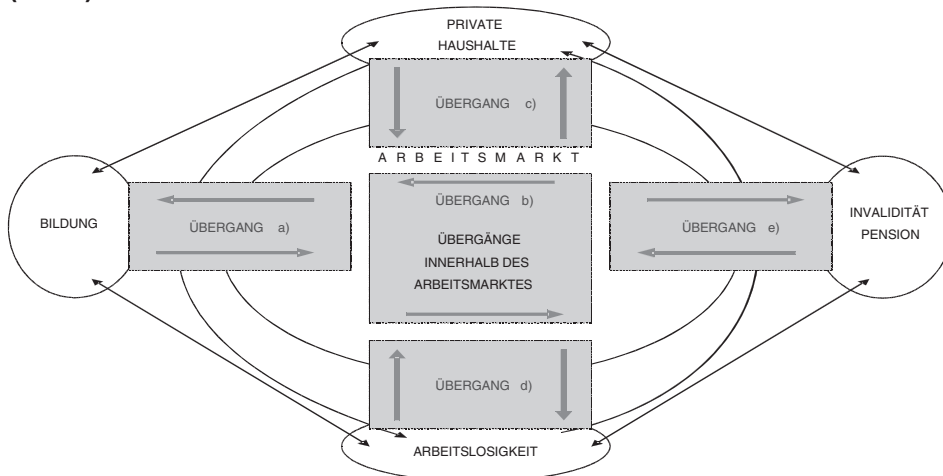
In der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte geht Schmid (2002) von fünf typischen „Übergängen“ am Arbeitsmarkt aus. Die meisten Menschen begegnen diesen Arbeitsmarktübergängen im Verlauf ihrer Erwerbskarriere. Grundsätzlich entsteht ein entsprechender „Übergang“ durch eine Veränderung der bisherigen Position am Arbeitsmarkt. Typische Übergänge erfolgen

- a) aus dem Bildungsbereich (Schulausbildung, Studium o. ä.) in eine Beschäftigung;
- b) zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen am Arbeitsmarkt: der Übergang von einer verkürzten in eine vollzeitige abhängige Beschäftigung; oder von einer abhängigen in eine selbstständige Beschäftigung bzw. in eine Kombination aus beiden;
- c) der Übergang von einer (überwiegend unbezahlten) privaten oder familiären Tätigkeit in eine berufliche;
- d) der Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung; und

- e) ein Übergang von einer zeitweisen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit in eine Beschäftigung, sowie ein flexibler Übergang von der Erwerbsarbeit in die Pension.

Im Verständnis von Schmid sind diese Übergänge als dynamische Strömungen am Arbeitsmarkt zu verstehen. Sie fließen in beide Richtungen. Und es ist für das effiziente Funktionieren des Arbeitsmarktes auch von Bedeutung, dass ein Positionswechsel gleich einladend sowohl in die eine Richtung und retour sein soll bzw. auch zu einer weiteren, neuen Position. Es soll beispielsweise möglich sein, von der Familienarbeit in den Arbeitsmarkt (wieder)einzusteigen und vom Arbeitsmarkt - entsprechend der familiären Entwicklung - in die Familienarbeit zurückzukehren. Oder es soll ein reibungsloser Wechsel von einer Beschäftigung in die Bildungsarbeit (z. B. Bildungskarenz, *Sabbatical*, weiterführendes Studium, Zusatzqualifikationen o. ä.) und von dieser wieder zurück in die Beschäftigung möglich sein.

Abbildung 1: Typologie der Übergangsarbeitsmärkte nach Schmid (2002)



Quelle: Schmid (2002) 233.

Die dunkelgrauen Pfeilpaare symbolisieren die auf einem „Übergangsarbeitsmarkt“ in beide Richtungen fließenden Arbeitsmarktströme. Ein graues Feld steht stellvertretend für einen „institutionalisierten“ Übergangsarbeitsmarkt.

2.2 Übergangsrisiken

Mit den angeführten Arbeitsmarktübergängen gehen für unsere Gesellschaft typische Erwerbsrisiken einher: Es ist in diesen Übergangssituationen einerseits nicht möglich oder garantiert, seinen Lebensunterhalt weiterhin ausreichend selbst zu erwirtschaften oder seinem Erwerbsleben

einen „stabilen“ Verlauf zu geben. Andererseits wirken gleichzeitig strukturelle Einkommensrisiken auf die Übergänge am Arbeitsmarkt. Schmidts Konzeption sieht nicht nur vor, Einkommensrisiken bei Arbeitslosigkeit abzusichern, sondern auch Einkommens- und Erwerbsrisiken bei riskanten Übergängen zwischen verschiedenen Arbeits- und Beschäftigungsformen.⁶ Schmid (2002) hat folgende Übergangsrisiken und Erfordernisse zur Existenzsicherung unterschieden:

1. Risiko für Erwerbsvermögen bzw. Beschäftigungsfähigkeit: Bei Übergängen am Arbeitsmarkt stellt sich die grundsätzliche Frage, ob das persönliche Erwerbsvermögen, d. s. die (beruflichen) Kenntnisse und Fähigkeiten, aufrechterhalten und verbessert werden können.
2. Risiko der Einkommenssicherheit: Damit ist die Garantie eines kontinuierlichen, ausreichenden Einkommens bezeichnet. Vollzieht man einen Übergang von einer Vollzeitbeschäftigung in Teilzeit (bzw. Kurzarbeit) oder wechselt man zwischen unselbstständiger und selbstständiger Beschäftigung, ist häufig mit Einkommensverlusten zu rechnen.
3. Einkommensunterstützung: Sie ist bei Übergängen zwischen Familienarbeit und Beruf nötig, also in Phasen des Erwerbslebens, in denen die Erwerbstätigkeit wegen sozialer Verpflichtungen, wie Kindererziehung und Pflege kranker oder alter Menschen, eingeschränkt oder vorübergehend eingestellt ist.
4. Lohnersatzleistung: Bei Übergängen zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit stellt in den meisten europäischen Industrieländern die Solidargemeinschaft eine Lohnersatzleistung für bestimmte Beschäftigtengruppen zur Verfügung. Damit verbunden bestimmen die Anspruchsvoraussetzungen, die Berechnung der Leistungshöhe, die Maßnahmenqualität etc. Art und Ausmaß des existenziellen Risikos.
5. Einkommensersatz: Er wird bei Übergängen zwischen Erwerbsunfähigkeit (Invalidität) und Beschäftigung oder bei Übergängen zwischen Beschäftigung und Pension schlagend. Denn in Phasen des Erwerbslebens, in denen die Erwerbsfähigkeit wegen Krankheit oder Behinderung teilweise oder ganz eingeschränkt ist, bedarf es eines Einkommensersatzes.

Übergangsrisiken und die damit verbundenen erforderlichen Einkommenselemente sind zentrale arbeitsmarkt- und sozialpolitische Steuerungsbereiche:

Im Unterschied zur traditionellen Arbeitslosigkeit (konjunktureller, struktureller oder friktioneller Arbeitslosigkeit) ist entscheidend, dass die Ursachen für diese Art riskobegleiteter Veränderungen mit den konjunkturellen Schwankungen oder mit technologischen Veränderungen (externen Schocks) meist wenig zu tun haben.

Übergänge am Arbeitsmarkt auf Grund „interner“ Risiken führen aber

Tabelle 1: Übergangsrisiken und einkommensrelevante Elemente

Übergangsrisiken	Einkommensrelevantes Element
Die Qualifikation betreffende Risiken	Erwerbsvermögen
Arbeitsmarktnachfrage, Arbeitszeitveränderungen, Positionswechsel zwischen Selbstständigkeit und Unselbstständigkeit	Einkommenssicherheit
Positionswechsel von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit	Lohnersatz
Persönliche oder familiäre Erfordernisse	Einkommensunterstützung
Krankheit bzw. Leistungsminderung	Einkommensersatz

auch manchmal zu besseren Arbeitsbedingungen, höherem Einkommen oder wenigstens zu stabileren Beschäftigungsverhältnissen. Sie können daher grundsätzlich als „stabilisierende Übergänge“ bezeichnet werden. O'Reilly (2000) nennt sie daher „*integrative transitions*“.⁷

An den stabilisierenden Übergängen ist aber auch ein negativer Karrieretrend zu beobachten. Beispielsweise ist der Übergang für Frauen, die Familienarbeit verrichten, zurück in die Erwerbsarbeit überwiegend der Beginn einer sozialen und ökonomischen Abstiegs spirale. O'Reilly (2000) bezeichnet diese Übergänge als „*exclusionary transitions*“. Typischerweise handelt es sich um Übergänge von Vollzeit- in Teilzeitbeschäftigungen, die meist am Anfang der Abstiegs karriere stehen.

Schmid (2002) erweitert die Typen der bisher bekannten Formen von Arbeitslosigkeit um den neuen Typus der „Übergangsarbeitslosigkeit“: Sie ist eine zeitlich begrenzte Arbeitslosigkeit auf Grund biografischer oder wirtschaftlicher Faktoren in Verbindung mit internen gesellschaftlichen Risiken.

Die Lösung der Übergangsprobleme am Arbeitsmarkt liegt für Schmid in einer Weiterentwicklung der Sozialversicherung und in der Einrichtung von „Übergangsarbeitsmärkten“. Übergangsarbeitsmärkte stellen angemessene institutionelle Lösungen für die Risikoabfederung in der Informationsgesellschaft dar. Die Vorstellung von „Übergangsarbeitsmärkten“ ist das zentrale gestalterische Element in Schmid's Vorschlägen für eine moderne, Vollbeschäftigung gewährleistende Arbeitsmarktpolitik.

2.3 Übergangsarbeitsmärkte

Diese „institutionellen Arrangements“, also Übergangsarbeitsmärkte, sollen die Übergänge am Arbeitsmarkt auf Dauer anlegen, sie regeln und begünstigen. Damit soll auf institutionellem Wege mit den risikobehafteten Übergangssituationen am Arbeitsmarkt gezielt, effizient und effektiv umgegangen werden.

Die wesentlichen Eigenschaften von Übergangsarbeitsmärkten liegen darin, dass sie zur Risikoübernahme stimulieren, in dem sie Gelegenheitsstrukturen schaffen, um den Risiken vorzubeugen (z. B. Weiterbildung), sie mildern (z. B. Entgeltsicherung oder Lohnergänzung) oder mit ihnen erfolgreich umgehen (z. B. mit Hilfe effektiver Beratungs- und Vermittlungsleistungen oder Transferagenturen).

Unterstützt werden Übergangsarbeitsmärkte durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Die Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik wird damit umfangreicher und beinhaltet auch, Schnittstellen beschäftigungsfreundlich zu gestalten. Damit sind Lohnpolitik, Bildungspolitik („lebensbegleitendes Lernen“), Familienpolitik (beschäftigungsfreundliche Infrastrukturen), Pensionspolitik (flexible Anwartschaften und Anreize zum ‚aktiven Altern‘) etc. in das Zusammenspiel mit der Arbeitsmarktpolitik eingebunden. „Auf diese Weise wird die Arbeitslosenversicherung de facto zu einer Beschäftigungsversicherung, die nicht nur Arbeitslosigkeit, sondern auch unstete und riskante Beschäftigungsverhältnisse über den Lebenslauf absichert.“⁸

Die Arbeitslosenversicherung sichert charakteristischerweise nur das Risiko des vollständigen Einkommensverlustes bei Arbeitslosigkeit über eine befristete Zeit ab. Schmid ist der Auffassung, dass zwar die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Milderung und zur Behandlung des Risikos beiträgt. Sie entspricht allerdings „bei weitem nicht mehr den Anforderungen der gewachsenen Risikovielfalt. Erwerbsverhältnisse und Erwerbspräferenzen werden aus verschiedenen Gründen immer vielfältiger. Vor allem atypische Beschäftigungsverhältnisse enthalten zunehmend Risiken, die durch das gegenwärtige System der Arbeitslosenversicherung nicht ausreichend abgesichert sind.“⁹

Wichtig ist somit der Erhalt jener Ressourcen, die für aktuelle und künftige Beschäftigungen erforderlich sind (Qualifikationen, Gesundheit, Einkommen etc.). „Übergangsarbeitsmärkte müssen institutionalisiert werden, die kritische Übergänge während des individuellen Erwerbsverlaufs so abfedern, dass sie die Beschäftigungsfähigkeit aufrechterhalten und den Sprung in neue Beschäftigungsverhältnisse ermöglichen.“¹⁰

Im Rahmen der Übergangsarbeitsmärkte besteht die Möglichkeit, die Erwerbsarbeit mit den sich wandelnden individuellen Präferenzen, Bedürfnissen und Herausforderungen der Lebenswelt in Einklang zu bringen. Übergangsarbeitsmärkte sind daher nicht nur Instrumente zur Risikoabfederung, sondern sie sollen als gesellschaftliche Innovation auch in Richtung einer ausgeglichenen „*Work-Life-Balance*“ und Chancengleichheit wirken. „Die Übergänge zwischen verschiedenen Formen produktiver Tätigkeit müssen deshalb institutionell so organisiert und abgesichert werden, dass die zunehmende Flexibilität auf Arbeitsmärkten nicht zu dauerhaftem Ausschluss neuer und großer Minderheiten führt. Damit dies

gelingt, sind die Schnittstellen neu zu konfigurieren.“¹¹

Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte geht von einem gesamtgesellschaftlichen Fokus aus, der beabsichtigt, die gesellschaftlichen Systeme im Sinne einer Abfederung der Übergänge am Arbeitsmarkt zu koordinieren. Als institutionelle Risikomanagementinstrumente wirken sie günstig auf die Verbindung von Lebensereignissen mit der Erwerbsarbeit. Damit fördern sie auch die Chancengleichheit beispielsweise zwischen Frauen und Männern.

Das Management von Übergangsrisiken im Lebenslauf beinhaltet eine neue Verantwortungsteilung zwischen Individuen, Betrieben und dem Staat. Um die komplexer werdenden Risiken erfolgreich zu bearbeiten, ist eine verbesserte Koordination zielgerichteter Handlungen einer Vielzahl von AkteurInnen erforderlich.

Darüber hinaus kann die Perspektive der Übergangsarbeitsmärkte auch für die Untersuchung oder Analyse einzelner Szenarien von Übergängen herangezogen werden, da die Existenzsicherung und das Beibehalten von „*integrative transitions*“ für jeden Arbeitsmarktübergang zentral sind. Das Übergangsarbeitsmarkt-Konzept erlaubt daher eine Analyse der Übergänge entlang der für jede/n ArbeitsmarktteilnehmerIn neuralgischen Punkte. Es ist in der Lage festzustellen, ob bei den dynamischen Übergängen am Arbeitsmarkt eine ausreichende Existenzsicherung und eine potenzielle Aufwärtsmobilität für bestimmte Gruppen oder Individuen enthalten sind.

Eine moderne Arbeitsmarktpolitik, wie sie Schmid (2002) vorschlägt, muss daher als „arbeitsmarktpolitisches Risikomanagement“ handeln und auf diese Erwerbsrisiken und strukturellen Einkommensrisiken eine Antwort finden.

3. Arbeitsvermittlung in Österreich

Grundsätzlich besteht die Funktion der Arbeitsvermittlung darin, das Arbeitskräfteangebot (die Arbeitsuchenden) mit der Arbeitskräftenachfrage (den Unternehmen, die ArbeitnehmerInnen suchen) zusammenzuführen („*Matching*“).

In Österreich ist der Träger dieses Prozesses auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen vorrangig das Arbeitsmarktservice Österreich. Dem entsprechend ist dieses Ziel im Arbeitsmarktservicegesetz festgehalten: „Ziel des Arbeitsmarktservice ist, (...) auf ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage hinzuwirken.“¹²

In dieser Allgemeinheit widersprechen weder die Zielsetzungen noch die damit verbundenen Maßstäbe („möglichst vollständig“, „wirtschaftlich sinnvoll“ und „nachhaltig“) den Auffassungen Schmidts von Übergangsarbeitsmärkten. Dieser Autor hat sich im Zusammenhang mit der Arbeits-

vermittlung eingehend mit der Theorie der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auseinandergesetzt. So kann man beispielsweise auf einer Metaebene vielfältige Vorschläge zu organisatorischen Verbesserungsmöglichkeiten sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite für den Arbeitsmarkt finden. Die konkrete Vermittlungspraxis hat Schmid aber im Wesentlichen nicht aufgegriffen.

Unabhängig davon lässt sich aber sagen, dass die Hauptausrichtungen der Arbeitsvermittlung des Arbeitsmarktservice und jener der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte für den Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung (und retour) inhaltlich übereinstimmen. In den Grundsätzen des Arbeitsmarktservice ist festgehalten, die Arbeitsvermittlung so zu gestalten, „dass eine weitestmögliche Chancengleichheit mit anderen Arbeitskräften [am Arbeitsmarkt, Anm. d. A.] hergestellt wird“.¹³

Der Grundsatz, die „weitestmögliche Chancengleichheit“ mit anderen Arbeitskräften durch die Arbeitsvermittlung zu verfolgen, findet bei Schmid (2002, S. 14) auf konzeptioneller Ebene Ausdruck: „Übergangsarbeitsmärkte (...) gewährleisten Männern wie Frauen Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt und tragen somit zur umfassenden Chancengleichheit (...) bei.“ Ein wesentlicher Beitrag zur umfassenden Chancengleichheit von Frauen und Männern liegt gerade darin, dass Übergangsarbeitsmärkte eingerichtet werden. Denn diese garantieren sowohl Frauen als auch Männern gleichzeitig Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt.

In die österreichische Arbeitsmarktpolitik fließt der Ansatz, Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt herzustellen, durch die Europäische Beschäftigungsstrategie¹⁴ ein, die in den Zielen der österreichischen Arbeitsmarktpolitik enthalten ist.¹⁵ Die Europäische Beschäftigungsstrategie hat dabei eine Entwicklung genommen, in der die „sozialen und qualitativen Komponenten (...) deutlicher [als zuvor, Anm. d. A.] markiert [wurden, Anm. d. A.]“.¹⁶ Die Ziele der Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität wurden festgeschrieben, aber auch die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung. Schmid vertritt gleichfalls diese Schwerpunktsetzungen in seiner Theorie.¹⁷

Die Arbeitsvermittlung des Arbeitsmarktservice stimmt hinsichtlich der möglichst vollständigen, wirtschaftlich sinnvollen und nachhaltigen Zusammenführung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage mit der Forderung Schmidts überein, Chancengleichheit für Frauen und Männer am Arbeitsmarkt durch die Einführung von Übergangsarbeitsmärkten zu erreichen.

3.1 Politiksteuerung über Ziele

1994 wurde eine grundlegende organisatorische Veränderung der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung umgesetzt. Die Arbeitsämter wur-

den aus der Bundesbehörde ausgegliedert und von einer Verwaltungsbehörde zu einem Dienstleistungsunternehmen umgestaltet.¹⁸ Seit 1994 verschwanden in Österreich die „Arbeitsämter“, und an ihre Stelle trat das „Arbeitsmarktservice“ (AMS). Ausschlaggebend dafür waren die wachsenden Anforderungen an die Arbeitsmarktverwaltung, wie sie Leitner (2007, S. 145) folgendermaßen zusammenfasst: „Mit den steigenden Anforderungen an das AMS, die durch die zunehmende Arbeitslosigkeit und die zunehmende Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse, durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit einer wachsenden Zahl von prekären Beschäftigungsverhältnissen oder durch die veränderten Qualifikationsanforderungen an die ArbeitnehmerInnen gegeben sind, gingen organisatorische Veränderungen des AMS einher.“

Mit dieser Veränderung sollte u. a. die Leistungsfähigkeit der österreichischen Arbeitsmarktpolitik gesteigert werden. Eine Zielsetzung richtete sich dabei auch auf eine Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, besonders für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Personen (Frauen, Ältere, Langzeitarbeitslose, Behinderte). Die Ausrichtung des Arbeitsmarktservice als Dienstleistungsunternehmen wurde als Professionalisierung der Arbeitsmarktpolitik gewertet, im Zuge deren u. a. die bereits in den 1980er-Jahren geplanten Elemente *Controlling* und notwendige Qualitätssicherungsprogramme implementiert wurden. 1995 wurde eine „Politiksteuerung über Ziele“, das so genannte *Management by Objectives* (MBO), eingeführt, das durch operationelle Leistungsvorgaben und Indikatoren die Arbeitsmarktpolitik steuert.

Allgemein werden mit dem Begriff „Zielsteuerung“ Managementansätze bezeichnet, „die mittels quantifizierter Zielvorgaben und Indikatoren (übergeordnete) Organisations- oder Politikziele zu erreichen suchen“.¹⁹ Der Zielsteuerungsansatz stellt eine Variante des *Performance-Management* dar, ein Sammelbegriff für unterschiedliche Managementansätze, die Effektivität, Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Qualität zu steigern beabsichtigen. Arbeitsmarktpolitische Ergebnisse werden mittels Leistungskennziffern im „*Monitoring*“, dem systematischen, laufenden Überwachen, beobachtet. Integraler Bestandteil von MBO-Systemen ist die Ergebniskontrolle definierter quantifizierter Ziele. Das Prägende am MBO-Ansatz ist seine „Betonung der ex ante Formulierung expliziter operationeller Leistungsziele und die ex post Messung der Ergebnisse und Wirkungen“.²⁰ Die Steuerung geht damit weg von einer Inputsteuerung oder regelorientierten Konditionalsteuerung (wenn-dann) und wird zu einer am Output orientierten Steuerung. In der Praxis wird zumeist *Controlling* mit der Zielsteuerung gleichgesetzt.

3.2 Vorteile – Kritikpunkte – Zukunft

3.2.1 Vorteile des Zielsteuerungssystems

Zu den Vorteilen von Zielsteuerungssystemen zählt u. a., dass vorab und zentral die (politischen, organisatorischen, finanziellen) Prioritäten geklärt werden müssen, die Ziele einheitlich ausgerichtet werden und alle MitarbeiterInnen klare Richtlinien für ihre Tätigkeit bekommen. In einem Interview mit einem leitenden Angestellten des Vorstandsbüros der Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Österreich konnte eine Einschätzung darüber eingeholt werden, wie stark die Ziele des Zielsteuerungssystems in die Beratungspraxis der Arbeitsvermittlung hineinwirken:

„Das [Zielsteuerungssystem, Anm. d. A.] ist ein sehr, sehr direktes Steuerungssystem, das letztlich auch sehr, sehr unmittelbar – letztlich ist es Druck – auf die Berater und Beraterinnen ausübt, genau in diese Richtung etwas zu tun. Es ist mittlerweile sehr strikt und sehr rigide durchgesteuert. Das ist der Sinn davon, sonst muss ich es nicht steuern. Es schlägt sehr direkt durch.“²¹

Die quantitativen Zielvorgaben dienen innerorganisatorisch als Antrieb für Verbesserungen in der Umsetzung z. B. in der Arbeitsvermittlung. Innerhalb des Arbeitsmarktservice wird zwischen den Landes- und regionalen Geschäftsstellen ein Leistungsvergleich (*Benchmarking*) durchgeführt, „in dem die erreichten Werte offengelegt, miteinander verglichen und entsprechend der erreichten Indikatoren gereiht werden. Dies geht soweit, dass jeder Berater, jede Beraterin sich selbst kontrollieren kann und selbst einschätzen kann, wie weit er oder sie die Ziele erreicht hat bzw. wo verstärkte Anstrengungen getroffen werden sollten“.²²

3.2.2 Kritikpunkte am Zielsteuerungssystem

Die Tatsache, dass das Zielsteuerungssystem ein System ist, dessen Planung wesentlich auf den Vergangenheitsergebnissen beruht, bringt einen Mangel an Flexibilität des Systems mit sich. „Durch den komplexen und zeitaufwändigen Zielbestimmungsprozess kann nur mit Zeitverzögerung auf aktuelle Arbeitsmarktprobleme reagiert werden.“²³ In Leitners (2007, S. 154) Untersuchung vergleicht ein Interviewpartner die Arbeitsmarktpolitik mit der Schifffahrt und sieht das Arbeitsmarktservice dabei in der Rolle eines großen Tankers, der eine enorm lange Bremsdauer hat, um zum Stillstand zu kommen oder die Richtung zu ändern.

Bezogen auf die Arbeitsvermittlung wird auch die Kritik geäußert, dass das längerfristig geplante Zielsystem oft nicht zu den konkreten Problemlagen der KlientInnen passt. So weist ein(e) InterviewpartnerIn Leitners (2007, S. 154) auf folgende, durch das Zielsystem provozierte, Situation

in der Arbeitsvermittlung hin: „Beispielsweise bräuchte jemand [ein Arbeitsuchender, Anm. d. A.] sofort etwas [z. B. eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme Anm. d. A.], und ich muss warten, bis eine dreimonatige Frist abgelaufen ist, dass er das kriegen kann.“

Die von Leitner (2007) aufgezeigte Möglichkeit, dass das Zielsteuerungssystem zu sehr auf vergangene Ergebnisse abstellen könnte, indem Bewertungen und Schlüsse aus den Kennzahlen der Vergangenheit die künftige Planung zu stark prägen, beurteilt ein Mitglied des Verwaltungsrates des Arbeitsmarktservice unter anderen Gesichtspunkten. Für ihn ist das „*Management by Objectives*“ grundsätzlich „eines der Erfolgsrezepte für das Arbeitsmarktservice, weil es aus der Organisation von Befehlsempfängern, die einfach nur Weisungen umsetzen, eine denkende Organisation“²⁴ macht. Es wird darin die Verantwortung und Entscheidung im Rahmen von Globalvorgaben, was als richtig und was als falsch zu betrachten ist, bis hinunter zur einzelnen Beraterin/zum einzelnen Berater weitergetragen, was bereits einen Erfolgsfaktor darstellt. Die Frage, ob das Zielsteuerungssystem Rückwärtsgewandtheit und Inflexibilität hervorbringt, beurteilt dieser Gesprächspartner entlang der budgetären Handlungsmöglichkeiten. Der überwiegende Teil des Budgets des Arbeitsmarktservice ist zwar zielgebunden, jedoch gibt es in jeder regionalen Geschäftsstelle flexible Budgets, mit denen auf Unvorhergesehenes reagiert werden kann. Aber auch der Vorstand hält einen so genannten „Zentralkredit“ vom Gesamtbudget zurück, damit bei unvorhergesehenen Ereignissen von ihm österreichweit interveniert werden kann. Zusätzlich verfügt auch das zuständige Bundesministerium über Reservebudgets, um für spezielle politische Aufträge während des Jahres auf besondere Entwicklungen reagieren zu können. Es gibt damit planmäßig zusätzlich zum Zielbudget eine Kaskade von Interventionsbudgets, um auf unvorhergesehene Ereignisse am Arbeitsmarkt antworten zu können.

Das interviewte Mitglied des AMS-Verwaltungsrates führt darüber hinaus an, dass die Zielfestsetzung kein nur rückwärtsgewandter Prozess ist, sondern ein dialogisches Vorgehen darstellt, das „*bottom up und top down* funktioniert“.²⁵ Dabei fließen die Erfahrungen aus der Vergangenheit, aber auch die Wirtschaftsprognosen oder regionale Einsichten über aktuelle Entwicklungen in die Zielfestsetzung ein. Unter „dialogischem Prozess“ ist dabei ein Austausch- und Verhandlungsprozess zwischen der regionalen Geschäftsstelle und der zentralen Ebene des Arbeitsmarktservice Österreich zu verstehen. Der Gesprächspartner kommt zum Schluss, dass Mängel im Funktionieren des Zielsteuerungssystems nichts mit dem System an sich zu tun haben, sondern mit dem Faktor der menschlichen Irrtümer, die bei jedem System vorkommen.

Den von Leitner (2007) angesprochene Zusammenhang zwischen Zielsteuerung und Instrumenteneinsatz kann das interviewte Mitglied des

AMS-Verwaltungsrates nicht erkennen. Demnach hat „der Einsatz von Instrumenten (...) mit dem Zielsystem an sich nichts zu tun. Sondern im Grunde genommen ist es so, dass mit bestimmten Einschränkungen, die sich aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen ergeben, es Sache der lokalen Ebene [der regionalen Geschäftsstelle, Anm. d. A.] ist, über die Instrumente zu entscheiden“.²⁶ Es sei der eigentliche Vorteil des *Managements by Objectives*, dass die regionalen Geschäftsstellen die Ziele vorgegeben bekommen, und „die Organisation entscheidet über die Instrumente in einem vorgegebenen erlaubten Rahmen“.²⁷ Das Zielsystem gebe „keine Auskunft über die einzelnen einzusetzenden Instrumente, sondern es sagt, welche Ziele zu erreichen sind“.²⁸

Das von Leitner (2007) angeführte Beispiel, demzufolge in der Arbeitsvermittlungspraxis erst eine Dreimonatsfrist abgewartet werden muss, um bestimmte Instrumente zum Einsatz bringen zu können, sieht der Interviewpartner ebenfalls nicht in direktem Zusammenhang mit den Wirkungen des Zielsteuerungssystems. Er sieht den behaupteten Zusammenhang, dass das Zielsteuerungssystem für den individuellen Bedarf Vorgaben macht, die ungünstig in der Arbeitsvermittlung wirken, nicht. Das Abwarten einer gewissen Frist, bevor bestimmte, teure Instrumente zum Einsatz kommen, steht nicht nur in Verbindung mit Überlegungen der Wirtschaftlichkeit, sondern auch mit dem System der KundInnensegmentierung. „... (U)m nicht mit teuren Kanonen auf kleine Spatzen zu schießen, gibt es dann mitunter Einschränkungen, dass man sagt: Dieses teure Instrument, bitte, nicht sofort einsetzen, weil das geht vielleicht auch billiger durch normale Vermittlung.“²⁹

In den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit wird vom Arbeitsmarktservice bei einem Großteil der KundInnen die Selbsthilfefähigkeit in einem hohen Maße angenommen. Deshalb werden teure Instrumente nicht sofort zur Unterstützung herangezogen. Dabei sei einzuräumen, so der Interviewpartner, dass es im Rahmen dieses KundInnensteuerungs- und Segmentierungsmodells auch KundInnen gibt, die „auf Grund ihrer speziellen Problemlage vom ersten Tag an Unterstützung brauchen“.³⁰ Der Umgang mit dem Instrumentarium im Einzelfall hänge „sehr von der Kultur einer speziellen regionalen Geschäftsstelle ab, oder auch wiederum vom einzelnen Berater“. An dieser Stelle sei das Verbesserungspotenzial angesiedelt.

Am Zielsteuerungssystem werden grundsätzlich auch die Möglichkeit zur „kreativen Buchführung“³¹ bei den Zielerreichungskennzahlen und zum „Rosinenpicken“ (*Creaming*³²) kritisiert. Beide problematischen Aspekte beruhen auf einer Informationsasymmetrie zwischen jenen, die das Zielsystem planen, und denen, die es in die Praxis umsetzen. Schütz (2001) analysiert diese Kontroll- und Informationsprobleme als ein Prinzipal-Agenten-Problem.³³ Dabei haben die Ausführenden (Agenten) durch ihren

Informationsvorsprung die Möglichkeit, sowohl die Zielwerte als auch die Erreichung der Zielwerte zu manipulieren.

Unter „Rosinenpicken“ wird eine bestimmte Art der Auswahl von TeilnehmerInnen für z. B. arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bezeichnet. Dabei werden solche Personen bevorzugt ausgewählt, die die besten Chancen aufweisen, eine positive Wirkung hinsichtlich der Zielerreichungskennzahlen hervorzurufen.

Die Tendenz zum Unterlaufen oder Aushöhlen der Zielindikatoren oder Zielerreichungskennzahlen (moralische Versuchung zur „kreativen Buchführung“) hängt mit dem Ausmaß der Akzeptanz eines Zieles oder Indikators zusammen. Die Akzeptanz wiederum wird von deren Plausibilität, Validität, Einfachheit etc. und von der Zielhöhe beeinflusst.³⁴ Solche Probleme der Implementation von Indikatoren und Kennzahlen können aber auch vom „Prinzipal“, d. h. von der Regierung, dem Ministerium und der Arbeitsmarktverwaltung, verursacht sein. Das typische Zustandekommen so einer verwaltungsinternen moralischen Versuchung (*Moral Hazard*) beschreibt Schütz (2001, S. 214) mit folgenden Worten: „Ein typisches Problem, (...) ist ein (im Budgetjahr) sehr später Beschluss über die übergeordneten u./o. operativen Ziele und den verfügbaren Budgetrahmen, die beiden maßgeblichen Größen für die Festlegung oder konkrete Planung von Zielhöhen. (...) Die Folge zeitlicher Verzögerungen auf der zentralen Planungsebene sind operative Planungsschwierigkeiten auf regionaler und lokaler Ebene.“

Als weiteres Beispiel führt Schütz die „ad hoc-Übertragung von Zusatzaufgaben an die Arbeitsverwaltung durch die Regierung, zum Beispiel die Umsetzung von neuen Programmen“, an. Die Auswirkungen sind, dass die Umsetzung solcher (kurzfristigen) Zusatzprogramme die operative Planung der eigentlichen Zielsteuerung „zumindest in dem Sinne ‚über den Haufen‘ [werfen, Anm. d. A.], als Mehrarbeit bei gleichen Personalressourcen organisiert werden muss“. Schütz konnte dazu weiter feststellen, dass „diese Aktivitäten nicht im Monitoring der Zielsteuerung [auftauchen, Anm. d. A.], welches insofern nur ein unzulängliches Abbild der Performanz der Arbeitsverwaltung bietet“.³⁵

3.2.3 Eigendynamik des Zielsteuerungssystems

Leitner (2007) kommt in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass das Zielsteuerungssystem des Arbeitsmarktservice in gewisser Weise eine Eigendynamik entwickelt hat, „die den Zielen einen größeren Stellenwert zuspricht, als das vielleicht ursprünglich geplant war. Denn die Zielvorgaben üben auf Grund der damit verbundenen Sanktionen und Prämien Druck auf die Umsetzenden aus, der ihnen scheinbar auch bei wenig Sinnhaftigkeit der Vorgaben kaum Spielraum lässt“.³⁶ Ein/e andere/r In-

interviewpartnerIn umreißt diese Situation mit folgender Erklärung: „Wenn sie permanent Leute unter Druck setzen, um Ziele zu erreichen, dann riskieren sie, dass sie nur das tun.“³⁷ Diese Eigendynamik des Zielsteuerungssystems findet sich auch in seiner Wirkungskontrolle, die allein auf eine Zielerreichung und nicht auf die Wirkung der Maßnahmen ausgelegt ist. Eine Erfüllung der Zielindikatoren ist aber nicht unbedingt gleichbedeutend mit der Problembeseitigung.

Schütz (2001, S. 219) fasst das Problem des „Zahlenfetischismus“ (u. a.) mit folgenden Worten zusammen: „Allgemeiner gefasst, geht die Mengenorientierung also oft auf Kosten der Einbeziehung von Qualitätsaspekten“.³⁸

Das interviewte Mitglied des AMS-Verwaltungsrates sieht grundsätzlich schon die Gefahr der Mengenorientierung gegeben, die auf Kosten der Qualität im individuellen Vermittlungsfall in der Arbeitsvermittlung geht:

„Ja, diese Gefahr ist grundsätzlich schon gegeben ... Auch die Beschäftigten sind daraufhin orientiert, weil sogar das Bonussystem bei der Entlohnung auch den Grad der Zielerfüllung mit berücksichtigt“.³⁹

Zusätzlich wirkten auch jene Faktoren, die für die Zielformulierung und -messung von zentraler Bedeutung sind: In Zielen müssen komplexe Sachverhalte mit einfachen Formulierungen abgebildet und als quantitative Größen erfassbar bzw. messbar gemacht werden. „Und das führt dann ... zu Vereinfachungen und kann zu ... Qualitätsproblemen führen.“⁴⁰

Die Arbeitnehmerkurie, jenes Gremium im Verwaltungsrat des Arbeitsmarktservice, das die Interessen der ArbeitnehmerInnen innerhalb der Eigentümer des Arbeitsmarktservice vertritt, hat diese Qualitätsprobleme auf Grund des Zielsteuerungssystems „massiv und fortgesetzt thematisiert“.⁴¹ Das hat schließlich zur Folge gehabt, dass es zu einer starken Ausdifferenzierung des Zielsteuerungssystems im Arbeitsmarktservice gekommen ist. Es werden nicht nur arbeitsmarktpolitische Ziele, sondern auch Qualitäts- und Prozessziele definiert. Die acht arbeitsmarktpolitischen Ziele, intern als Geschäftsziele bezeichnet, werden quantitativ festgelegt: beispielsweise die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit in einer bestimmten Quantität. Als Ergänzung wurde eine *Balanced Score Card* eingeführt, die als zu erfüllende Ziele beispielsweise „MitarbeiterInnenzufriedenheit“ oder „KundInnenzufriedenheit“ vorsieht.⁴² „Beide Faktoren [MitarbeiterInnen und KundInnenzufriedenheit, Anm. d. A.] sind höher bewertet in dieser Score Card als etwa die Geschäftsziele.“⁴³

Weichen im *Controlling* die Werte für die Zielerreichung ab, gibt es ein

„Abweichungsgespräch zwischen der übergeordneten und der nachgeordneten Stelle [Landesgeschäftsstelle und regionale Geschäftsstelle, Anm. d. A.] (...) wo zu erklären und zu eruieren ist, warum wurde dieses Kundenzufriedenheitsziel zum Beispiel nicht erreicht. Und gleichzeitig werden zwingende Maßnahmen eingeleitet, um da an die Zielerreichung zu kommen. Nachdem

es hier um qualitative Elemente geht, wird hier auch sehr stark mit internem *Benchmarking* und Hospitierung gearbeitet. Zum Beispiel eine regionale Geschäftsstelle die in einem wichtigen Element von Kundenzufriedenheit schlecht ist, zum Beispiel Passgenauigkeit der Vermittlung, kooperiert mit einer auf diesem Gebiet überdurchschnittlich guten regionalen Geschäftsstelle. Und sieht, was haben die für Maßnahmen, um hier unter Umständen ‚*best practice*‘ zu erreichen. (...) Funktioniert nicht immer, aber da wird an diesem System jedenfalls gearbeitet“.⁴⁴

Nach Aussage dieses Gesprächspartners besteht ein ungelöstes Hauptproblem des Arbeitsmarktservice, das einen Großteil der Unzufriedenheit mit dem Arbeitsmarktservice auslöst, in der Ressourcenfrage:

„Wir wissen zum Beispiel vom EU-*Benchmarking* der EU-AMS-Stellen, die sich miteinander in den einzelnen Disziplinen vergleichen, dass zwar das österreichische Arbeitsmarktservice in den meisten Disziplinen, insbesondere auch was Effizienz betrifft und Effektivität, also erzielte Wirkung mit eingesetzten Mitteln, im Spitzenfeld ist. Dass es aber insgesamt einen Wirkungsverlust hat, weil es im Vergleich zu anderen Arbeitsmarktservicestellen [budgetär und personell, Anm. d. A.] unterausgestattet ist. So haben etwa Briten oder Schweden das Zweifache an Personal und Geldressourcen. Und das kann natürlich mit oder ohne Zielsystem nicht kompensiert werden.“⁴⁵

3.2.4 Zur Zukunft der Zielsteuerung

Für Schütz (2001, S. 218) sind grundsätzlich die Informations- und Implementationsprobleme (z. B. moralische Versuchung) von Zielsteuerungssystemen nicht endgültig lösbar, sondern können nur abgemildert werden: „Aus theoretischer Sicht gibt es keine grundsätzliche Lösung dafür, sondern nur verschiedene (temporär funktionstüchtige) Vertrags- und Kontrollmodi, welche durch (variable) Anreizstrukturen die Wahrscheinlichkeit von (vertraglicher) Verhaltenskonformität erhöhen.“

Dieser Autor kommt sogar zu dem paradoxen Befund, dass „aus theoretischer Sicht die konzeptionellen Grenzen der Zielsteuerung gegenüber den Stärken überwiegen“.⁴⁶ Es stelle sich die Frage, wie die Leistungsfähigkeit der Zielsteuerung in der Praxis trotz ihrer Schwächen gewährleistet werden kann. Aus der angeführten Liste an Verbesserungsvorschlägen erscheinen drei Hinweise besonders interessant. Zum einen wird vorgeschlagen, dass die Zielsteuerung mit komplementären Instrumenten der Prozess- und Qualitätssteuerung kombiniert werden soll. Andererseits, um eine ausreichende Anpassungsfähigkeit an die sich ändernden Kontextbedingungen (Ressourcen, Politik etc.) zu erreichen, müssten die Ziele, Messkonzepte und Indikatoren permanent evaluiert werden. Im dritten Hinweis skizziert Schütz die zukünftige Entwicklung der Zielsteuerung, bei der „qualitative Verfahren der Leistungsmessung und -beurteilung wie

Reviews und Selbstbewertungen ihren Platz im Rahmen der Ziel- und Ergebnissteuerung behaupten werden“⁴⁷

4. Schlussfolgerungen und Zusammenfassung

Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte stellt für die Betroffenen wirkungsvolle Lösungen für den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung in das Zentrum ihrer Überlegungen. Wirkungsvoll bedeutet in diesem Kontext, dass der individuelle Übergang institutionell unterstützt wird, dieser auch als erstrebenswert erscheinen soll und Anreize, ihn zu wagen, geschaffen werden. Die auf das betroffene Individuum bezogenen Qualitätskriterien für den Verlauf des Überganges sind daher als Anforderungen an einen Arbeitsmarktübergang zu interpretieren. In der Zielsteuerung eines Übergangsarbeitsmarktes müssten folglich für die tatsächliche Lösung von individuellen Übergangsproblemen dementsprechende Indikatoren zur Messung der Qualität eines Überganges implementiert werden. Angesichts der Grenzen von Zielsteuerungssystemen und ihrer Eigendynamiken kann derzeit für die österreichische Arbeitsmarktverwaltung nicht ausgeschlossen werden, dass der Druck, die Zielkennzahlen der arbeitsmarktpolitischen Ziele in der Arbeitsvermittlung zu erreichen, auf Kosten der Qualität individueller Lösungen für diesen Arbeitsmarktübergang geht. Eine am Übergangsarbeitsmarkt „Arbeitsvermittlung“ ausgerichtete Zielsteuerung müsste dementsprechend versuchen, „nicht-funktionale“ individuelle Lösungen auszuschließen.

Anmerkungen

- ¹ Der folgende Artikel basiert auf Teilen der Diplomarbeit der Autorin zum Magisterium der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Soziologie der Universität Wien (Ertl (2008)).
- ² Vgl. dazu Matthes (1983), Gorz (1989), Geisen (1998), Senghaas-Knobloch (1998).
- ³ Vgl. Schmid (2008a).
- ⁴ Schmid (2008).
- ⁵ Vgl. Schmid (2002), 227; siehe auch Beck (1986), Giddens (1995 und 1996).
- ⁶ Schmid (2008).
- ⁷ Zitiert nach Schmid (2002) 227.
- ⁸ Schmid (2008) 51.
- ⁹ Ebenda 50.
- ¹⁰ Ebd. 18.
- ¹¹ Ebd.
- ¹² § 29 (1) Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) i.d.F. BGBl. I 2007/104.
- ¹³ Vgl. § 31 (3) AMSG i.d.F. BGBl. I 2007/104.
- ¹⁴ In der Fassung von 2003.
- ¹⁵ Vgl. Europäische Kommission (2003).
- ¹⁶ Vgl. Bieling (2006).
- ¹⁷ Vgl. Schmid (2002).
- ¹⁸ Leitner (2007).

- ¹⁹ Schütz (2001).
²⁰ Ebenda.
²¹ Interview vom 27.2.2008, 5f.
²² Leitner (2007) 153f.
²³ Ebenda 154.
²⁴ Interview 6. 10. 2008, 2.
²⁵ Vgl. ebenda.
²⁶ Vgl. ebenda 4.
²⁷ Vgl. ebenda.
²⁸ Vgl. ebenda.
²⁹ Ebenda 4.
³⁰ Ebenda.
³¹ Schütz (2001, S. 208) verwendet hier gleichbedeutend mit Leitner (2007) den Begriff des „*Moral Hazard*“ als eines der Kontrollprobleme im Prinzipal-Agenten-Problem. Da der Prinzipal (AuftraggeberIn) die Handlungen des/der AgentIn nicht vollständig beobachten oder beurteilen kann, besteht für die/den Agenten prinzipiell die Möglichkeit nach Vertragsabschluss Vertragsinhalte zu verletzen, falsche oder unvollständige Informationen über die erzielten Ergebnisse u. a. m. zu liefern.
³² Schütz (2001).
³³ Unter „Prinzipal“ wird der/die AuftraggeberIn und unter dem „Agenten“ der/die Ausführende oder AuftragnehmerIn verstanden. Diese Problemstellung wurde in den Wirtschaftswissenschaften aufgegriffen. Die Prinzipal-Agent-Theorie beleuchtet die Nutzenmaximierung unter den Bedingungen von Informationsasymmetrie; vgl. Schütz (2001) 208. Siehe auch: Jensen, Meckling (1976).
³⁴ Vgl. Schütz (2001) 214.
³⁵ Ebenda.
³⁶ Leitner (2007) 154.
³⁷ Ebenda.
³⁸ Schütz (2001) 219.
³⁹ Ebenda.
⁴⁰ Ebenda.
⁴¹ Vgl. ebenda 5.
⁴² Vgl. ebenda.
⁴³ Ebenda.
⁴⁴ Ebenda 5f.
⁴⁵ Ebenda 6.
⁴⁶ Vgl. ebenda 219.
⁴⁷ Ebenda 220.

Literatur

- Bieling, Hans-Jürgen, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union – Problemlagen, Krisendiagnosen, Strategieelemente, in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte (Wien 2006) 39-72.
 Ertl, Sonja Maria, Österreichische Arbeitsmarktpolitik unter den Bedingungen von Übergangsarbeitsmärkten nach Günther Schmid (2002) (=Diplomarbeit am Institut für Soziologie der Universität Wien, Wien 2008).
 Europäische Kommission, Die Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Eine Strategie für Vollbeschäftigung und bessere Arbeitsplätze für alle (=KOM (2003) 6 endg., Luxemburg 2003).
 Geisen, Thomas (Hrsg.), Zukunft ohne Arbeit? Beiträge zur Krise der Arbeitsgesellschaft (Frankfurt am Main 1998).
 Gorz, André, Kritik der ökonomischen Vernunft. Sinnfrage am Ende der Arbeitsgesellschaft (Berlin 1989).

- Jensen, Michael; Meckling, William, Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure, in: *Journal of Financial Economics* 3/4 (1976) 305-360.
- Leitner, Andrea, Frauenförderung im Wandel. Gender Mainstreaming in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik (Frankfurt, New York 2007).
- Matthes, Joachim (Hrsg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982 (Frankfurt am Main 1983).
- O'Reilly, Jacqueline; Cebrián, Immaculada; Lallement, Michel (Hrsg.), Working-Time Changes. Social Integration Through Transitional Labour Markets (Cheltenham 2000).
- Schmid, Günther, Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik (Frankfurt am Main 2002).
- Schmid, Günther, Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, in: WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik (Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2008).
- Schmid, Günther, Full Employment in Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks (Cheltenham 2008a).
- Schütz, Holger, Zielsteuerungen in europäischen Arbeitsverwaltungen, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 34/2 (2001).
- Senghaas-Knobloch, Eva, Von der Arbeits- zur Tätigkeitsgesellschaft? Politikoptionen und Kriterien zu ihrer Abschätzung, in: *Feministische Studien* 2 (1998).

Zusammenfassung

Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte stellt für die Betroffenen wirkungsvolle Lösungen für den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung in das Zentrum ihrer Überlegungen. Wirkungsvoll bedeutet in diesem Kontext, dass der individuelle Übergang institutionell unterstützt wird, dieser auch als erstrebenswert erscheinen soll und Anreize, ihn zu wagen, geschaffen werden. Die auf das betroffene Individuum bezogenen Qualitätskriterien für den Verlauf des Überganges sind daher als Anforderungen an einen Arbeitsmarktübergang zu interpretieren. In der Zielsteuerung eines Übergangsarbeitsmarktes müssten folglich für die tatsächliche Lösung von individuellen Übergangsproblemen dementsprechende Indikatoren zur Messung der Qualität eines Überganges implementiert werden. Angesichts der Grenzen von Zielsteuerungssystemen und ihrer Eigendynamiken kann derzeit für die österreichische Arbeitsmarktverwaltung nicht ausgeschlossen werden, dass der Druck, die Zielkennzahlen der arbeitsmarktpolitischen Ziele in der Arbeitsvermittlung zu erreichen, auf Kosten der Qualität individueller Lösungen für diesen Arbeitsmarktübergang geht. Eine am Übergangsarbeitsmarkt „Arbeitsvermittlung“ ausgerichtete Zielsteuerung müsste dementsprechend versuchen, „nicht-funktionale“ individuelle Lösungen auszuschließen.