

Hardes, Heinz-Dieter

Article — Digitized Version

Die Einseitigkeit der aktuellen Diskussion um zumutbare Arbeit

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hardes, Heinz-Dieter (1981) : Die Einseitigkeit der aktuellen Diskussion um zumutbare Arbeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 12, pp. 609-614

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135630>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Einseitigkeit der aktuellen Diskussion um zumutbare Arbeit

Heinz-Dieter Hardes, Trier

Gegenwärtig wird im Zuge der Sparmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit auch eine Verschärfung der Kriterien der zumutbaren Arbeit diskutiert. Nach Prof. Hardes ist diese Diskussion einseitig und wenig angemessen. Das Vermittlungspotential der gemeldeten offenen Stellen und die Defizite der Vermittlungsorganisation müßten in diesem Zusammenhang zumindest mit berücksichtigt werden.

Trotz einer in den Jahren 1978/79 von amtlicher Seite angekündigten „Vermittlungsoffensive“ zeigt sich ein deutlich negativer Trend der globalen Vermittlungsergebnisse. So wurden in den Jahren 1980/81 rd. 0,31 Mill. weniger Arbeitskräfte seitens der Arbeitsverwaltung vermittelt als in den Rezessionsjahren 1974/75. Der Vergleich mit den 60er Jahren ergibt sogar eine ganz erhebliche Verschlechterung der Ergebnisse.

Dieser negative Trend der Vermittlungsergebnisse ist nicht zuletzt eine Folge der unterschiedlichen Arbeitsmarktsituation, insbesondere im Vergleich zu den 60er Jahren. Einerseits besteht durch den erhöhten Zugang an registrierten Arbeitslosen ein erhöhter Vermittlungsbedarf, der neben einer Trend- eine starke zyklische Komponente erkennen läßt. Andererseits steht dem erhöhten Vermittlungsbedarf insbesondere von arbeitslosen Arbeitssuchenden als Erschwernis ein drastischer längerfristiger Rückgang des Vermittlungspotentials, des Zugangs an gemeldeten offenen Stellen, gegenüber. Dabei erscheint die jüngste Entwicklung des Stellenzugangs bei den Arbeitsämtern besonders dramatisch. Denn der Stellenzugang wird im Jahr 1981 nach einem stetigen Rückgang im Verlauf der 70er Jahre nur noch ca. 63 % der Stellenzugänge im Verlauf der Rezession 1974/75 (!) betragen.

Aus den quantitativen Indikatoren folgt als eine dringliche arbeitsmarktpolitische Problemstellung: Wie kann die Arbeitsvermittlung aktiver bzw. effektiver gestaltet werden? Im Rahmen eines integrierten Konzepts lassen sich drei strategische Ansatzpunkte unterscheiden:

- Wie können die Vermittlungshindernisse auf seiten der Arbeitslosen vermindert werden?
- Wie kann das Vermittlungspotential der gemeldeten offenen Stellen vermehrt werden?
- Wie kann die Arbeitsvermittlung effizienter organisiert werden?

Umstrittene Zumutbarkeit

Die erste Strategie hat in der öffentlichen Diskussion um Sparmaßnahmen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit (BA) eine relative Priorität erfahren, da die Kriterien einer zumutbaren Beschäftigung neu geregelt werden sollen: Gemäß §§ 103, 119 (Abs. 2) AFG sind Arbeitslose prinzipiell zur Übernahme einer zumutbaren Arbeit verpflichtet, im Falle der Ablehnung droht als Sanktionsmittel eine Sperrzeit beim Leistungsbezug. Nach den Beschlüssen der Bundesregierung¹, sollen zur Sanktionsverschärfung die Sperrfristen verlängert werden, außerdem sollen die Kriterien der Zumutbarkeit in einer neuen, an den erschwerten Arbeitsmarktbedingungen orientierten Anordnung seitens der BA geregelt werden². Im folgenden soll zunächst versucht werden,

Prof. Dr. Heinz-Dieter Hardes, 37, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre im Fach Arbeitspersonalorganisation der Universität Trier. Seine Forschungsschwerpunkte sind Arbeitsmarkt, Beschäftigung, Lohn und Bildung.

¹ Bundeskabinettsbeschlüsse vom 30. 7. und 2./3. 9. 1981.

² Zur Konkretisierung der Zumutbarkeitsbedingungen wurde die BA beauftragt, bis zum 31. 3. 1982 eine neue Anordnung über die Zumutbarkeit von Beschäftigungsangeboten zu erlassen. Erfolgt dies nicht, verpflichtete sich die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung zu handeln.

Tabelle 1
Arbeitsvermittlungen im Bundesgebiet
(in Mill.¹)

Zeitraum/Jahr	Jahresdurchschnitt
1961–1965	1,887
1966–1970	1,757
1967	1,724
1971–1975	1,525
1974	1,373
1975	1,374
1976–1980	1,325
1980	1,121
1981	ca. 1,000

¹Arbeitsvermittlungen in eine Beschäftigung von mehr als sieben Kalendertagen; die Vermittlungszahlen bis 1973 enthalten Anwerbungen ausländischer Arbeitnehmer.

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit.

Tabelle 2
Zugänge an registrierten Arbeitslosen, Arbeitssuchenden und gemeldeten offenen Stellen im Bundesgebiet
(jahresdurchschnittlich in Mill.)

Zeitraum/Jahr	Zugänge an registrierten Arbeitslosen	Zugänge an registrierten Arbeitssuchenden	Zugänge an gemeldeten offenen Stellen
1961–1965	1,525	3,181	3,111
1966–1970	1,739	3,413	3,050
1967	2,545	3,894	2,694
1971–1975	2,269	3,951	2,462
1974	2,795	4,337	2,255
1975	3,450	4,563	2,188
1976–1980	3,116	4,069	2,049
1980	3,084	4,016	1,709
1981 ¹	ca. 3,400(?)	ca. 4,300	ca. 1,400

¹Zahlen für 1981 geschätzt auf der Basis der Zahlen bis September 1981.

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit.

Notwendigkeit und Möglichkeiten neuer Zumutbarkeitsregelungen einzuschätzen.

Bekanntlich war die Zumutbarkeitsfrage bereits in der Vergangenheit heftig umstritten. In der Gegenwart wird die Notwendigkeit neuer Regelungen im wesentlichen mit zwei Argumenten begründet. Bei einer Vielzahl von Arbeitslosen wird eine mangelnde Arbeitsbereitschaft vermutet. Außerdem gelten regionale Unterschiede in der Verteilung der Sperrzeiten als Merkmale einer unterschiedlichen Anwendung der bestehenden Zumutbarkeitsregelungen. Von gewerkschaftlicher Seite wird demgegenüber mit einem Hinweis auf die bestehende Zumutbarkeitsanordnung vom 3. 10. 1979 ein Änderungsbedarf verneint: Eine regionale Betrachtungsweise und Auslegung der Zumutbarkeit gilt als erforderlich, um den unterschiedlichen regionalen Bedingungen (z.

B. in der Wirtschaftsstruktur und den Verkehrsverbindungen) sinnvoll Rechnung zu tragen. Nicht bestritten werden einzelne Fälle arbeitsunwilliger Arbeitsloser, das Ausmaß an Arbeitsunwilligkeit wird jedoch als relativ gering eingeschätzt. Die Zweifel am Arbeitswillen vieler Arbeitsloser gelten als pauschale Diffamierungskampagne mit politischen Absichten³.

Sperrzeitenhäufigkeit

Nach den vorliegenden empirischen Daten aus dem Jahr 1977 betrug die gesamtwirtschaftliche Häufigkeit der Sperrzeiten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit in Relation zu sämtlichen Arbeitslosenzugängen als potentielle Leistungsempfänger 2,7 %. Die regionale Verteilung der Sperrzeiten nach Landesarbeitsamt-Bezirken läßt allgemein darauf schließen, daß Sperrzeiten häufiger bei relativ günstiger Arbeitsmarktlage verhängt wurden (das Landesarbeitsamt Baden-Württemberg hatte z. B. eine Sperrzeitenhäufigkeit im Falle der Ablehnung zumutbarer Arbeit von 3,4 %, das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen eine Häufigkeit von 2,0 %). Das mag den Erwartungen entsprechen. Warum aber hatten z. B. die Arbeitsamt-Bezirke Frankfurt und Darmstadt trotz relativ günstiger Verkehrslage und Wirtschaftsstruktur niedrigere Sperrzeitenquoten als die Bezirke Fulda, Korbach, Limburg? Insgesamt wird man aus den vorliegenden quantitativen Angaben zur Sperrzeitenhäufigkeit⁴ schließen, daß die Arbeitsverwaltung generell zu einer restriktiven Anwendung des Sanktionsmittels der Sperrzeiten neigte. Andererseits bleiben einige regionale Differenzierungen offen, für die sich objektive Erklärungsfaktoren kaum finden lassen.

Die empirischen Befunde zum Ausmaß von „Arbeitsunwilligkeit“ bei Arbeitslosen sind nicht eindeutig⁵. Nach einzelnen Studien sucht ein gewisser Anteil von arbeitslosen Personen nach eigenen Aussagen keine Stelle, sondern plant den Übergang in eine Bildungsmaßnahme, in den Ruhestand oder die Übernahme einer Haushaltstätigkeit. Die Fälle der „Übergangsarbeitslosigkeit“ ohne aktive Arbeitssuche schwanken zwischen den verschiedenen Gruppen nach den Merkmalen Alter und Geschlecht. Die vorliegenden Schätzungen für den Anteil der Übergangsarbeitslosigkeit am

³ So „scheiterte“ kürzlich eine Kommission „Arbeitsmarktberichterstattung und Arbeitsmarktpolitik“ mit Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; jedenfalls kam es insbesondere wegen der Differenzen bezüglich der Zumutbarkeitsfrage nicht zur Einigung über mißbräuchliche Fälle von AFG-Leistungen. Ein abschließender Kommissionsbericht wurde nicht vorgelegt.

⁴ Zu den quantitativen Sperrzeitenquoten vgl. BeitrAB 35, S. 93 ff.

⁵ Letztlich hängt eine generelle Abgrenzung von arbeitsunwilligen Arbeitslosen von einer eindeutigen und generalisierbaren Definition der zumutbaren Beschäftigung ab; vgl. hierzu unten.

Gesamtbestand der Arbeitslosen liegen bei Werten von unter bis um 10 %⁶. Obwohl die Bestandsanteile nicht unmittelbar mit den Stromgrößen Sperrzeiten verglichen werden können, kann vermutet werden, daß mit den Sperrzeiten (wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit) nicht sämtliche Fälle von Übergangsarbeitslosen erreicht werden.

Ferner bleibt zu berücksichtigen, daß eine vollständige Erfassung aller Mißbrauchsfälle durch Sperrzeitsanktionen kaum zu erwarten ist, wenn es an einem Potential zumutbarer Stellenangebote fehlt. Die Wirkung der Sanktionsdrohungen hängt ohne Zweifel überhaupt von der Möglichkeit ab, zumutbare Vermittlungsangebote vorschlagen zu können. Diese Möglichkeiten sind an Teilarbeitsmärkten, insbesondere im Teilzeitsektor, kaum ausreichend gegeben. Hinzu kommt, daß die Zumutbarkeit im Fall von Teilzeitarbeit besonderer, im Einzelfall oft schwieriger Beurteilung bedarf⁷.

Pauschale Verschärfung

Die geltende Anordnung des Verwaltungsrats der BA zur Frage zumutbarer Arbeit enthält nach einer Präambel den Grundsatz der Einzelfallbeurteilung (§ 1). Diesem Grundsatz widersprechen pauschale zwingend-normative Regeln zur allgemeinen Steuerung der von arbeitslosen Leistungsempfängern verlangten Konzessionen. Der Grundsatz der Einzelfallbeurteilung (wobei nach den Umständen des einzelnen Arbeitslosen zu entscheiden ist) wurde nach den Auseinandersetzungen der Jahre 1978/79 (um den Runderlaß 230/78) herausgestellt. Besonders kritisiert wurden damals jene Regeln, die einen pauschalen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosendauer und einem verschärften Zwang zu beruflichem Wechsel und regionaler Mobilität vorsahen⁸. Die Anordnung schränkte demgegenüber die Bedeutung der Arbeitslosendauer als ein bedingtes Kriterium der Beurteilung zumutbarer Arbeit ein. Neuere Vorschläge zielen erneut in Richtung einer pauschalen Verschärfung der Zumutbarkeit nach einer bestimmten

Arbeitslosendauer. Die früheren Kontroversen scheinen zum Teil wenig Lerneffekte erbracht zu haben⁹.

Im übrigen sollte die geltende Anordnung die gesetzlichen Zumutbarkeitsregelungen (§ 103, Abs. 1a AFG) weiter konkretisieren und deren praktische Anwendung erleichtern. Diese vom AFG zugeordnete Funktion sollte insbesondere der einheitlichen Durchführung des Gesetzes dienen. Bei der bedingten Verpflichtung zur Übernahme einer anderen beruflichen Tätigkeit (§ 3) und zur regionalen Mobilität (§ 4) beschränkt sich die Anordnung im wesentlichen auf die Übernahme des Gesetzestextes und von Berichtsteilen des zuständigen Bundestagsausschusses¹⁰. Unbestimmte Begriffe werden verwendet, wenn z. B. eine „wesentliche Erschwerung der Rückkehr zum erworbenen Berufsniveau“ ausgeschlossen werden soll. Eine Klärung erfolgt lediglich in einigen Fällen nicht-zumutbarer Arbeit: Werden Pflege- und Aufsichtspflichten beeinträchtigt, steht dies der Anforderung regionaler Mobilität entgegen (§ 4). Eine Verpflichtung zur Aufnahme einer Beschäftigung besteht nicht bei tarifwidrigem Arbeitsentgelt (§ 5) und nicht eingehaltenen Bestimmungen für Arbeitsbedingungen (§ 7). Der explikative Gehalt der geltenden Zumutbarkeitsanordnung bleibt daher insgesamt gering, so daß die vom Gesetzgeber gewollte Funktion kaum erfüllt werden kann.

Regelungsbedarf

Die geltende Zumutbarkeitsanordnung bedarf also erläuternder Regelungen. Hierfür sprechen im Interesse einer einheitlichen Anwendung insbesondere auch die Ergebnisse einer kürzlichen Interviewaktion in verschiedenen Arbeitsämtern. So mag es etwas verwundern, wenn leitende Vertreter der Vermittlung eines Arbeitsamtes antworten, daß in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten der Auslegung und Anwendung bestehen¹¹, daß die Anordnung von 1979 kritisch, die Ansätze des Runderlasses von 1978 grundsätzlich positiv beurteilt werden¹², und wenn die entsprechenden Vertreter eines anderen Arbeitsamtes äußern, daß bürokrati-

⁶ Vgl. u. a. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeitsuche, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und Beratung, Bonn 1978, S. 101 ff.; C. F. Büchtemann, B. v. Rosenblatt: Arbeitslose 1978: Die Situation in der Arbeitslosigkeit, in: MittAB, 13. Jg. (1980), S. 36 f.; P. Windolf, H. Weirich: Die neue Arbeitslosigkeit und Grenzen der Sozialpolitik (IIM/80-8), Berlin 1980, S. 30-37.

⁷ Vgl. § 6 der geltenden Zumutbarkeitsanordnung vom 3. 10. 1979.

⁸ Der heftig umstrittene Runderlaß 230/78 der BA enthielt verschärfte Zumutbarkeitsregeln ab einer Arbeitslosendauer von sechs Monaten. Nach dieser Dauer sollten veränderte Anforderungen hinsichtlich regionaler Pendel- und Mobilitätsbereitschaft, zur Hinnahme veränderter Arbeitsbedingungen (z. B. Einkommen, Arbeitszeit) und zur Übernahme einer Tätigkeit geringerer Qualifikationsstufe (unter zum Teil einschränkenden Bedingungen) gelten. Als Rahmen wurde ein einfaches hierarchisches System von Qualifikationsstufen angefügt (Stufe A: Hochschulbildung, Stufe B: Fachausbildung, Stufe C: restliche Beschäftigungen).

⁹ Vgl. den Vorschlag des niedersächsischen Ministerpräsidenten im Namen der CDU/CSU-regierten Bundesländer vom 18. 9. 1981: „Nach einer Frist von acht Wochen soll ein Arbeitsloser bei Androhung des Verlustes des Arbeitslosengeldes gezwungen sein, auch in einem anderen Beruf oder an einem anderen Ort eine Arbeitsstelle anzunehmen“ (zitiert laut Süddeutsche Zeitung vom 19. 8. 1981). Pauschale Regeln dieser Art widersprechen ohne Zweifel dem erwähnten Grundsatz der Einzelfallbeurteilung.

¹⁰ Vgl. Henning/Kühl/Heuer: AFG-Kommentar, Frankfurt (Stand der Loseblattausgabe) Okt. 1979; H. Hummel-Liljgren: Zumutbare Arbeit. Das Grundrecht des Arbeitslosen, Berlin 1981, S. 124 f.

¹¹ Anwendungsprobleme bestehen demnach besonders, wenn Arbeitslosen bestimmte Beschäftigungsbetriebe nicht passen und Arbeitswege bei Teilzeitarbeit abgelehnt werden.

¹² Insbesondere, um den Arbeitsvermittlern klare Entscheidungskriterien für die praktische Arbeit zu liefern.

sche Zumutbarkeitsregeln zwangsläufig ineffektiv sind¹³, daß Sanktionen ein eher ungeeignetes Mittel gegenüber Arbeitslosen sind und daß unterschiedliche Auslegungen nicht zu vermeiden sind. Beide Antworten stehen für unterschiedliche grundsätzliche Positionen, sicherlich mit Konsequenzen für die Vermittlungspraxis. Die mangelnde Effizienz muß allerdings nicht als Einwand gegen einen Regelungsbedarf gelten. Denn häufig liegen Mängel der Beurteilungsmöglichkeiten darin begründet, daß die Ablehnungsgründe von den Betrieben nicht auf den Vermittlungsangebotskarten vermerkt werden.

Aktivierung des Vermittlungspotentials

Damit wird das Verhältnis zwischen Betrieben und Arbeitsverwaltung angesprochen. Hier stellt sich als zweites zentrales Problem die Aktivierung des Vermittlungspotentials der gemeldeten offenen Stellen. Die quantitative Entwicklung der gemeldeten offenen Stellen läßt befürchten, daß bei gestiegener Arbeitslosigkeit ein gefährlicher Feedback- oder Verstärkerprozeß wirksam wird¹⁴. Bei andauernder hoher Arbeitslosigkeit verstärkt sich die Strukturalisierung der Arbeitslosen, und der Anteil von Problemgruppen nimmt zu. Bei fortgesetztem oder sogar erhöhtem Anspruchsverhalten der Betriebe an die Bewerber und an die Arbeitsvermittlung nehmen die Klagen der Betriebe bzw. Personalabteilungen über die Qualität der angebotenen Bewerber zu. Die Klagen führen einerseits zu einer Verschlechterung des Kontaktes zwischen Arbeitsämtern und Betrieben, was schließlich andererseits zu einer Änderung des Meldeverhaltens und zu einer weiteren Verringerung des Vermittlungspotentials beiträgt. Als empirisches Indiz mag eine Untersuchung der IHK Koblenz vom Mai 1981 dienen. Bei 751 befragten Unternehmen des Kammerbezirks wurden 1067 offene Stellen ermittelt, von denen nur 581 den Arbeitsämtern gemeldet wurden. Als Grund für die geringe Meldequote gibt die Kammer „die häufige Erfolgslosigkeit der Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter“¹⁵ an.

Der kumulative Verstärkerprozeß zwischen Arbeitsverwaltung und Betrieben wird durch verschiedene Fak-

toren zu Lasten der öffentlichen Vermittlung erweitert. Die Einschaltung der Arbeitsämter geschieht selektiv. Diesbezügliche Untersuchungen über Vermittlungsvorschläge, -quoten und Einschaltungsgrade zeigen, daß die Einschaltung der Arbeitsämter bei Fertigungsberufen und bei un- und angelernten Arbeitern höher liegt, bei Dienstleistungsberufen, Teilzeit-Stellen und Arbeitsplätzen für Höherqualifizierte und Hochschulabsolventen dagegen relativ geringer ist. Auffallend gering ist der Einschaltungsgrad bei der Stellenbesetzung des öffentlichen Dienstes¹⁶. Oder anders ausgedrückt, die öffentliche Arbeitsvermittlung wird überwiegend bei der Besetzung sekundärer Arbeitsplätze eingeschaltet. Hierbei wirkte die Tendenz zur Bildung betriebsinterner primärer Arbeitsmarktstrukturen verstärkend¹⁷. Als weiterer Verstärkereffekt wirkt andererseits die in den Interviews bestätigte Tendenz zu reduziertem Außendienst der Arbeitsvermittler bei steigender Arbeitslosigkeit und dadurch steigender Belastung im Leistungsbereich und bei verstärkten Anforderungen der Arbeitsberatung.

Verbesserung der Außenkontakte

Was kann zur notwendigen Umkehr dieser negativen Effekte beitragen? Häufig wird in diesem Zusammenhang die Einführung einer obligatorischen Meldepflicht nach § 9 AFG gefordert: Demnach kann der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung durch Rechtsverordnung bestimmen, daß die Arbeitgeber „... vorhandene offene Stellen bei dem zuständigen Arbeitsamt anzumelden haben, soweit dies für Zwecke der Arbeitsvermittlung ... erforderlich ist“. Ob eine solche Maßnahme mit dem Ziel einer größeren Transparenz der Vermittlungsmöglichkeiten für sinnvoll und erforderlich gehalten wird, ist umstritten. Offenbar wird ein Dienstleistungsangebot der öffentlichen Vermittlung trotz Gebührenfreiheit nicht ausreichend akzeptiert. Der primäre Lösungsweg muß also in einer Verbesserung der Attraktivität und der Außenkontakte der öffentlichen Vermittlung liegen.

Der Präsident der BA hat zwar im Jahre 1979 (Rund-erlaß 40/79) die Arbeitsverwaltung zu aktiver Stellenakquisition durch vermehrten Außendienst mit systematischer Außendienstplanung angewiesen. Die konkrete Praxis muß nach den Interviews jedoch anders beurteilt werden. Zwar wurden in der Vergangenheit kurzfristige

¹³ Die mögliche Vorlage einer „Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung“ und ein relativ großer Arbeitsaufwand bei Sperrzeitensanktionen sorgen für geringe Effektivität.

¹⁴ Vgl. E. Blankenburg, U. Krautkrämer: Arbeitsverwaltung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, in: WSI-Mitteilungen, 32. Jg. (1979), S. 79; G. Schmid, K. Semlinger: Instrumentelle gezielter Arbeitsmarktpolitik (IIM/dp 79), Berlin 1979, S. 91.

¹⁵ Vgl. IHK Koblenz: Zahl der offenen Stellen weit höher als gemeldet, Koblenz, Mai 1981. Die Problematik einer klaren Definition und Abgrenzung der Stellennachfrage sei dahingestellt. Ferner läßt sich fragen, ob es sinnvoll sein mag, wenn eine Verbandsorganisation als öffentlicher Transformator in dem erwähnten Feedback-Prozeß zwischen Arbeitsverwaltung und Betrieben wirkt.

¹⁶ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeitsuche, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und Beratung, Bonn 1978, S. 80; MittAB, 13. Jg. (1980), S. 111 f.; MittAB, 11. Jg. (1978), S. 435 ff.; MittAB, 9. Jg. (1976), S. 454 f., S. 473.

¹⁷ „Betriebsinterne Arbeitsmärkte zeitigen auch ihre Wirkung hinsichtlich der Wirksamkeit der Arbeitsvermittlung. Denn dadurch, daß auf betrieblichen Märkten die Rekrutierung von offenen Stellen (von den Zutrittspositionen abgesehen) nicht von außen, sondern durch interne Umsetzung erfolgt, gelangen diese Positionen selten in den Aktionsbereich der Arbeitsvermittlung.“ (Arbeit und Beruf, 32. Jg. (1981), S. 203.)

Schulungsmaßnahmen durchgeführt, jedoch findet nach wie vor kaum eine systematische Planung statt, und der Innendienst und die Bewältigung des Publikumsverkehrs haben Priorität¹⁸. Statt dessen sollte der Außendienst ausgebaut und zu einer systematisch betriebenen regionalisierten Personalbedarfsforschung und -beratung entwickelt werden. Warum werden die Außendienstgespräche etwa bisher ausschließlich als „individuelle Kontakte“ geführt? Eine systematische Anwendung von Interviewtechniken oder eine Auswertung standardisierter Fragen findet nicht statt. Dabei könnte der Außendienst wertvolle Basisinformationen für eine effektivere Arbeitsvermittlung und für weitere Maßnahmen im Sinne einer vorausschauenden regionalen Arbeitsmarktpolitik, z. B. Schwerpunkte von zukunftsbezogenen Umschulungsmaßnahmen, liefern, und die Klein- und Mittelbetriebe könnten durch intensiviertere Personalbedarfsbefragungen Anstöße zu eigenen Personalplanungsaktivitäten erhalten.

Ergänzend besteht in diesem Bereich ein zusätzlicher Bedarf an Personalberatung. Beratung seitens der Arbeitsvermittlung wird bisher überwiegend als Förderungsberatung und diese hauptsächlich als arbeitnehmerorientierte Beratung geführt. Gemäß § 15 AFG sollte sich die Arbeitsberatung grundsätzlich zweiseitig an Arbeitnehmer und -geber richten. Eine qualifizierte Personalberatung würde allerdings weitere Änderungen in der Organisation und beim Personal der Vermittlung erforderlich machen.

Organisation der Arbeitsvermittlung

Damit sind wir bei den organisatorischen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsvermittlung. Mitte 1978 wurde eine grundsätzliche Neuorganisation durchgeführt mit dem Ziel einer Entlastung der Vermittler durch eine stärkere Arbeitsteilung (besondere Anmelde- und Bearbeitungsstellen, besondere Stellen für Rehabilitanden und Schwerbehinderte) und neue interne Organisationsstrukturen (Berufsbereiche als größere Einheiten gegenüber den früheren Vermittlungsstellen, Integration der Arbeitsberatung etc.)¹⁹. Gleichwohl hat die Arbeitsbelastung durch die Zahl arbeitsloser Stellensuchender erneut drastisch zugenommen, und man spricht von derzeitigen „Infarktsituationen“ der Arbeitsvermittlung. Die größere Belastung führt zwangsläufig zu einer geringeren Flexibilität und Kooperation in

¹⁸ Der Präsident gibt z. B. in dem erwähnten Runderlaß 40/79 recht konkrete Anweisungen: „Nach Durchführung entsprechender Schulungsmaßnahmen (gemäß einem in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Modellversuch; der Verf.) ist anzustreben, daß ca. 20 % der wöchentlichen Arbeitszeit der Fach- und Führungskräfte der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung für den Außendienst genutzt werden.“ Diese Regel ist in der Zwischenzeit zu einer unrealistischen Fiktion geworden.

den größeren Berufsbereichen. Die einmütige Forderung der befragten Vermittler nach dem Einsatz von „Springern“ zeigt an, daß zumindest ein wesentliches Ziel der Neuorganisation nicht erreicht wurde: ein „leichterer Ausgleich von Belastungsschwankungen“ (Runderlaß 129/78) in den größeren Berufseinheiten²⁰. Da sich die generelle Belastung in absehbarer Zeit nicht wesentlich verringern wird, sind umgehende Maßnahmen zur Verminderung der Arbeitsbelastung erforderlich²¹.

Das herkömmliche Verfahren der Arbeitsvermittlung wurde im Rahmen der Neuorganisation nicht wesentlich verändert. Dieses Verfahren beruht im Prinzip auf

- einer manuellen Bearbeitung der Stellenkartei durch den Vermittler;
- einer Vorauswahl geeigneter erscheinender Bewerber durch den Vermittler aus der von ihm bearbeiteten Bewerber-Kartei, welche nach Berufen bzw. Berufsgruppen gegliedert ist;
- der schriftlichen Aufforderung an den (die) ausgesuchten Bewerber zu einem persönlichen Vermittlungsgespräch und der Übergabe eines Vermittlungsvorschlags, sofern eine geeignet erscheinende Stelle verfügbar ist;
- persönliche Vorstellung der (des) ausgesuchten Bewerber(s) im Betrieb und Selektion durch den Betrieb;
- Rückmeldung des Betriebs an den Vermittler, der anschließend seine Stellen- und Bewerberkartei überarbeitet.

Vermittlung ist somit traditionell ein komplexer Prozeß der Beratung, Beurteilung und Auswahl, vornehmlich auf der Basis von Handkarteien, in berufskundlicher und regionalisierter Spezialisierung²². Das herkömmliche Verfahren wird wegen seiner geringen Flexibilität, der geringen Transparenz, der Abhängigkeit vom Vermittler und seiner manuell geführten Karteien kritisiert.

Zentralisiertes DV-System

Abweichend wurde und wird im Bereich der Fachvermittlung für Berufe von Hochschulabsolventen verfahren

¹⁹ Für weitere Informationen vgl. R. Preißer: Die neuere Organisationsentwicklung in der Abteilung Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung in den Arbeitsämtern und ihre Auswirkungen (IIM-dp 80/78), Berlin 1980.

²⁰ Bei den früheren Vermittlungsstellen mit einem Hauptvermittler und einem Vermittler entstand ein Vertretungsproblem in der Regel nicht, da die Vertretung dem eingearbeiteten Vermittler oblag.

²¹ Die monatliche Arbeitsmarktstatistik erweckt in einigen Bereichen den Eindruck eines „Zahlenfriedhofs“ mit geringer Benutzerhäufigkeit, aber aufwendiger monatlicher Bearbeitung.

²² Bis auf den begrenzten Stellenaustausch in den Arbeitsämtern hat sich hieran wenig geändert.

ren (überregionale Vermittlung mit Unterstützung eines zentralisierten Datenverarbeitungs-Systems). Das System der computerunterstützten Arbeitsvermittlung (co-Arb) in den Fachvermittlungsstellen beruht auf zentralisierten Stellen- und Bewerberdateien, die nach einheitlichen berufsbezogenen Schlüsselssystemen codiert werden, und einem zentralisierten Verfahren der maschinellen Vorauswahl, das die bewerberorientierte Vermittlerauswahl unterstützen soll. Die konzeptionelle Begründung des zentralisierten co-Arb-Verfahrens für akademische Berufe erfolgte bereits im Jahr 1971 (Runderlaß 305/71 des Präsidenten der BA). Bei diesen Berufen müssen besonders vielfältige und differenzierte Merkmale verglichen werden. Folglich ist das benötigte Datenmaterial umfangreicher. Außerdem ist die regionale Mobilität dieser Gruppe in der Regel höher.

Diese Begründung scheint jedoch eine grundsätzliche Fehleinschätzung zu beinhalten. Zentralisierte Stellen- und Bewerberdateien auf der Basis berufskundlicher Schlüssel können nur dann eine sinnvolle maschinelle Vorauswahl ermöglichen, wenn bei der betrieblichen Selektion fachspezifische Kenntnisse, die in spezialisierten, genügend professionalisierten Ausbildungsgängen erworben wurden, dominieren²³. Eine zweite Bedingung ist, daß die faktische regionale Mobilitätsbereitschaft der Bewerber das Bundesgebiet umfassen muß. Sind diese Bedingungen nur unzureichend erfüllt, muß an dem Sinn der zentralisierten Datei und der maschinellen Vorauswahl gezweifelt werden. Es werden kaum verwertbare „Stapellisten“ produziert, die Fachvermittler führen weiterhin ihre manuellen Karteien, und der maschinelle Abgleich kann vom Vermittler nicht gesteuert werden²⁴. Die Erfahrungen, knapp formuliert: „Die Praktikabilität des zentralisierten DV-Verfahrens entspricht nicht den ursprünglichen Erwartungen.“

Dezentrales DV-System

Sinnvoller und effektiver erscheint ein mit der technischen Entwicklung mögliches dezentrales Datenverarbeitungssystem in den örtlichen Arbeitsämtern, das den Vermittlern über Bildschirmterminals einen direkten Zugang zu regionalisierten Stellendateien bietet. Das Verfahren verfolgt zunächst reduzierte Ansprüche, da lediglich offene Stellen nach einfacheren Schlüsselssystemen gespeichert und für den sogenannten Tagespendelbereich (über die bisherigen Bezirksgrenzen hinaus) zusammengefaßt werden („stellenorientiertes Verfahren“). Dadurch wird es möglich, die Transparenz des Vermittlers über sämtliche Stellen im Tagespendelbe-

reich zu erhöhen. Die Vermittler sollen in einer weiteren Phase über ein ihrerseits steuerbares Suchprogramm im Dialogsystem relevante Stellen abrufen. Zusätzlich soll eine Transparenz der Bewerber über anonymisierte Stellenangebote des Tagespendelbereichs im Rahmen der sogenannten halboffenen Vermittlung ermöglicht werden.

Das dezentrale DV-System zur Unterstützung der Arbeitsvermittlung befindet sich nach einer Anlaufphase seit 1978 zur Zeit im Stadium eines Modellversuchs²⁵. Die technischen Voraussetzungen des Terminal-Systems wurden bereits in vielen Arbeitsämtern geschaffen. Das dezentralisierte System bietet nach unserer Ansicht Chancen einer effektiveren, sozialen Verwendung der Datenverarbeitung in der Arbeitsvermittlung. Die möglichen Vorteile liegen in der Abkehr von manuellen Verfahren der Stellenkarteien, der größeren Informationskapazität der Vermittler zur Unterstützung der Stellenauswahl, einer größeren Transparenz der Bewerber durch die halboffene Vermittlung und einer Entlastung der Vermittler im Bereich von Verwaltungsarbeiten. Es scheint allerdings, daß es an einer offensiven Bewältigung der Akzeptanzprobleme mangelt²⁶.

Fazit: Die Diskussion um eine Verschärfung der Kriterien der zumutbaren Arbeit erscheint einseitig und wenig angemessen, wenn man das akute Problem einer effektiven Arbeitsvermittlung umfassender betrachtet. Andere Aspekte sollten in diesem Zusammenhang zumindest berücksichtigt werden, und zwar das Vermittlungspotential der gemeldeten offenen Stellen und die Defizite der Vermittlungsorganisationen. Außerdem ist die Krise der Arbeitsvermittlung zu einem wesentlichen Teil Folge der Krise des Arbeitsmarktes. Es sollte nicht der Eindruck erweckt werden, durch eine effizientere Arbeitsvermittlung allein könnten die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme beseitigt werden.

²⁴ Dagegen heißt es im Runderlaß 40/79: „Es wird angestrebt, unter Wegfall der manuell geführten Karteien der Arbeitsvermittlung am Schluß der Entwicklung einen weitgehenden automatischen Abgleich aller gespeicherten Stellen- und Bewerberangebote zu erreichen.“ Es scheint dies nach wie vor eine Überschätzung sinnvoller Möglichkeiten des co-Arb-Systems zu sein, insbesondere im Bereich sogenannter akademischer Berufe. Kritisch zum zentralisierten System der co-Arb äußert sich auch der Beitrag von D. G r ä b l e und C. K u m b r u c k : Computerunterstützte Arbeitsvermittlung – Zum Vergleich der Wirkungen verschiedener Verfahren zur computerunterstützten Arbeitsvermittlung auf die Auswahlentscheidung und die Arbeitssituation der Vermittler –, in: H. R e i n e r m a n n (Hrsg.): Organisation informationstechnikegestützter öffentlicher Verwaltungen, Berlin u. a. 1981, S. 155 ff.

²⁵ Hierzu wird zur Zeit ein Modellversuch im Arbeitsamt Marburg durchgeführt.

²⁶ Einen Indikator für unterschiedliche Akzeptanz vermitteln folgende Aussagen von Leitern der örtlichen Arbeitsvermittlung: „Hoffentlich kommt die halboffene Vermittlung mit dem dezentralen DV-System nicht so schnell, insbesondere nicht in der Zeit hoher derzeitiger Arbeitsbelastung.“ „Die baldige Einführung des Systems ist sinnvoll. Das derzeitige Belastungsargument ist nicht von genereller Relevanz.“ (Die erste Aussage ist nicht als grundsätzlicher Einwand gegen das co-Arb-System zu werten.)

²³ Diese Voraussetzung scheint relativ stärker bei Ingenieur- und naturwissenschaftlichen Berufen gegeben zu sein, weniger bei sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Berufen.