ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Franz, Wolfgang; Sell, Stefan

Article

Reform der Bundesanstalt für Arbeit: BA - quo vadis?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Franz, Wolfgang; Sell, Stefan (2002) : Reform der Bundesanstalt für Arbeit: BA - quo vadis?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 07, pp. 3-9

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/163769

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Reform der Bundesanstalt für Arbeit: BA – quo vadis?

Die Bundesanstalt für Arbeit ist aufgrund von Manipulationen und Interpretationsspielräumen im Zusammenhang mit der Vermittlungsstatistik ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Als Konsequenz musste nicht nur der langjährige Präsident der BA, Bernhard Jagoda, sein Amt zur Verfügung stellen, sondern es wurden auch rasche Reformen in die Wege geleitet. Reichen diese Maßnahme für einen Neuanfang aus?

Systemumbau statt Symptomkosmetik

Die Vorgänge um die Bundesanstalt für Arbeit (BA) geben, je nach Gemütslage, Anlass zu Ingrimm oder heiterer Melancholie. Seit geraumer Zeit und mit zunehmender Dringlichkeit mahnen inländische und internationale unabhängige Personen und Institutionen mit hoher Reputation durchgreifende Reformen auf dem Arbeitsmarkt an. Vergeblich. Vielmehr konnten sich die Ratgeber nur sehr schwer des Eindrucks erwehren, der Arbeitsmarkt in Deutschland müsse im internationalen Standortwettbewerb erst an die Wand gefahren werden, um so im Sinne eines »pathologischen Lernens« einen Kurswechsel zu erzwingen.

Plötzlich aber genügen Manipulationen und Interpretationsspielräume im Zusammenhang mit der Vermittlungsstatistik der BA, um hektische Betriebsamkeit auszulösen, mehr noch, der Sündenbock scheint gefunden. Ein Schuft oder Schelm, wer Böses dabei denkt: Kurz bevor Anfang Februar neue Hiobsbotschaften vom Arbeitsmarkt in Form von fast 4,3 Mill. Arbeitslosen zur Veröffentlichung anstanden, schlug die Meldung von unzuverlässigen Vermittlungsstatistiken der BA wie eine Bombe ein und übertönte die Nachrichten über die Arbeitsmarktlage. Angriff ist bekanntlich immer noch die beste Verteidigung, so als ob es der BA obläge, für einen zufriedenstellenden Beschäftigungsstand Sorge zu tragen. Weit gefehlt: Wettbewerbsfähige Arbeitsplätze werden von privaten Unternehmen geschaffen und für die Setzung adäquater Rahmenbedingungen sind die Tarifvertragsparteien mit einer beschäftigungsfreundlichen Lohn(-struktur-)politik und der Gesetzgeber mit der Einrichtung eines hinreichend flexiblen institutionellen Regelwerkes und mit notwendigen Reformen der Systeme der sozialen Sicherung zuständig.

Kommission

Immerhin: Die Bundesregierung hat eine Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« berufen, welche bis Mitte August dieses Jahres ein Konzept für den künftigen Aufgabenzuschnitt und die neue Organisationsstruktur der BA vorlegen soll. Viel hängt nun von dem Selbstverständnis dieser Kommission ab. Wollen sich ihre Mitglieder als Unternehmensberater und Organisationsfachleute für eine Veranstaltung einspannen lassen, bei der lediglich ein Kurieren an Symptomen auf der Tagesordnung steht, oder besitzen sie genügend Durchsetzungskraft, um der Bundesregierung einen größeren Wurf im Hinblick auf die Tätigkeit der BA in Form eines Systemumbaus vorschlagen zu dürfen? Falls die Kommission die zweite Alternative ergreift, kann ihr seitens der Wissenschaft mit Rat geholfen werden, sie braucht das Rad nicht völlig neu zu erfinden.

Anhaltspunkte hierfür liefern die folgenden Ausführungen, die sich mit der gebotenen Kürze zwei Themenbereichen widmen: Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik.

Arbeitslosenversicherung

Der fällige Systemumbau bei der Arbeitslosenversicherung sollte sich zwei Leitbegriffe zu eigen machen: Eigenverant-

Wolfgang Franz*

* Prof. Dr. Wolfgang Franz ist Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim und Inhaber eines Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim.

wortung und Anreizkompatibilität. Konkret umgesetzt bedeutet dies eine Umgestaltung der bisherigen Regelungen bezüglich Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in drei Säulen: eine Grundsicherung gegen den Verdienstausfall bei Arbeitslosigkeit, dazu eine freiwillige Zusatzversicherung in Form von Wahltarifen und schließlich eine reformierte Sozialhilfe, welche die Höhe ihrer Leistungen davon abhängig macht, ob der Empfänger erwerbsfähig ist oder nicht.

Die Grundversicherung dient in erster Linie als Verdienstausfallversicherung bei Arbeitslosigkeit. Sie ist verpflichtend, es sei denn, der Arbeitnehmer weist eine anderweitige äquivalente Absicherung nach. Die Leistungen der Grundversicherung sind für alle Arbeitslosen einheitlich, belaufen sich wie derzeit auf rund zwei Drittel des vorangegangenen Nettolohns und sinken mit zunehmender Bezugsdauer von ein bis zwei Jahren auf ein durchschnittliches Sozialhilfeniveau ab. Weitergehende Ansprüche etwa auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bestehen nicht, von einfachen Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter abgesehen.

Die Finanzierung der Grundversicherung kann wie bisher hälftig vom Arbeitnehmer beziehungsweise Unternehmen erfolgen. Allerdings sollten sich die Arbeitnehmer keinen Illusionen über die letztendliche Traglast hingeben. Zwar *zahlen* die Unternehmen ihren Anteil, jedoch werden sie versuchen – und dies meist mit Erfolg –, die Kosten weiterzuwälzen. Entweder sie erhöhen die Preise ihrer Produkte, worauf der Reallohn der Arbeitnehmer sinkt, oder sie ersetzen Arbeit durch Sachkapital, mit der Folge eines Beschäftigungsabbaus, der sich ebenso bei Standortverlagerungen ins Ausland einstellt. In allen drei Fällen *tragen* die Arbeitnehmer nach Beendigung aller Anpassungsprozesse, welche durchaus eine längere Zeitspanne in Anspruch nehmen können, auch die Last des »Arbeitgeberanteils«. So betrachtet läge es nahe, den Arbeitnehmern gleich die Finanzierung der Beiträge zu übertragen, nachdem sie vorher durch eine angemessene Anhebung der Arbeitsentgelte dafür entschädigt worden sind.

Gleichwohl spricht vermutlich die wohl größere Akzeptanz der gesamten Reform dafür, es bei der hälftigen Aufteilung der Beiträge zur Grundversicherung zu belassen. Hinzu kommt bei dieser Vorgehensweise die Möglichkeit, die Beiträge des individuellen Unternehmens nach der Häufigkeit seiner von ihm vorgenommenen Entlassungen im Vergleich zum Branchendurchschnitt zu staffeln. Dafür spricht, dass für das einzelne Unternehmen kein Anreiz geschaffen werden sollte, sich auf Kosten der Allgemeinheit aller Beitragszahler überdurchschnittlich zu entlasten. Dagegen spricht, dass damit möglicherweise Unternehmen, die sich ohnehin in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden, zusätzlich belastet werden. Da ein solches »experience rating« in den Vereinigten Staaten seit längerem praktiziert wird, bietet sich eine Auswertung einschlägiger Erfahrungen an. Des Weiteren könnte an zusätzliche Differenzierungen der Beiträge zur Grundsicherung gedacht werden, beispielsweise nach Branchenzugehörigkeit. Warum sollen Arbeitnehmer, die in florierenden Wirtschaftszweigen tätig sind, eine Quersubventionierung von zurückbleibenden Sektoren betreiben? Eine in diesem Zusammenhang häufig eingeforderte Solidarität kann erforderlichenfalls über das Steuersystem bewerkstelligt werden, denn sie wäre eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und nicht nur die der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung. Außerdem verschleiert eine solche Quersubventionierung die tatsächlich anfallenden Kosten des Arbeitseinsatzes in wirtschaftlich schwachen Branchen mit der Folge allokativer Fehlleitungen.

Die zweite Säule besteht aus freiwilligen Zusatzversicherungen zur Grundversicherung. Denn vielen Arbeitnehmern mögen deren Leistungen allzu dürftig erscheinen. Diesen Leuten kann geholfen werden, auf eigene Kosten freilich. Wahltarife und Zusatzleistungen mögen sich dabei auf vielfältige Leistungen beziehen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zählen dazu Familienzuschläge (bei Bedürftigkeit kämen hierfür gegebenenfalls staatliche Zuschüsse in Betracht), eine längere Anspruchsdauer auf Unterstützungszahlungen oder eine großzügigere Ausgestaltung der Leistungen im Zeitablauf (also etwa in konstanter Höhe anstatt in fallender). Des Weiteren können die Kostenübernahme von verstärkten Vermittlungsbemühungen, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen von privaten und/oder staatlichen Trägern Gegenstand der zusätzlichen Versicherungsleistungen sein, ebenso Mobilitätshilfen wie die Übernahme von Umzugskosten. Allerdings: Ein umfassender Versicherungsschutz erfordert höhere Beiträge, die allein von den Arbeitnehmern aufzubringen sind. Wie in der Kfz-Versicherung ist Vollkasko teurer als Teilkasko.

Eine Sozialhilfe, die danach unterscheidet, ob ihr Empfänger erwerbsfähig ist oder nicht, stellt die dritte Säule dar. Die Reform der Sozialhilfe bezieht sich in erster Linie auf erwerbsfähige Sozialhilfebezieher. Hier geht es darum, wirkungsvolle Anreize zu schaffen, angebotene Arbeitsplätze zu akzeptieren. Etwas zugespitzt formuliert, belohnt das derzeitige System das Nichtstun und bestraft die Arbeitsaufnahme, weil ein zusätzlich zur Sozialhilfe erzieltes Arbeitseinkommen recht schnell und dann ziemlich drastisch auf die Sozialhilfe angerechnet wird (»Transferentzugsrate«). Zur Lösung dieses Problems liegt eine Reihe von Vorschlägen vor. Sie werden hierzulande teilweise in Modellversuchen erprobt oder im Ausland bereits umgesetzt und reichen von Varianten eines Einstiegsgelds über diverse Konzepte eines Kombilohns bis hin zum »Earned Income Tax Credit« (EITC), der in den Vereinigten Staaten zur Anwendung kommt und eine abgesenkte Sozialhilfe mit Zuzahlungen bei Arbeitsaufnahme kombiniert. Gewiss: Ein Königsweg, der sofort und umfassend hilft, nichts kostet und keine Neben-

wirkungen mit sich bringt, ist nicht in Sicht. Vielmehr gilt es, eine Reihe von Schwierigkeiten und Detailproblemen zu lösen. Aber: Das Rad braucht auch hier nicht neu erfunden zu werden, aber in Schwung bringen muss man es schon.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik steht seit längerer Zeit im Kreuzfeuer der Kritik. Für die einen ist sie ein ordnungspolitischer Sündenfall, mit dessen Hilfe der Staat als Reparaturbetrieb lohnpolitischen Fehlverhaltens missbraucht wird. Für die anderen stellt sie ein hilfreiches Instrument dar, denn es sei allemal besser, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren.

Vielleicht liegt die Wahrheit irgendwo zwischen beiden Extrempositionen, allein, wir wissen das nicht, so erstaunlich das klingen mag. In der Tat wären die Aktionäre in der Hauptversammlung eines sehr großen Unternehmens höchst unangenehm überrascht, wenn ihnen der Vorstandsvorsitzende zwar von einem Großprojekt von jährlich über 20 Mrd. € berichtete, indessen passen müsste, wenn es um die Beantwortung der Frage ginge, ob es sich denn rentiert habe. Ob der Vertrag dieses Vorstandsvorsitzenden wohl verlängert würde? Die Parallelen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik liegen auf der Hand, wenn die Begriffe »Aktionäre« durch »Steuer- und Beitragszahler« und »Großprojekt« durch »Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik« ersetzt werden. Kurzum: Eine fundierte Evaluation der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erscheint seit längerem als überfällig und die Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« wäre sehr gut beraten, diesbezüglich den Druck auf die BA ganz erheblich zu verstärken.

Denn natürlich ist es nicht so, dass die BA sich diesem Erfordernis rundweg und öffentlich verweigert hätte. Das wäre dann doch zu offensichtlich gewesen. Vielmehr hat man sich mit der Erstellung von »Eingliederungsbilanzen« begnügt, die für bestimmte Zwecke brauchbar sein mögen, nur eben nicht im Hinblick auf eine aussagekräftige Evaluation. Mit Hilfe dieser Eingliederungsbilanzen werden »Verbleibsquoten« von Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ermittelt und anschließend Erfolgsmeldungen des folgenden Typs veröffentlicht: »Untersuchung bestätigt Erfolg der beruflichen Fortbildung von Arbeitslosen. Zwei Drittel der Teilnehmer an Fortbildungsmaßnahmen der Arbeitsämter waren innerhalb eines Jahres nach Kursende nicht mehr arbeitslos« (Presseinformation 06/02 der BA vom 22. Januar 2002). Das ist mitnichten eine »Erfolgsbestätigung«, denn so einfach gestaltet sich die Erfolgskontrolle leider nicht.

Selbst einmal unterstellt, die nicht mehr als arbeitslos gemeldeten früheren Teilnehmer wären anschließend beschäftigt (und hätten sich nicht etwa aus dem Erwerbsleben zurückgezogen), so stellt sich immer noch die Frage, ob die Arbeitslosen nicht auch ohne Teilnahme an der Fortbildung einen Arbeitsplatz gefunden hätten, schlimmer noch, vielleicht sogar früher, weil sie sich ohne Fortbildung intensiver auf die Suche nach einem solchen gemacht hätten. Mit anderen Worten: Es fehlt die Kontrollgruppe der Nichtteilnehmer. Denn vielleicht sind es gerade motivierte und qualifizierte Arbeitslose, die sich um eine Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bemühen.

Die Angehörigen des Bundesgesundheitsamtes würden vermutlich einen Lachkrampf bekommen, wollte ihnen ein Pharmahersteller die Wirksamkeit eines Medikaments, dessen Zulassung er beantragt, mit Hilfe ähnlich zu den Eingliederungsbilanzen konstruierter »Gesundungsbilanzen« beweisen. Bekanntlich wird bei solchen Untersuchungen einem Teil der Kranken das Medikament, einem anderen ein Placebo verabreicht, der Kontrollgruppe nämlich. Was bei den Gesundheitsbehörden eine Selbstverständlichkeit darstellt, stieß bei den Verantwortlichen der BA lange Zeit auf wenig Gegenliebe, obwohl sich die Situation mittlerweile anschickt zu verbessern.

Das freilich immer noch zögerliche Umdenken der Administration der BA wurde neben einem geharnischten Protest aus der Wissenschaft möglicherweise auch dadurch in Gang gesetzt, dass Arbeitsmarktforscher auf der Grundlage empirischer Untersuchungen mit Hilfe eigens konstruierter Kontrollgruppen zu insgesamt skeptischen Einschätzungen bezüglich der Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gelangten. Angesichts einer unzulänglichen Datenbasis liefern solche Studien bestenfalls vorläufige Resultate und allenfalls nur sehr bedingt eine Basis für wirtschaftspolitische Empfehlungen. Die BA kann hier mit adäquaten Daten weiterhelfen und sollte von der Kommission dazu mehr als bisher nachdrücklich aufgefordert werden.

Trost

Wie dem auch immer sein mag, die Kommission sollte klare Positionen erforderlichenfalls auch gegen Widerstände aus der BA beziehen. Sie mag sich mit folgender Weisheit wappnen: »Die Nürnberger hängen keinen, sie hätten ihn denn.«

Stefan Sell*

Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung – beschäftigungsorientiert modernisieren

Betrachtet man die Vorgänge im Februar und März hinsichtlich der Implosion der Bundesanstalt für Arbeit in einem ersten resümierenden Rückblick, so offenbart sich primär der Einfluss der vierten Kraft in unserem politischen Gefüge, womit natürlich nicht die Wirtschaftswissenschaft gemeint ist, sondern der Einfluss der Medien und der medialen Zuspitzung einer Affäre zu einer fundamentalen institutionellen Krise. Oberflächlich betrachtet kann man durchaus die verwunderte Frage stellen, was denn eigentlich wirklich passiert ist.

Dass die Bundesanstalt für Arbeit (BA) – nach den zwischenzeitlich auch bestätigten Prüfergebnissen – lediglich ein Drittel der ausgewiesenen Vermittlungen, unter Berücksichtigung der interessanten Kategorie der »unklaren Zuordnung« von Vermittlungsfällen maximal etwas über 60%, auch tatsächlich getätigt hat – ist diese statistische Manipulation wirklich so außergewöhnlich? Auch und gerade im Vergleich zu den an dieser Stelle so hoch gelobten privaten, auf Gewinn gerichteten Unternehmen? Man denke hier nur an die Manipulationen seitens der am Neuen Markt gelisteten Unternehmen hinsichtlich Umsatz- und vor allem Gewinnentwicklungsprognosen oder an die bilanzkosmetischen Verrenkungen eines Gewinns vor Steuern und Abschreibungen, wie ihn die Telekom als Erfolg ausgewiesen hat. Ist dieses Phänomen des »strategischen Buchens« nicht systemimmanent in einer Behörde, die sich über Zwangsbeiträge finanziert und deren Existenz (aber auch ganz praktisch deren Stellenausstattung) letztendlich ausschließlich an einigen wenigen quantitativen Belastungs- und „Erfolgs"indikatoren festgemacht wird?

Arbeitsvermittlung in Spurenelementen

Der entscheidende Punkt gerade auch der medialen Entrüstung war die Erkenntnis, dass die gemeinhin als »Kernkompetenz« der Arbeitsämter angenommene Vermittlung von Arbeitslosen nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ ein Schattendasein gefristet hat und beispielsweise die Verwaltung der Arbeitsverwaltung mit mehr als 10 000 Mitarbeitern eine größere Manpower aufweist als die Vermittlung im engeren Sinne, für die weniger als 10% der Mitarbeiter vorgesehen sind.

Hinzu kommt an dieser Stelle, dass zugleich die reale Arbeitszeit der Arbeitsvermittler partitioniert ist zuungunsten ihrer eigentlichen Aufgabe, vor allem durch die unmittelbare und faktisch dominante Verknüpfung mit der Arbeitslosenversicherung und ihren leistungsrechtlichen Regularien. Ganz praktisch bedeutet dies, dass z.B. das Erstgespräch zwischen Vermittler und Arbeitslosen beherrscht wird von Fragen der »Verfügbarkeit« für den Arbeitsmarkt, der Belehrung über die »Zumutbarkeit« bestimmter Arbeitsangebote oder auch gleich der »gezielten Beratung« hinsichtlich der Teilnahme an einer der diversen Weiterbildungsmaßnahmen, deren vorgegebene Teilnehmerzahlen »aufzufüllen« sind, damit die für das Haushaltsjahr eingeplanten Mittel möglichst »punktgenau« gebunden werden können – auch wenn die Teilnahme an der Maßnahme individuell häufig mehr als fragwürdig ist.

Hinzu kommt für den einzelnen Vermittler eine Art »negative Wahrnehmungsverzerrung« dahingehend, dass sich die »guten Risiken« der Arbeitslosenversicherung nur zur Arbeitslosmeldung in das Arbeitsamt begeben, weil dies erforderlich ist, um die Lohnersatzleistungen beziehen zu können, aber sich ansonsten eher auf dem Wege der Zeitungsanzeigen, der Kontakte im Bekanntenkreis oder auch der Initiativbewerbung um einen neuen Arbeitsplatz bemühen und diesen in der Regel auch in den ersten drei Monaten erhalten und somit das Arbeitsamt nicht mehr »bemühen« müssen. Insofern gibt es natürlich eine Häufung »problematischer« Fälle beim Arbeitsvermittler.

Intensiviert wird dieses Dilemma noch durch behördeninterne »Modernisierungsschritte« unter dem Titel »Arbeitsamt 2000«, die im Kern eine Zusammenlegung der bis dahin getrennten Arbeitsvermittlung und Leistungsabteilung beinhalten und dazu geführt haben, dass in vielen Ämtern nicht mehr nach Berufen oder Berufsbereichen vermittelt wird, sondern nach Buchstaben der Antragsteller, weil dies eine gleichmäßigere Auslastung der Leistungssachbearbeitung sicherstellt, aber zugleich natürlich

* Prof. Dr. Stefan Sell lehrt Volkswirtschaftslehre und Sozialpolitik an der FH Koblenz, Standort Remagen, und ist dort Leiter des Studiengangs »Gesundheits- und Sozialwissenschaft«.

auch zu einer qualifikatorischen Entleerung der Vermittlung, denn wer kann schon das gesamte Berufespektrum abdecken?[1]

Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung als »Vermittlungshemmnis«

Nicht vergessen werden sollte bei einer Beurteilung der Effektivität und Effizienz der deutschen Arbeitsverwaltung die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung mit ihren beiden Leistungssystemen (beitragsfinanziertes) Arbeitslosengeld und (steuerfinanzierte) Arbeitslosenhilfe, die sich beide am Leitbild der Lebensstandardsicherung in Form eines relativen Abbilds der Einkommenspositionierung vor Eintritt der Arbeitslosigkeit orientieren. Sie führen u.a. nicht nur dazu, dass es die in der ökonomischen Literatur vielfach beschriebenen negativen Anreizwirkungen auf das eigene Suchverhalten und vor allem auch auf den bei dieser Suche eingebrachten Anspruchslohn gibt[2], sondern vor allem auch eine enorme administrative Ressourcenbindung in der Arbeitsverwaltung generiert wird. Denn in jedem einzelnen Fall müssen sehr umfängliche Berechnungen durchgeführt werden auf der Basis von Unterlagen, die der Antragsteller (also jemand, der meist über längere Zeiträume Beiträge gezahlt hat) erst einmal selbst von teilweise diversen früheren Arbeitgebern besorgen muss.

Die nicht-degressive Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes (in Verbindung mit bis zu 32 Monaten ausgeweiteten Bezugsdauern für ältere Arbeitnehmer) sowie die im Anschluss daran unbefristet gewährte Arbeitslosenhilfe führen zugleich dazu, dass Anreize gesetzt werden, sich einer frühzeitigen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu entziehen und zumindest partiell unrealistische Vorstellungen hinsichtlich der Vergütungshöhe einer Anschlussbeschäftigung zu entwickeln. Dies führt in Kombination mit dem gerade am Anfang der Arbeitslosigkeit vorhandenen Zeitaufwand für die Regelung der leistungsrechtlichen Fragen dazu, dass die erste Phase der Arbeitslosigkeit mit eigentlich guten Vermittlungsmöglichkeiten oftmals verloren geht.

Die erste Reformstufe der Bundesregierung – Modernisierung »light«

Die Bundesregierung hat nunmehr einen Zwei-Stufen-Plan zur Modernisierung der BA vorgelegt, deren erste Stufe bereits zum 1. April in Kraft getreten ist. Die zweite Stufe soll eine grundlegende Neuorganisation der BA sein, die von einer 15-köpfigen Kommission unter Leitung des VW-Personalvorstandes Peter Hartz bis zum 15. August – also in gerade einmal vier Monaten und dann noch in der heißen Wahlkampfphase – erarbeitet werden soll. Neben einer Neuorganisation der Leitungsstrukturen an der Spitze der BA in Form eines dreiköpfigen Vorstandes mit Florian Gerster als Vorstandssprecher beinhaltet die erste Stufe vor allem die in einem Rekordtempo eingeführten Vermittlungsgutscheine als neues Instrument der Arbeitsmarktpolitik in Verbindung mit einer sehr weitgehenden Deregulierung des Bereichs der privaten Arbeitsvermittlung, denn die bisherige Erlaubnispflicht für solche Anbieter wurde ersatzlos gestrichen – übrigens gegen die Empfehlung des Fachverbandes (Bundesverband Personalvermittlung), der sich für eine Beibehaltung ausgesprochen hat und nun zumindest ein Mindestmaß an Qualitätsanforderungen anmahnt. Die neuen Vermittlungsgutscheine (§ 421g SGB III) greifen nach einer Dauer der Arbeitslosigkeit von drei Monaten und sind vom Gutscheinwert gestaffelt nach der Dauer (1 500 € bei drei bis sechs Monaten Arbeitslosigkeit, 2 000 € bei sechs bis neun und 2 500 € bei mehr als neun Monaten Arbeitslosigkeit). Hinzu kommt, dass private Vermittler bei Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von unter drei Monaten nunmehr ein Honorar von bis zu 1 500 € von den Arbeitsuchenden verlangen dürfen, wenn es zu einer erfolgreichen Vermittlung kommt. Bei Personen, die keinen Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein haben, können sogar 2 500 € verlangt werden.

Hier nun werden einige elementare Dinge auf den Kopf gestellt. Zum einen muss man sich verdeutlichen, worum es bei der privaten Arbeitsvermittlung eigentlich geht. Ausgehend von den beiden Zugangswegen zur Vermittlung, also der stellen- und der bewerberorientierte Ansatz, ist die »normale« private Arbeitsvermittlung eine stellenorientierte Vermittlung im Sinne der Funktion einer »ausgelagerten Personalabteilung«, die für Unternehmen deren Stellenbesetzungsbedarfe zu befriedigen versucht und davon ausgehend die möglichst geeigneten Bewerber sucht. Hingegen ist die Tätigkeit der Arbeitsämter wie auch einiger weniger spezialisierter Anbieter wie z.B. Maatwerk primär bewerberorientiert und geht von einem »konkreten« Arbeitslosen aus, für den ein geeignetes Stellenangebot gesucht wird.

Nunmehr kommt es zu einer unter Allokationsgesichtspunkten fragwürdigen Vermischung der unterschiedlichen Funktionalitäten, denn bei einem stellenorientierten Ansatz macht es durchaus Sinn, dass ausschließlich der Auftraggeber, also das Unternehmen, ein Honorar für die Vermittlungstätigkeit zu zahlen hat, wobei sich auf dem Markt seit der Deregulierung 1994 ein »Gleichgewichtspreis« von etwa zwei Bruttomonatsgehältern des Einzustellenden herauskristallisiert hat. Dies ist gerade vor dem Hintergrund

[1] Vgl. auch Sell (2002) zum Erkenntnisstand hinsichtlich der Vermittlung innerhalb der BA.
[2] Vgl. speziell zur Problematik des zu hohen Anspruchslohns vor allem bei längerer Arbeitslosigkeit die neue Studie von Christensen (2002).

wichtig, dass es sich bei Arbeitsvermittlung um ein »Erfahrungs- bzw. Vertrauensgut« auf einem Markt mit hohen Informationsunsicherheiten und -asymmetrien handelt und die Regulierung zur Vermeidung von adverser Selektion im Wesentlichen über die Marktreputation und die Bindung an die Honorarzahlung läuft. Auch der bewerberorientierte Ansatz der Vermittlung lässt sich auf private Anbieter outsourcen, nämlich über ein klares »Auftragsverhältnis« im Sinne eines Erfolgshonorars für die Vermittlung z.B. von besonders »problematischen« Arbeitslosen oder Sozialhilfeempfängern.

Mit der vorliegenden Ausgestaltung der Vermittlungsgutscheine vor allem in Verbindung mit der Höhe der Gutscheinwerte kommt es nun deshalb zu problematischen Effekten, weil die bisherige Trennung der beiden Funktionalitäten – die im Bereich der »Beauftragung von Dritten« durch die Arbeitsämter suboptimal ausgestaltet war durch die bürokratische Dominanz der BA und vor allem durch die insgesamt wohl zu niedrige Prämienhöhe[3] – aufgehoben und vermengt wird. Praktisch bedeutet dies, dass neben dem bürokratischen Hemmnis komplizierter Dreiecksverträge zwischen Arbeitsamt, privaten Vermittler und Arbeitslosen die privaten Agenturen aufgrund der vorgesehenen Prämienhöhe zu einer betriebswirtschaftlich nicht effizienten Mischkalkulation übergehen müssen, denn wenn der Gutscheinwert von z.B. 2 000 € nicht aufwandsadäquat ist, dann muss der Rest aus einer anderen Quelle akquiriert werden, also vom abnehmenden Unternehmen, denn bei »Gutschein-Arbeitslosen« ist der Honoraranspruch auf den Gutscheinwert begrenzt. Grosso modo sei hier die Prognose gewagt, dass diese Neuregelung arbeitsmarktlich nicht viel bringen wird. Schon bald wird es um eine »aufwandsadäquate« Anpassung der drei Gutscheinwerte gehen, ohne die hier skizzierten Grundprobleme dadurch zu lösen.

Beschäftigungsorientierte Moderniserung der Vermittlung

Wie sehen die Alternativen aus? Zunächst einmal könnte mit relativ einfachen Maßnahmen die Arbeitsvermittlung innerhalb der BA gestärkt werden. Hierbei geht es weniger um eine rein zahlenmäßige Aufstockung der Vermittlung. Es wäre schon viel gewonnen, wenn die vorhandenen Vermittler nicht nur 20 bis 30% ihrer Nettoarbeitszeit mit dem Vermitteln verbringen wie heute, sondern wenn sie wirklich 100% zur Verfügung hätten. Hierfür müssten sie herausgelöst werden aus der Verklammerung mit dem leistungsrechtlichen Teil der Arbeitslosenversicherung, und zugleich sollte hier durchaus mit erfolgsabhängigen Vergütungskomponenten gearbeitet werden. Das wird bei den qualifizierten Vermittlern enorme Produktivitätssteigerungen hervorrufen. Außerdem sollte hinsichtlich des Einsatzes von Gutscheinen nicht mit Kanonen auf Spatzen geschossen werden (wie nunmehr geschehen durch eine sehr undifferenzierte flächendeckende Einführung dieses neuen Instruments), sondern notwendig wäre eine klare Priorisierung. Bezugnehmend auf die Untersuchung von Karr (2002) sollte eine Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung – gemessen am Ziel der vermiedenen Arbeitslosigkeitsperioden – in einer ersten und gerade für Deutschland überaus relevanten Stufe auf die Langzeitarbeitslosen fokussieren, denn für die Kategorie der Arbeitslosen mit zwei bis vier Jahren Dauer ergibt sich bei Vermittlung eine 27-fach höhere Wirkung auf den Arbeitslosenbestand als durch die Vermittlung eines Arbeitslosen aus der Dauerkategorie unter drei Monate.

Vor dem Hintergrund dieser Werte würde es durchaus Sinn machen, mit sehr großzügig ausgestalteten Prämien zu operieren. Gerade die Vermittlung und Betreuung der Langzeitarbeitslosen kann durchaus – wie die völlige Privatisierung der so genannten »Reintegrationsdienste« in den Niederlanden gezeigt hat – durch spezialisierte und professionalisierte Agenturen erfolgen. Der Aufbau der dafür erforderlichen Angebotsseite wird aber nur gelingen, wenn a) die Prämienhöhen anreizadäquat ausgestaltet sind und b) eine Dauerperspektive für die Agenturen sichergestellt wird. Angesichts der bekannten Schwerfälligkeit und gewissermaßen auch systemisch bedingten Reformresistenz der BA sollte ernsthaft überlegt werden, dem niederländischen Beispiel zu folgen. Damit verbunden wäre in einer zweiten Stufe die grundsätzliche Frage, ob man nicht bei einer wirklichen Neuordnung der Vermittlung einen großen Sprung noch vorne macht und die in der theoretisch-konzeptionellen Diskussion seit langem geforderte Einrichtung von »one-stop«-Agenturen – auch hier sind die Niederländer mit ihren »Zentren für Arbeit und Einkommen« Vorbild – auf der kommunalen Ebene endlich umsetzt.

Mit diesem Weg einer dezentralen Konzentration der pluralen Anbieterstruktur ließe sich ein erheblicher Effizienzgewinn prognostizieren, da sich dadurch Leerzeiten, die im bestehenden System eine längere als erforderliche Arbeitslosigkeit induzieren, reduzieren lassen und zugleich zahlreiche institutionelle Schnittstellen (Arbeitsamt, Sozialamt, aber auch Jugendamt bei Fragen der Kinderbetreuung sowie eine schnellere Zusammenarbeit mit privaten Anbietern wie Zeitarbeits- und Vermittlungsagenturen) optimieren lassen.

Beschäftigungsorientierte Modernisierung der Arbeitslosenversicherung

Die Gefahr ist aber sehr groß, dass die gegenwärtige Reformdebatte im Teilbereich der Vermittlung versandet und

[3] Vgl. hierzu die Darstellung bei Dreas und Gerhadt (2002) am Beispiel von Hamburg zu den praktischen Umsetzungsproblemen.

die eigentliche Herausforderung aus den Augen verloren wird. Bezugnehmend auf die seit längerem geführte Debatte über eine Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe sowie die Reformvorschläge zur Sozialhilfe selbst muss die Arbeitslosenversicherung einer grundlegenden Reform unterzogen werden, um die damit verbundenen positiven Anreizmechanismen zu erschließen.

Es kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden, ob die Vorschläge hinsichtlich einer Privatisierung der Arbeitslosenversicherung (vgl. hierzu vor allem Glismann und Schrader 2001) bereits ausgereift genug sind, um einen derart radikalen Systemwechsel rechtfertigen zu können. Allerdings kann man sich für eine erste Stufe durchaus vorstellen, beschäftigungsfördernde Elemente zu implementieren, wobei hier auf die beiden Grundfunktionen von Versicherungen abgestellt wird, also einerseits eine Sicherheitspräferenz zu befriedigen und andererseits die Wagnisbereitschaft zu erhöhen. Dazu gehört eine degressive Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes mit einer maximalen Bezugsdauer von zwölf Monaten, wobei in der Anfangsphase durchaus großzügigere Lohnersatzleistungen wie im dänischen Beispiel gewährt werden können.

Enorme Sparpotentiale auf der Verwaltungsseite würden sich ergeben, wenn zu einer pauschalierten Leistungsgewährung übergegangen wird, also nicht mehr für jeden Einzelfall umständlich ein individuelles Arbeitslosengeld ausgerechnet werden müsste. Zugleich könnte man eine Zweiteilung der Arbeitslosenversicherung in Erwägung ziehen mit einer Basissicherung und einem Wahlleistungsbereich. Im letzteren Segment müsste es z.B. zulässig sein, Karenzzeitregeln einzuführen, also z.B. für einen geringeren Arbeitnehmerbeitrag auf den Leistungsbezug im ersten Monat der Arbeitslosigkeit zu verzichten, da man davon ausgeht, dass man schnell wieder einen neuen Arbeitsplatz findet oder aus vorhandenem Vermögen die Karenzzeit überbrücken kann. Die Bemessung der Arbeitgeber könnte sich bei einem Trennsystem dann durchaus nach einem für die deutschen Verhältnisse zu entwickelnden »experience-rating«-Modell richten, um die massive Quersubventionierung im bestehenden System zu reduzieren. Die hier nur angedeutete Notwendigkeit des Umbaus der Arbeitslosenversicherung verweist auf die eigentliche Herausforderung für die Zukunft der BA – und die Reaktionen auf Gersters Vorstoß zur Verkürzung der Bezugsdauer bei älteren Arbeitslosen geben eine Vorahnung, auf welche Widerstände sich ein solcher Modernisierungsansatz einstellen muss.

Literatur

Christensen, B. (2002), »Reservation Wage, Offered Wages, and Unemployment Duration – New Empirical Evidence«, *Kiel Working Paper* No. 1095, Kiel, Januar.
Dreas, S. und M. Gerhardt (2002), »Private Vermittlungsagenturen zur beruflichen Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen – bestehende Barrieren und eine mögliche Neukonzeption«, *Sozialer Fortschritt* 51 (1), 2–9.
Glismann, H.H. und K. Schrader (2001), »Ein funktionstüchtiges System privater Arbeitslosenversicherung«, *Kieler Arbeitspapier* Nr. 1076, Kiel, September.
Karr, W. (2002), Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute, *IAB-Kurzbericht* Nr. 6, Nürnberg.
Sell, S. (2002), »Arbeitsämter – ein Auslaufmodell?«, *Wirtschaftsdienst* 80 (3), 145–152.

Die Beiträge sind auszugsweise in englischer Sprache im CESifo Internet Forum auf unserer Website www.cesifo.de zu finden.