

Günther Schmid/Hugh Mosley/Holger Schütz

## Der Beitrag der Arbeitsvermittlung zur Vollbeschäftigung



*Prof. Dr. Günther Schmid, geb. 1942 in Konstanz, Studium der Politischen Wissenschaften, Geschichte und Soziologie in Freiburg und Berlin, ist Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) für Sozialforschung und Professor für ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin. Er war Mitglied der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (sog. Hartz-Kommission).*



*Dr. Hugh Mosley, geb. 1942 in Atlanta, Studium der Politikwissenschaft in Washington D.C. und an der Duke University (North Carolina/USA), ist seit 1986 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am WZB, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung.*



*Holger Schütz, geb. 1963 in Hannover, Studium der Politikwissenschaft in Berlin, ist seit 1997 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung des WZB.*

Der Bundesrechnungshof hatte im Januar 2002 bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA) gravierende Fehler in der Vermittlungsstatistik vorgefunden. Nachprüfungen bestätigten, dass nur etwa ein Drittel der ausgewiesenen Vermittlungen der engen gesetzlichen Definition („Vermittlung nach Auswahl und Vorschlag“) entsprach, etwa ein Drittel befand sich in der Grauzone des Interpretationsspielraums („Mitwirkung bei der Besetzung offener Stellen“), etwa ein Drittel war nicht nachvollziehbar oder gar fingiert.

Auf diesen „Vermittlungsskandal“ reagierte die Bundesregierung rasch und hart. Am 25. Februar 2002 verkündete sie einen Zweistufenplan. Im ersten Schritt wurde vor allem die Führungs- und Kontrollstruktur der BA geändert. An die Stelle des Präsidenten und des

drittelparitätischen Vorstandes trat ein dreiköpfiger Vorstand auf befristeter vertraglicher Grundlage, und der drittelparitätische Verwaltungsrat erhielt bei starker Verkleinerung Aufsichtsratsfunktionen. Zur Vorbereitung der zweiten Stufe wurde eine 15-köpfige Kommission für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingesetzt. Die Aufgabe der nach ihrem Vorsitzenden genannten „Hartz-Kommission“ war, ein Konzept für den künftigen Aufgabenzuschnitt und die Organisationsstruktur der BA vorzulegen. Am 16. August präsentierte sie ihren 343 Seiten umfassenden Bericht.

Die in 13 Module gegliederten Vorschläge konzentrieren sich auf die Möglichkeiten einer beschleunigten und verbesserten Arbeitsvermittlung:

- Umwandlung der Arbeitsamt-Dienststellen in JobCenter, zu deren Dienstleistungen nun auch erwerbslose Sozialhilfeempfänger Zugang haben;
- flächendeckende Einführung von PersonalServiceAgenturen, um Zeitarbeit als Beschäftigungschance zu nutzen;
- Meldepflicht bei Kündigungen und familienfreundliche Quickvermittlung;
- Vereinfachung des Leistungsrechts, um Vermittlungskapazitäten frei zu machen;
- kundenspezifische Beratungsteams und verstärkte Arbeitgeberorientierung;
- neue Zumutbarkeit, Umkehr der Beweislast und flexible Sanktionsmöglichkeiten;
- kundenfreundliche und effiziente Strukturen der BA, die voraussichtlich in „Bundesagentur für Arbeit“ umbenannt wird.

Weitere, zum Teil auch beschäftigungspolitisch orientierte Instrumente (Ich- oder Familien-AGs, Minijobs für haushaltsnahe Dienstleistungen, Umwandlung der Landesarbeitsämter zu Kompetenzzentren, Jobfloater u.a.) ergänzen diese Vorschläge.

In den ersten Reaktionen auf den Kommissionsbericht wurde vor allem die Konzentration auf die Arbeitsvermittlung kritisiert. Diese ist nun aber, neben der Zahlung von Lohnersatzleistungen und der Arbeitsförderung, das Kerngeschäft der BA. Darum geht diese Kritik am Kommissionsauftrag vorbei. Es besteht zwar die Gefahr, dass es die Politik bei diesen Vorschlägen bewenden lässt und beschäftigungspolitisch untätig bleibt. Dessen war sich die Kommission wohl bewusst. Dennoch sollten - wie im Folgenden zu demonstrieren ist - die möglichen Beschäftigungseffekte einer modernisierten Arbeitsvermittlung nicht unterschätzt werden. Darüber hinaus kann eine offensive Beschäftigungspolitik nur dann wirksam die mit ihr verbundenen Inflationsgefahren vermeiden, wenn keine qualifikations- und vermittlungsbedingten Engpässe auftreten.

### **Voraussetzungen für eine effiziente Arbeitsvermittlung**

Erste Voraussetzung für eine effiziente Arbeitsvermittlung ist das erfolgreiche Zusammenführen („Matching“) der Angebots- und Nachfrageprofile. Dabei müssen Bewerber, Vermittler und Stellenanbieter kooperieren. So wie Ärzte, Psychologen und andere professionelle Experten nur dann heilen, verstehen oder wirksamen Rat geben können, wenn die „Kunden“ mitarbeiten (also „Prosumenten“ und nicht nur Konsumenten sind), so können Arbeitsvermittler nur dann erfolgreich sein, wenn die Stellenbewerber oder Stellenanbieter aktiv an der Dienstleistung „Anpassen von Profilen“ mitproduzieren. Dabei darf weder auf der Angebots- noch auf der Nachfrageseite von statischen Profilen ausgegangen werden. Bei der Arbeitsvermittlung geht es um die Einschätzung von *Entwicklungspotenzialen* und deren Zusammenführung sowie um die schnellstmögliche (und möglichst

präventive) Einleitung von Anpassungsprozessen. Dieses „interaktive Anpassen“ setzt daher häufig auch Informationen voraus, die weder in der Bewerber- oder Stellendatei der Arbeitsverwaltung noch in der Personalstelle des Betriebs standardisiert und unmittelbar abrufbar verfügbar sind. Deshalb kann das Arbeitsamt (bzw. das zukünftige JobCenter) nur ein Akteur unter vielen im komplizierten Prozess der Arbeitsvermittlung sein; und deshalb wird selbst das intelligenteste IT-System die persönliche Beratung, Vermittlung und gegebenenfalls befähigende Unterstützung nicht vollständig ersetzen können.

So überrascht es aus theoretischer Sicht nicht, dass in allen europäischen Ländern die Arbeitsvermittlung nur eine ergänzende Rolle auf dem Arbeitsmarkt spielt. Nach amtlichen Schätzungen betrug in Deutschland im Jahr 2000 der *Marktanteil* der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Anteil der BA-Arbeitsvermittlungen über 7 Tage an den voll sozialversicherungspflichtigen Einstellungen) 35 Prozent und der *Einschaltungsgrad* (Anteil der Stellenabgänge bei der Arbeitsverwaltung an allen sozialversicherungspflichtigen Einstellungen) 46 Prozent.<sup>1</sup> Nach Angaben der Arbeitsverwaltungen in europäischen Nachbarländern lag der Marktanteil (bzw. Einschaltungsgrad) bei 37 Prozent (42,5 Prozent) in Frankreich, 16 Prozent (33 Prozent) in Großbritannien und 18 Prozent (40 Prozent) in den Niederlanden.<sup>2</sup> Im Allgemeinen wird der Marktanteil der öffentlichen Vermittlung in Verwaltungsdaten überschätzt.<sup>3</sup> Laut einer unabhängigen Arbeitgeberbefragung wurde im Jahr 2000 das Arbeitsamt bei schätzungsweise 38 Prozent aller Stellenbesetzungen im Westen (48 Prozent im Osten) eingeschaltet, wobei es nur in 12 Prozent (29 Prozent) der Fälle erfolgreich zur Stellenbesetzung beitrug. Auf keinen Fall ist der relativ geringe Marktanteil des Arbeitsamts durch private Konkurrenz zu erklären. Deren Marktanteil beträgt nur etwa 1 Prozent, wie in vielen anderen Ländern auch (z.B. Österreich, Schweden). Selbst in Ländern mit größerer Bedeutung der privaten Arbeitsvermittlung (z.B. Australien, Schweiz) liegt der Grund für den beschränkten Marktanteil vielmehr darin, dass Stellenbesetzungen überwiegend über andere Suchmethoden erfolgen. Darunter zählen vor allem eigene Inserate (42 Prozent in Westdeutschland bzw. 17 Prozent in Ostdeutschland) oder informelle Wege wie Mitarbeiterhinweise (17 Prozent bzw. 21 Prozent) und Initiativbewerbungen (12 Prozent bzw. 13 Prozent).<sup>4</sup> Befragungen von Arbeitssuchenden in Deutschland und in anderen Ländern zeigen ein ähnliches Bild. Gefragt nach der Quelle der Information, die zur Einstellung führte, berichten nur 14 Prozent der Eingestellten, dass sie die Information vom Arbeitsamt haben (10 Prozent Westdeutschland, 26 Prozent Ostdeutschland); am wichtigsten sind informelle Quellen (Bekannte, Freunde, Angehörige).<sup>5</sup>

---

1 Der Marktanteil lag im Jahr 2000 bei 30 Prozent in Westdeutschland, 58 Prozent in Ostdeutschland, und der Einschaltungsgrad bei 42 Prozent in Westdeutschland und bei 66 Prozent in Ostdeutschland (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2001, Arbeitsmarkt 2000, S. 87). Auf Grund der Unzuverlässigkeit der Vermittlungsstatistik verzichtete die BA in ihrem Arbeitsmarktbericht 2002 auf die Verwendung solcher Messziffern (vgl. zu den entsprechenden Hinweisen Bundesanstalt für Arbeit 2002, Arbeitsmarkt 2001, S. 91 und 96).

2 Vgl. R. Konle-Seidl und U. Walwei, Job Placement Regimes in Europe, IAB Topics 46 (2001).

3 In Ostdeutschland vor allem dadurch, dass die Eingliederungen in den zweiten Arbeitsmarkt (ABM/SAM) als Vermittlungen zählen.

4 IAB-Kurzbericht Nr. 4/2002 (IAB-Erhebung über das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot).

5 Vgl. auch Rainer Pischner/Jürgen Schupp/Gert Wagner, Arbeitsvermittlung durch das Arbeitsamt: Reform des Berichtsystems dringend erforderlich, DIW Wochenbericht Nr. 9/2002. Selbst in Schweden mit seiner hoch modernisierten Arbeitsverwaltung gaben 1997 befragte Arbeitslose an, sie hätten ihren neuen Job zu 30 Prozent über Freunde und Bekannte, zu 25 Prozent über direkte Betriebskontakte und zu 17 Prozent über das Arbeitsamt gefunden (vgl. D. Anxo und D. Storrie, Employability, Jobsearch, Employer Recruitment Strategies, Social Networks and Social Exclusion, in: B. Gazier (ed.), Employability: Concepts and Policies, Report 1998 by the Research Network / Employment Observatory, Berlin 1999, S. 221-243).

Deshalb kann das operative Ziel der Arbeitsvermittlung nicht darin bestehen, den eigenen Marktanteil der klassischen Vermittlungstätigkeit (Vermittlung nach Auswahl und Vorschlag) auf Kosten der Eigeninitiative der Arbeitsmarktakteure auszubauen. Eine starke Marktpräsenz - gemessen z.B. am Einschaltungsgrad - ist zwar erforderlich, das Ziel sollte aber in der Förderung und Ergänzung der Eigeninitiative der Akteure bestehen. Dies geschieht zum Beispiel mit der Bereitstellung einer öffentlichen Infrastruktur mit umfassenden Informationen über offene Stellen und Arbeitsuchende, z.B. über das Internet, benutzerfreundliche Terminals in Einkaufszentren oder Stadtteilagenturen (etwa sog. „Jobpoints“ etc.). In einer wissensbasierten Gesellschaft muss der Ehrgeiz „Moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ darin bestehen, einen funktionsfähigen „virtuellen Arbeitsmarkt“ aufzubauen, in dem die Bürger/innen im Normalfall auch ohne öffentliche Unterstützung die notwendigen Informationen schnell und effektiv erhalten, um einen ihren Potenzialen angemessenen Arbeitsplatz zu finden.

In wenigen Jahren werden etwa 50 Prozent des gesamten Beschäftigungsmarkts über das Internet abgewickelt werden. Die BA sollte nach Auffassung der Kommission bestrebt sein, die erste Adresse im Angebot virtueller Jobbörsen zu sein. Allen Kunden steht dann eine einzige Anlaufstelle unter einer Web-Adresse in allen Arbeitsmarktfragen zur Verfügung, die sämtliche Möglichkeiten aller Anbieter automatisch einbezieht. Die BA sollte hier Qualitätsstandards setzen, Schnittstellen zu (sektoral, beruflich) spezialisierten Jobbörsen pflegen sowie „Links“ zu Personalberatern bereitstellen. Darüber hinaus sollte das Ziel sein, die Online-Selbstinformationsmöglichkeiten der Kunden durch personelle Unterstützung zu ergänzen. Dazu gehört neben einer virtuellen Beratung insbesondere auch die adäquate Einbindung aller Online-Kundenaktivitäten in die tägliche Vermittlungsarbeit der Mitarbeiter in den Arbeitsämtern.<sup>6</sup>

### **Voraussetzungen passgenauer und nachhaltiger Vermittlung**

Wie kann die Arbeitsverwaltung von der Dominanz der Leistungsverwaltung befreit werden? Nicht nur sind 30,7 Prozent (Westdeutschland) bzw. 39,4 Prozent (Ostdeutschland) des Personals der Arbeitsämter in den Leistungsabteilungen gebunden, sondern schätzungsweise 46 Prozent der Arbeitszeit der Arbeitsvermittler selber wird von Leistungsfragen beansprucht.<sup>7</sup> Bezeichnenderweise ist das erste Gespräch beim Arbeitsamt anlässlich der Arbeitslosenmeldung weitgehend der Klärung von Leistungsfragen gewidmet.

Es gibt Anzeichen dafür, dass die Zusammenlegung von Arbeitsvermittlung und Leistungsabteilung im Arbeitsamt 2000 Reform-Modell das Problem der Verdrängung der Vermittlungstätigkeit durch die Leistungsverwaltung verschärft hat. Obwohl die Mitarbeiter aus dem mittleren Dienst in den Kundenbüros gleichermaßen Kundenberatung und Zuarbeiten in Leistungs- und Vermittlungsangelegenheiten übernehmen sollen, gibt es eine Tendenz zum Primat der leistungsbezogenen Arbeit. Diese ergibt sich aus der impliziten Priorität des gesetzlichen Leistungsanspruchs und durch die verständliche Sorge der Arbeitslosen, die vorrangig ihren Leistungsanspruch geklärt haben wollen. Darüber hinaus sind

---

6 Vgl. Bericht der Kommission 2002, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, S. 198-201.

7 Nach Schätzungen der BA im Auftrag der Kommission.

viele Bearbeiter oder Sachbearbeiter des mittleren Dienstes mit der gleichzeitigen Bearbeitung von Leistungs- und Vermittlungsaufgaben überfordert.<sup>8</sup>

Das AA 2000 hat auch die stellenorientierte Seite der Vermittlung durch die Abschaffung von Stellenagenturen auf Grund formaler Inkompatibilität mit dem Transferkonzept geschwächt. Der im Zuge der Vermittlungsoffensive eingerichtete Arbeitgeberstellenservice ist kein ausreichender Ersatz. Die Zusammenlegung der Vermittlung und der Leistungsabteilung hat auch Auswirkungen auf die Arbeitsteilung innerhalb der Arbeitsvermittlung. Es erfolgt nicht mehr wie bisher eine Zuordnung nach „Berufsbereichen“, sondern häufig eine Regelung nach Alphabet. Diese Arbeitsteilung soll vor allem im Binnenverhältnis bei der Belastungsverteilung zwischen den Teams Vorteile bieten, bedeutet jedoch einen Verlust an fachlicher Spezialisierung bei der Arbeitsvermittlung. Die Hartz-Kommission empfiehlt eine betriebliche bzw. branchen- und berufsfachliche Organisationsstruktur, vor allem für gut motivierte Bewerber ohne nennenswerte Vermittlungshemmnisse.

Die Zusammenlegung der Vermittlungs- und Leistungsabteilungen nach dem Arbeitsamt-2000-Modell rückgängig zu machen, ist keine Lösung. Der Wurm der Dominanz der Leistungsfragen steckt schon in der Arbeitsbeschreibung der alten Vermittlungsabteilung: Leistungsberatung, Vorbereitung von Leistungsanträgen und Kontrollaufgaben in Bezug auf Leistungen. Eine echte Befreiung wäre entweder eine organisatorische Trennung der Verwaltung der Leistungen von der Arbeitsvermittlung<sup>9</sup> oder eine radikale Rationalisierung des Leistungsrechts (nach österreichischem Vorbild) und/oder die konsequente Differenzierung der Leistungs-, Vermittlungs- und Beratungsleistungen nach Kundengruppen, jedoch in einer Anlaufstelle („one-stop-shop“ wie in England). Die Kommission entschied sich für die zweite Alternative.

In der Binnenorganisation der Arbeitsberatung und -vermittlung setzt die Hartz-Kommission auf eine Differenzierung nach Funktionen: (a) für *Informationskunden* einen Eingangsbereich mit ausgebauten Selbsthilfeeinrichtungen und Beratung zu deren Nutzung, (b) für *Beratungskunden* integrierte bewerber- und stellenorientierte Vermittlung nach Chancenprognose mit Methoden des Fallmanagements und vermittlungsunterstützenden Leistungen, (c) für *Betreuungskunden* eine Zuweisung in spezialisierte Dienstleistungen je nach individuellem Bedarf (z.B. Drogenberatung oder Schuldnerberatung) und, bei dauerhafter Supervision durch einen Fallmanager, in der Regel Einschaltung der PersonalServiceAgenturen (PSA). Spezielle Arbeitgeberteams sollen stellenorientierte Vermittlung betreiben, inklusive deren Ausbau durch spezifische und gebührenpflichtige Dienstleistungspakete für kleine und mittlere Unternehmen. Dabei ist - aus sozialen wie auch aus Effizienzgründen - sicherzustellen, dass die Personalkapazitäten auf die Ermittlung (Chancenprognose, Potenzialeinschätzung) und Vermittlung besonders risikogefährdeter Gruppen konzentriert werden. Nur jene Vermittlungen entlasten die Arbeitslosigkeit spürbar, bei denen eine erwartete lange Arbeitslosigkeitsdauer frühzeitig gekappt wird. Die Vermittlung eines Arbeitslosen aus der Dauerkategorie zwei bis vier Jahre hat im Arbeitslosenbestand die 27-fache Wirkung gegenüber der Vermittlung eines kurzfristigen Arbeitslosen (unter drei Wochen).<sup>10</sup>

---

8 Vgl. hierzu und zum Folgenden Hugh Mosley/Holger Schütz/Günther Schmid, Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking), Discussion Paper FSI 02 209, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 36 S.

9 Analog dem skandinavischen oder Schweizer Muster, wo die Arbeitslosenkassen aus historischen Gründen auch organisatorisch-rechtlich von der Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung getrennt sind.

10 Vgl. Werner Karr, in: IAB-Kurzbericht Nr. 6/19.3.2002.

Weder aus der Organisationstheorie noch aus dem internationalen Vergleich lassen sich eindeutig optimale Organisationsstrukturen herausfiltern. Deshalb lässt die Hartz-Kommission den zukünftigen Arbeitsämtern (bzw. JobCentern) in der Ausgestaltung der Binnenorganisation große Gestaltungsfreiheit. Was zählt, sind der Reintegrationserfolg und die Effizienzsteigerung, die durch ein geeignetes Budgetierungs-, Controlling- und Evaluationssystem zu messen sind. Die Beibehaltung der räumlichen Integration von Geldleistungen und Vermittlungs- sowie Beratungsleistungen (*gemeinsame Anlaufstelle*) in einer attraktiven Architektur erachtet die Hartz-Kommission für kundenfreundliche Dienstleistungen jedoch als unabdingbar. Ebenso wichtig wie eine geeignete Aufbau- und Ablauforganisation sind qualifiziertes Vermittlungs- und Beratungspersonal auf der operativen wie leitenden Ebene sowie (in vorsichtiger Form) ziel- und leistungsorientierte Bezahlung. Deshalb wurde auf die Neuausrichtung der Personalrekrutierung und einen Reformsprung bei der Ausbildung sowie der Entlohnungsstruktur großer Wert gelegt.

Arbeitslose haben auch Pflichten. Deshalb sollen Leistungsempfänger, insbesondere Langzeitarbeitslose, durch verbindliche Eingliederungsvereinbarungen und turnusmäßige Beratungen zur Eigeninitiative verpflichtet werden. Die Leistungsberater erhalten mehr Ermessensspielräume bei der Verhängung differenzierter und situationsgerechter Sperrzeiten, und die Beweislast obliegt nun den Arbeitslosen. Die bisherige Regelung, die eine 13-wöchige Sperrzeit bei unberechtigter Ablehnung einer Stelle oder einer Maßnahme vorsieht, erwies sich als zu drastisch und zu streng, um wirksam zu sein.<sup>11</sup>

Das Problem der Dominanz von Lohnersatzleistungen bei der BA liegt aber zum großen Teil nicht in der Binnenorganisation der Arbeitsverwaltung, sondern beim Gesetzgeber. Eine Abtrennung der Zuständigkeit für die Leistungsberatung, Vor- und Nachbereitung von Leistungsbescheiden sowie gegebenenfalls die Sanktionierung führt noch nicht zu geringerem Personalbedarf, sondern nur zu einer Verschiebung der Verwaltungstätigkeit. Der Zeitaufwand für solche Aufgaben ist in erster Linie auf die Kompliziertheit des Leistungsrechts zurückzuführen. Deshalb hat die Kommission differenzierte Vorschläge zur Vereinfachung des Leistungsrechts, wie die Einführung einer Signaturkarte und Mobilitätspauschale, entwickelt.<sup>12</sup>

Der Fall Österreich zeigt, dass intelligente EDV- und Expertensysteme auch kompliziertes Leistungsrecht „handhabbar“ machen können, bis zu dem Punkt, dass Arbeitslose oder Beschäftigte ihre Ansprüche ohne weiteres selbst über eine entsprechende elektronische Eingabemaske berechnen können. Österreich ist es gelungen, über solche Expertensysteme die Produktivität im Leistungsbereich um 30 Prozent zu steigern und damit Personalkapazitäten für vermittlungsrelevante Beratung frei zu machen. Unter solchen Bedingungen ist dann selbst die personelle Integration von Leistungs- und Vermittlungsdienstleistungen (bei einfachen Vermittlungen) möglich.<sup>13</sup>

Eklatante Defizite in der EDV wirken effizienzhemmend. Beispiele aus Sicht der Beschäftigten in den Arbeitsämtern sind: *erstens* das EDV-System „Co-Arb“ zur Erfassung von offenen Stellen und Bewerbern, welches als brauchbar, aber langsam und unflexibel gilt. *Zweitens* ineffektive Schnittstellen zwischen den Tätigkeitsbereichen. Wegen der unterschiedlichen „Sparten“ EDV-Systeme aus den alten Abteilungen (Berufsberatung, Arbeits-

---

11 Vgl. Schmid/Oschmiansky/Kull, *Faule Arbeitslose?*, in: WZB-Mitteilungen, H. 93/2002.

12 Vgl. Bericht der Kommission, S. 130-138.

13 Aussage von Herbert Böhm (Mitglied des Vorstandes Arbeitsmarktservice Österreich) auf dem Fachseminar „Reformen der Arbeitsverwaltung im internationalen Vergleich“ beim Arbeitsministerium in Berlin am 22. Mai 2002.

vermittlung, Leistungsabteilung usw.) müssen für jeden Vermittlungsfall die Daten neu eingegeben werden. Der erste Versuch, ein gemeinsames internes „Daten-Lagerhaus“ aufzubauen, ist gescheitert. *Drittens* müssen die Mitarbeiter in der neuen Team-Struktur, die jetzt sowohl vermittlungs- als auch leistungsbezogene Aufgaben ausführen, zwei verschiedene EDV-Systeme (Co-Lei, Co-Arb) mit teilweise unterschiedlicher Tastenbelegung beherrschen, was sie in der Regel überfordert. *Viertens* die fehlende Verknüpfung mit relevanten externen Datensätzen, um z.B. Verdienstdaten für die Leistungsberechnung direkt von den Sozialversicherungsträgern abzurufen (anstatt die Daten zeitaufwendig durch die Arbeitslosen zu erheben).

Die zukünftige Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und privaten Vermittlungsagenturen bedarf einer strategischen Lösung. Da etwa ein Drittel der Arbeitslosen eine Arbeit spätestens nach drei Monaten finden (davon die überwiegende Mehrzahl ohne Hilfe einer öffentlichen oder privaten Agentur), wäre es wegen hoher Mitnahmeeffekte wenig sinnvoll und zu teuer, Vermittlung über private Agenturen per Gutscheine für alle zu subventionieren. Auf der anderen Seite könnte es durchaus sinnvoll sein, den Privaten eine wichtige Rolle bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen zu übertragen, die im „normalen“ Betrieb der Arbeitsvermittlung nicht adäquat bedient werden können bzw. um Personalengpässe in der Arbeitsverwaltung zu überwinden. Das gilt auch für präventive Arbeitsvermittlung bei Schließung von Betrieben oder Betriebsteilen oder für die Umsetzung der Jobrotation. *Insbesondere in diesem Segment öffnet sich für die Gewerkschaften wegen ihrer besonders guten Betriebskenntnisse ein neues Betätigungsfeld.* Darüber hinaus ermutigen in- und ausländische Erfahrungen mit gemeinnützigen oder kommerziellen Zeitarbeitsfirmen, solche „Intermediäre“ für spezielle Kundensegmente stärker zu nutzen. Private Träger werden auch jetzt schon erfolgreich eingesetzt, um Arbeitslose nach der Anmeldung über ihre Rechte und Pflichten zu beraten oder „Profiling“ vorzubereiten.

Die aktuelle Regelung, wonach ein Anspruch auf einen Gutschein nach dreimonatiger Arbeitslosigkeit besteht, erscheint für manche Arbeitslose zu früh und für viele zu spät. *Erstens* fällt diese Regelung hinter den präventiven Profiling-Ansatz des Job-AQTIV-Gesetzes zurück. Individuelle Risikomerkmale und nicht die Dauer der vorausgegangenen Arbeitslosigkeit sollten für vermittlungsunterstützende Leistungen ausschlaggebend sein. *Zweitens* verlässt auch zwischen dem dritten und dem sechsten Monat ein erheblicher Anteil (ca. 25 Prozent) die Arbeitslosigkeit.<sup>14</sup> *Drittens* sind nach Erfahrungen mit Vermittlungen durch Dritte im Auftrag der BA die vorgesehenen Prämien wohl außer für leicht Vermittelbare nicht kostendeckend.<sup>15</sup>

Der Lösungsansatz einer neuen Agentur für Arbeitslose, die aus der Arbeitslosenversicherung im engeren Sinne herausfallen oder herauszufallen drohen (PersonalService Agenturen), ermöglicht es den Arbeitsämtern, sich auf die Vermittlung von Bewerbern mit guten oder befriedigenden Arbeitsmarktaussichten zu konzentrieren. Dabei gilt es jedoch, eine institutionelle Zweiteilung der aktiven Arbeitsmarktpolitik je nach Art des Leistungsbezugs zu vermeiden. Deshalb schlug die Hartz-Kommission eine gemeinsame Anlaufstelle für alle

---

14 Von allen Abgängen an Arbeitslosen in Juni 2000 verließen 33 Prozent die Arbeitslosigkeit nach weniger als 3 Monaten, 25 Prozent in 3 bis 6 Monaten, 20 Prozent nach zwischen 6 und 12 Monaten, und 21 Prozent nach mehr als einem Jahr Arbeitslosigkeit (Bundesanstalt für Arbeit, Strukturanalyse 2000, Übersicht I/59, S. 109). Dabei erfolgt nur ein Teil der Abgänge (durchschnittlich ca. 45 Prozent) wegen der Aufnahme einer Beschäftigung (Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt 2000, Tabelle 5).

15 Susanne Dreas und Michael Gerhardt, Private Vermittlungsagenturen zur beruflichen Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen - bestehende Barrieren und eine mögliche Neukonzeption, in: Sozialer Fortschritt I/2002.

Leistungsbezieher vor („Front-Office“). Dieses entscheidet dann je nach Klientelmerkmalen, welches Serviceangebot von welchen Stellen („Back-Offices“ oder „Intermediäre“) anzubieten und umzusetzen ist.

### **Mögliche Beschäftigungswirkung einer beschleunigten Arbeitsvermittlung**

Wir kommen zur Schlussbewertung. Eine beschleunigte Vermittlung wird nur in Verbindung mit anderen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen zur Beschäftigungssteigerung beitragen können. Zu diesen Voraussetzungen gehören: differenzierte und situationsgerechte Sanktionsregeln, stärkere Beachtung der Arbeitgeber als Kundengruppe, Beschäftigungsberatung, fachliche Verbesserung der Vermittlungsberatung sowie systematische regionalisierte Qualifikationsprognosen. Nur auf diese Weise lassen sich deutlich mehr offene Stellen akquirieren als bisher. Ausgehend vom derzeit gemeldeten Bestand an offenen Stellen von ca. 480.000 (im Durchschnitt der letzten zwölf Monate), einer Verkürzung der durchschnittlichen Laufzeit offener Stellen von 54,4 Tagen (Juli 2002) und einer Steigerung der Meldequote bei sofort zu besetzenden offenen Stellen um drei Prozentpunkte auf rd. 40 Prozent, schätzt das IAB den Beschäftigungseffekt mittelfristig (für die nächsten drei Jahre) auf rd. 120.000.<sup>16</sup>

Diese Schätzung ist jedoch sehr konservativ, denn zu den - gemeldeten oder nicht gemeldeten - offenen Stellen kommt die nicht realisierte Arbeitsnachfrage hinzu, die als „latente offene Stellen“ bezeichnet wird. Deren Anteil wird mit bis zu 70 Prozent der gemeldeten offenen Stellen eingeschätzt. Darüber hinaus kann eine schnellere Vermittlung auch personalbedingte Wachstumsengpässe beseitigen und auf diese Weise Multiplikatoreffekte erzeugen. Gelingt die stärkere Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik und regionaler Beschäftigungspolitik durch Clusterbildung, regionale Vernetzung und gezielte Infrastrukturinvestitionen, erscheint eine obere Bandbreite der Beschäftigungswirkung durch Vermittlungsbeschleunigung und neue Zumutbarkeit von 250.000 realistisch. Solche Zahlenwerte sind jedoch, wie die Kommission betont, nicht als analytisch fundierte Schätzungen sondern als politische Zielgrößen zu betrachten, die bei plausiblen Annahmen und unter günstigen Rahmenbedingungen realisierbar sind. Darüber hinaus setzen solche Plausibilitätsschätzungen voraus, dass auch die anderen Maßnahmenvorschläge wie ein Räderwerk ineinander greifen. Wenn alle an einem Strang ziehen, und wenn alle Menschen in verantwortlicher Position („Profis der Nation“) mitmachen, dann rückt selbst das von Peter Hartz gesteckte kühne Ziel des Abbaus von zwei Millionen Arbeitslosen in drei Jahren in den Bereich des Möglichen.

*Zusammenfassend* zeigen sowohl der theoretische Blick auf die komplizierte Dienstleistung „Arbeitsvermittlung“ als auch die Auswertung internationaler Erfahrungen, dass die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung bei konsequenter Umsetzung der Kommissionsvorschläge erheblich verbessert werden kann. Aber auch die effektivste Arbeitsver-

---

16 Die durchschnittliche Laufzeit offener Stellen ist in den neuen Bundesländern mit 31,4 Tagen (Jahresdurchschnitt 2001: 30,5 Tage) deutlich niedriger als in Westdeutschland mit 64,5 Tagen (2001: 62,3 Tage). Dies zeigt die geringere Aufnahmefähigkeit der ostdeutschen Arbeitsmarktregionen, die auch durch Beschleunigung des Vermittlungsprozesses nicht beseitigt werden kann. Das IAB bezieht sich in der Modellrechnung auf die sog. Vakanzzeiten von Unternehmen; diese liegen derzeit bei rund 23 Tagen, dabei in Ostdeutschland mit 14 Tagen deutlich unter dem westdeutschen Vergleichswert von 27 Tagen (Quelle: IAB-Erhebung über das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot; IAB-Kurzbericht Nr. 14 vom 5.7.2002).



mittlung kann aus eigener Kraft keine Arbeitsplätze schaffen. Dies ist Aufgabe der Beschäftigungspolitik. Der entscheidende Hebel einer effektiven Vollbeschäftigungspolitik ist die Schaffung von Arbeitsplätzen durch geeignete Rahmenbedingungen für Innovationen, Investitionen (in Bildung und produktives Kapital), effektive Nachfrage (Kaufkraft) und soziale Sicherheit auch bei flexiblen Beschäftigungsverhältnissen. Dabei müssen sich in einem zukunftsfähigen Arbeitsmarkt nicht nur Arbeit, sondern auch (riskante) Übergänge zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen im Laufe eines Arbeitslebens lohnen.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. Günther Schmid, *Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt/M. und New York 2002.