

Ausgabe Nr. 6 / 19.3.2002

In aller Kürze

➤ Die Chancen, Arbeitslose am Arbeitsmarkt unterzubringen, werden oft vorschnell daran gemessen, ob und in welchem Umfang die Beschäftigung steigt. An das große Potenzial von ca. 8 Mio. neuen Beschäftigungsverhältnissen pro Jahr wird dabei kaum gedacht.

➤ Knapp ein Viertel dieser neuen Beschäftigungsverhältnisse kommt gegenwärtig mit vormals leistungsbeziehenden Arbeitslosen oder Maßnahmeteilnehmern zustande. Im Rahmen der Vermittlungsoffensive könnte dieser Anteil gesteigert werden.

➤ Ein „Mehr“ an Vermittlungen/Eingliederungen führt aber nicht unbedingt zu einem deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit: Nur jene Vermittlungen entlasten die Arbeitslosigkeit spürbar, bei denen eine erwartbar lange Arbeitslosigkeitsdauer frühzeitig gekappt wird. Kurze Arbeitslosigkeitsperioden tangieren den Bestand nur marginal.

➤ Die Vermittlung eines Arbeitslosen aus der Dauerkategorie zwei bis vier Jahre hat im Arbeitslosenbestand die 27-fache Wirkung gegenüber der Vermittlung eines kurzfristig Arbeitslosen (unter 13 Wochen).

➤ Im Hinblick auf das Job-AQTIV-Gesetz sind nicht unbedingt hohe Vermittlungszahlen anzustreben, sondern lange Zeiträume an vermiedener Arbeitslosigkeit. Nur sie senken den Arbeitslosenbestand spürbar. Dies wiederum ist nur bei Konzentration der Vermittlung auf schwierige Fälle zu erreichen.

Autor/in

Werner Karr

Arbeitsvermittlung

Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute

Am 01.01.2002 trat das Job-AQTIV-Gesetz in Kraft. Welcher Erfolg mag diesem Gesetz beschieden sein, das in einer für eine Vermittlungsoffensive denkbar ungünstigen konjunkturellen Situation in Kraft tritt? Die makroökonomische Konstellation ist ja zumindest für das Jahr 2002 eher so, dass wir uns schon glücklich schätzen können, wenn die Beschäftigung *nicht* zurückgeht und die Arbeitslosigkeit *nicht* weiter steigt. Wo also, fragen manche, bleibt der Spielraum für eine Senkung der Arbeitslosigkeit durch intensivierete Vermittlung?

Die wesentlichen Komponenten des Job-AQTIV-Gesetzes sind als Kürzel in seinen Namen eingegangen: Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln. Obwohl die Vermittlung (von Arbeitslosen) erst am Schluss genannt wird, ist sie das Hauptanliegen der ersten größeren SGB III-Reform: Arbeitslose sollen von nun an mit wesentlich höherer Intensität in den Arbeitsmarkt (re)integriert werden.

Dies beginnt mit einer Einschätzung ihrer Stärken und Schwächen schon am Anfang der Arbeitslosigkeit (Profiling) und setzt sich fort mit intensiver Beratung bzw. dem Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente, der bisher häufig an lange Verweilzeiten in Arbeitslosigkeit geknüpft war. Ergänzt wird dies durch eine verbindliche Vereinbarung zwischen den Arbeitslosen und Vermittlern über die beiderseitigen Aktivitäten, die zu einer raschen Wiedereingliederung führen sollen (Eingliederungsvereinbarung). Ziel des Gesetzes ist es, über eine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer eine deutliche und sichtbare Absenkung der Arbeitslosigkeit zu erreichen.

In der Bundesanstalt für Arbeit beginnt die Umsetzung dieses Gesetzes mit ei-

ner sogenannten „Vermittlungsoffensive“. Im direkten Vermittlungsgeschäft wird das Personal um 3.000 Personen erhöht. Neben der intensiveren Betreuung von Arbeitslosen sollen vor allem zusätzliche Offene Stellen akquiriert und die Kontakte zu den Betrieben ausgeweitet und vertieft werden. Dies sind die wesentlichen, bei weitem nicht erschöpfend beschriebenen Aktivitäten im Zusammenhang mit der neuen Gesetzeslage. Sie dürften als Hintergrundinformation aber ausreichen.

Umschlagsprozesse am Arbeitsmarkt

Im Vergleich zu den sich eher träge ändernden Aggregaten des Arbeitsmarktes ist die darin herrschende Dynamik enorm. Gerade deshalb ist es verwunderlich, dass wir nur wenige oder gar keine Kenngrößen für diese Dynamik parat haben, so wie etwa die fast jedermann geläufige jahresdurchschnittliche Beschäftigung oder die jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit. Dass wir bei der Arbeitslosigkeit wieder die 4 Mio.-Grenze überschritten haben, steht fast täglich in den Zeitungen, dass wir aber pro Jahr

etwa 6 Mio.¹ neue Arbeitslosigkeitsfälle registrieren, wissen allenfalls Fachleute. Ähnlich verhält es sich mit der Beschäftigung, wo wir bei gut 27 Mio. sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mehr als 8 Mio. neue Beschäftigungsverhältnisse registrieren.² Gravierender noch als das unterschiedliche Wissen über die Aggregatgrößen einerseits und die Prozesse, die diese erzeugen andererseits, ist, dass beides oft nicht richtig auseinandergehalten wird. Die vorher aufgeworfene Frage nach Möglichkeiten einer Vermittlungsoffensive bei erwartbar stagnierenden Arbeitslosenzahlen dürfte sonst so gar nicht gestellt werden.

Prozess und Ergebnis im Aggregat stehen ungefähr im gleichen Verhältnis wie die Gewinn- und Verlustrechnung zur Bilanz. Das gleiche (Bilanz-)Ergebnis kann durch höchst verschiedene Konstellationen der Prozess-Komponenten zustande kommen: Einen Jahresdurchschnitt von 4 Mio. Arbeitslosen erreicht man mit 6 Mio. Zugängen bei einer durchschnittlichen Verweildauer von 8 Monaten genauso wie mit 4 Mio. Zugängen bei zwölfmonatiger Verweilzeit. Eine stagnierende Beschäftigung mit jahresdurchschnittlich ca. 27 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kann sich mit 6 Mio., 8 Mio. oder 10 Mio. neuen Beschäftigungsverhältnissen verbinden und in diesen können wiederum 10% oder 20% oder 30% vormals Arbeitslose enthalten sein. Die Datenkombinationen müssen natürlich in sich stimmig sein. So wie im Beispiel oben eine (hypothetische) Verringerung der Arbeitslosenzugänge mit einer proportionalen Erhöhung ihrer Dauer kompensiert wurde, muss natürlich eine Variation des Anteils von Arbeitslosen an neuen Beschäftigungsverhältnissen zu Gunsten oder Lasten anderer Gruppen in gleichem Umfang erfolgen.

Mit diesen Ausführungen sollte zweierlei gezeigt werden: Die Vermittlungsoffensive erfolgt ausschließlich im laufenden Umschlagsprozess am Arbeitsmarkt. Die makroökonomischen Eckwerte haben darauf keinen direkten Einfluss. Sie können das Ergebnis allerdings begünstigen bzw. – was gegenwärtig

näherliegend ist – beeinträchtigen. Soweit die Vermittlungsoffensive Erfolg haben wird, wird dieser zu Lasten anderer Gruppen erzielt werden, die nicht alle zur Klientel der BA zählen.

Ein empirisches Beispiel mit eingeschränkter Datenbasis soll diesen Sachverhalt verdeutlichen (die Datenbasis ist insoweit eingeschränkt, als in ihr Arbeitslose **ohne Leistungsbezug** nicht identifiziert werden können):

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (ohne geringfügig Beschäftigte) am 30.06.1997: 27,28 Mio.

Neue Beschäftigungsverhältnisse im Jahr 1997: 8,25 Mio.

davon:

Berufsanfänger, Unterbrechung der Erwerbstätigkeit >1 Jahr (Stille Reserve), geringfügig Beschäftigte: 24,3 %

Beschäftigungswechsler: 52,2 %

Leistungsempfänger bei BA: 23,5 %

Durch intensive Vermittlungsbemühungen kann der Anteil der Leistungsempfänger bzw. der Arbeitslosen (der hier aus den genannten Gründen unterschätzt ist) an den neuen Beschäftigungsverhältnissen zu Lasten anderer Arbeitssuchender erhöht werden, und zwar unabhängig von der makroökonomischen Situation einer steigenden, stagnierenden oder sinkenden Arbeitslosigkeit. Die regionale Verteilung dieser Größe nach LAA (Tabelle 1) zeigt, dass es für eine Variation der Vermittlungsleistung offenbar auch Möglichkeiten gibt, wenngleich ein Teil der Unterschiede sich augenfällig aus regionalen Besonderheiten erklären lässt (z.B. dem Anteil von ABM).

Immerhin kann und sollte gezeigt werden, dass die gesamtwirtschaftliche Situation einer Vermittlungsoffensive nicht im Wege steht.

Effizienz der Vermittlungen

Mit den bisherigen Ausführungen sind wir der weit verbreiteten Vorstellung gefolgt, eine Ausweitung der Vermittlungstätigkeit führe automatisch zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage, insbesondere zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit. Es ist nicht ganz einfach, diese Vorstellung zunächst in Frage zu stellen und sie dann womöglich auch noch zu widerlegen.

Tabelle 1

Neu begonnene Beschäftigungsverhältnisse 1997 (insgesamt 8,25 Mio.) nach LAA- Bezirken und Herkunft der Beschäftigten							
Landesarbeitsamt	Anteil neuer Beschäftigungsverhältnisse am Bestand (30.6.97)	Herkunft der Beschäftigten					
		aus Beschäftigung in Beschäftigung	ohne vorherige Erwerbstätigkeit; Berufsanfänger; vorher geringfügig Besch.	Anteil mit Status Leistungsbezug bei der BA			
				insgesamt	davon:		
				ALG	ALHI	UHG	
N	33,0	50,2	23,1	26,8	17,9	8,1	0,8
NSB	30,1	50,1	26,8	23,1	16,2	6,3	0,6
NRW	30,9	53,6	26,4	20,1	14,0	5,4	0,7
RPS	28,0	51,7	26,5	21,8	15,3	5,6	0,9
H	32,3	56,2	26,7	17,1	11,6	4,8	0,7
BW	27,9	52,9	27,8	19,3	13,8	4,8	0,8
BY	31,1	53,8	25,9	20,3	15,6	3,8	0,9
BB	38,5	55,9	18,5	25,6	16,9	8,1	0,5
SAT	32,9	43,4	15,6	41,0	26,8	13,1	1,1
S	30,5	45,7	17,1	37,1	26,7	9,4	1,1
insgesamt	31,3	52,2	24,3	23,5	16,4	6,3	0,8

Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe
(Die Auswertung hat Frau Anette Haas freundlicherweise für mich durchgeführt.)

¹ um Unterbrecher bereinigt

² 1997, ohne geringfügig Beschäftigte

Überlegt man sich zunächst, was die Vermittlung eines Arbeitslosen auf eine Offene Stelle bedeutet, so ist es erst einmal hilfreich, sich klarzumachen, was sie **nicht** bedeutet: Die Vermittlung eines Arbeitslosen bedeutet eben nicht, einen Arbeitslosen weniger zu haben. Hier gerät wieder das Denken in statischen Größen (Beständen) mit dem Denken in Prozessen in Konflikt.

Alle Personen, die sich bei den Arbeitsämtern als arbeitslos registrieren lassen, werden die Arbeitslosigkeit über kurz oder lang („oder sehr lang“) wieder verlassen. Es gibt keine „ewig“ dauernden Fälle. Bei gegebenen Zugängen – gegenwärtig sind dies etwa 6 Mio. pro Jahr – bestimmt die Verweildauer dieser Arbeitslosen den Bestand, der uns allen so geläufig ist. In einem gegebenen Zeitraum, z.B. einem Jahr, ergibt sich das Arbeitslosigkeitsvolumen, das mit dem Durchschnittsbestand identisch ist, als Summe aller Arbeitslosigkeitsperioden dieses Jahres, also gegenwärtig ca. 4 Mio. Personenjahre. Sie sind uns umgangssprachlich als 4 Mio. Arbeitslose geläufiger. Die ureigenste Aufgabe der Vermittlung ist es, durch ihre Hilfestellungen die **individuellen Dauern zu verkürzen**, und damit zu einer Senkung des Volumens bzw. des Bestandes beizutragen. Das heißt, dass der arbeitsmarktliche Beitrag einer Vermittlung – gemessen an ihrer Wirkung im Arbeitslosenbestand – dort besonders hoch ist, wo eine ansonsten erwartbar längere Arbeitslosigkeitsdauer frühzeitig verhindert wird. Sie ist umgekehrt vergleichsweise gering bei der Vermittlung typischer Kurzzeitarbeitsloser, die sich bei hohen Fallzahlen im Arbeitslosenbestand nur mit einem geringen Anteil niederschlagen (vgl. **Grafik**).

Alle weiteren Überlegungen werden dadurch beeinträchtigt, dass wir über die Wirkungsweise der Arbeitsvermittlung im hier beschriebenen Sinne zu wenig wissen. Im Grunde gelten die in der Evaluationsforschung üblich gewordenen Standards: Man müsste die sogenannte „kontrafaktische Situation“ kennen, wir müssten wissen, wie Arbeitslosigkeit individuell verlief und wie sie sich als Aggregatgröße darstellen würde, wenn Vermittlung nicht stattfände.

Darüber ist aber gegenwärtig kaum etwas bekannt.

Die folgenden Ausführungen stützen sich deshalb auf andere Informationen, insbesondere auf die gegenwärtige Dauerverteilung der (beendeten) Arbeitslosigkeit. Daraus lassen sich wenigstens stark **relativierende** Aussagen ableiten. Und zwar insofern, als Vermittlungen nicht gleich gewichtet und bewertet werden können, ihre bloße Anzahl mithin kein Gradmesser ihrer Effizienz darstellt. Der Wert einer individuellen Vermittlung sollte daran gemessen werden, um wie viel die erwartbare Verweildauer eines Arbeitslosen durch die Vermittlung gekürzt wird: Das können wenige Tage oder Wochen sein bei typisch kurzfristigen Arbeitslosen oder Zeiträume von mehr als einem Jahr, also ein Vielfaches davon bei potentiellen Langzeitarbeitslosen. **Die Effizienz der Vermittlung insgesamt bemisst sich als Summe aller vermiedenen Arbeitslosigkeitszeiten.** Denn um genau diesen Beitrag wird das Arbeitslosigkeitsvolumen gekürzt, das ja bekannterweise der Bestandsgröße entspricht.

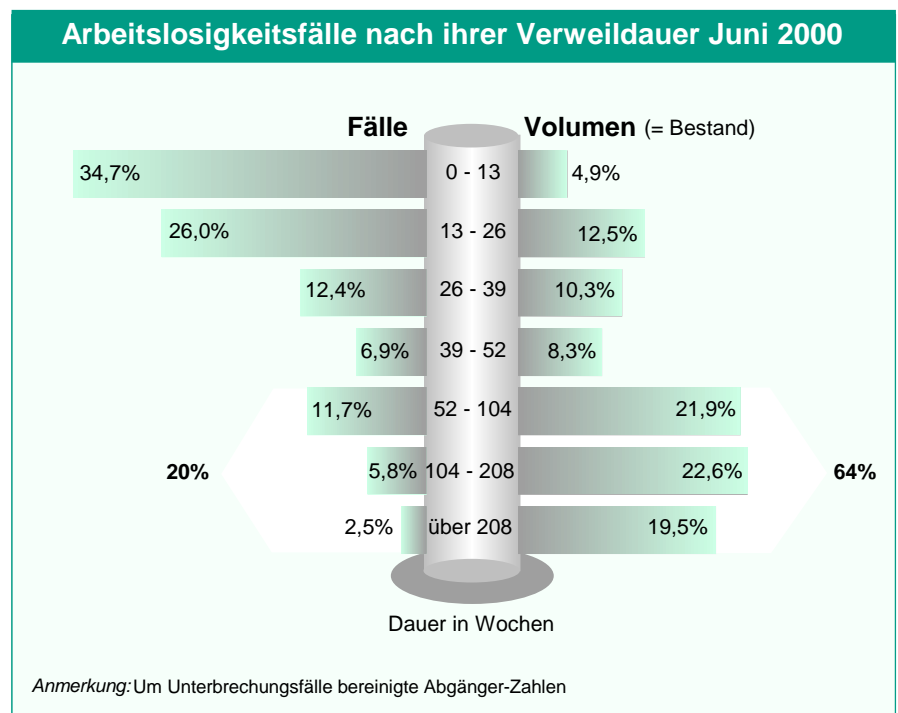
Zu einer ersten Illustration sei nachfolgend eine grobe Dauerverteilung aller im Juni 2000 beendeten Arbeitslosigkeits-

fälle vorgestellt.³ Diesen Fällen ist in der rechten Hälfte der **Grafik** ihre Bestandswirkung zugeordnet. Man kann diesem Schaubild einige interessante Einzelheiten entnehmen:

- ca. 35 % der Arbeitslosigkeitsfälle beenden die Arbeitslosigkeit innerhalb von 13 Wochen;
- diese 35 % tragen entsprechend wenig zum Arbeitslosenbestand bei, nämlich knapp 5 %;
- 20 % der (zugehenden) Arbeitslosen haben eine Verweildauer von einem Jahr und darüber;
- diese 20 % prägen den Arbeitslosenbestand zu etwa zwei Drittel (64 %).

Daraus ist zu folgern: Vermittlung im Sinne der Verkürzung von potentiellen Arbeitslosigkeitsperioden erzielt im Hinblick auf eine Bestandsabsenkung dort die größten Erfolge, wo erwartbar lange Dauern frühzeitig gekappt werden. Dies ist – soweit realisierbar – bei den eher schwierigen Fällen möglich. Vermittlung kann im erwähnten Segment der kurz-

³ Darin haben sich natürlich bereits durch Vermittlung gekürzte Dauern niedergeschlagen. Die Zahl der vermittelten Fälle beträgt aber deutlich weniger als die Hälfte.



fristig Arbeitslosen hohe Fallzahlen realisieren, die Wirkung auf den Bestand wird aber gering bleiben.

Ein sehr konstruiertes und hypothetisches Beispiel mag dies illustrieren:

Annahme 1: von 6 Mio. Zugängen in Arbeitslosigkeit pro Jahr werde die Hälfte in Arbeit vermittelt.

Es werden also 3 Mio. Vermittlungen getätigt.

Annahme 2: Bei allen vermittelten Arbeitslosen wird ihre potentielle Verweildauer halbiert.

Folge: Die Arbeitslosigkeit wird damit von 4 Mio. auf 3 Mio. abgesenkt.

Wesentlich interessanter ist jedoch, was im Detail in den zuvor gezeigten Dauerkategorien geschieht (*Tabelle 2*):

– Im Segment der kurzfristig (bis 13 Wochen) Arbeitslosen werden unter den gemachten Annahmen ca. 1 Mio. Ver-

mittlungen getätigt, die den Bestand aber lediglich um 49.000 Personen bzw. 1,225% absenken.

– In der Dauerkategorie von 104 bis 208 Wochen (2 bis unter 4 Jahren) werden lediglich ca. 175 Tsd. Vermittlungen realisiert. Diese senken aber den Bestand um 226 Tsd. Personen bzw. 5,65 %.

Unter den getroffenen Annahmen hat die Vermittlung eines Arbeitslosen aus der Dauerkategorie 2 bis 4 Jahre die 27-fache Wirkung im Arbeitslosenbestand gegenüber der Vermittlung eines Arbeitslosen aus der Dauerkategorie bis 13 Wochen.

Zusammenfassung

Die zuletzt gezeigten Beispiele sind natürlich nicht so zu verstehen, als ob sie unmittelbar operationalisiert und umgesetzt werden könnten. Der Zweck ist ein

ganz anderer: Wenn man diese Zusammenhänge und Wirkungsmechanismen kennt, kann man sie durchaus strategisch nutzen.

Das künftig obligatorische Profiling lässt schnell jene erkennen, die besonderer Hilfe und Betreuung bedürfen und die vermutlich nur mit intensivem Aufwand und dem Einsatz von Instrumenten wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Im Hinblick auf das Ziel des Job-AQTIV-Gesetzes sind sie aber die Zielgruppe schlechthin. Denn nur eine nachhaltige Verkürzung der ansonsten erwartbar langen Arbeitslosigkeitsperioden wird die Arbeitslosigkeit spürbar senken. Dagegen sind die eher kurzfristigen Arbeitslosen unter dieser Zielsetzung kaum relevant: Sie lassen zwar hohe Vermittlungszahlen zu, die aber nur geringe Bestandswirkungen haben können.

Den Anspruch der Bundesanstalt für Arbeit, erste Adresse am Arbeitsmarkt zu sein, kann man durchaus auch so verstehen, dass sie – in der Fortentwicklung von SIS, AIS und ASIS – ein so hohes Maß an Transparenz bei Arbeitssuchenden und Offenen Stellen schafft, dass all jene mit ausreichenden Selbstmanagement-Eigenschaften und die Personalfachleute der Betriebe ohne persönliche Einschaltung eines Vermittlers zusammenfinden. Auf diese Weise würden weitere Ressourcen frei für die intensivere Betreuung jener, die sie benötigen.

Dass sich die Arbeitsvermittlung überhaupt stärker im Umschlagsprozess engagieren kann – unabhängig von günstigen oder ungünstigen Rahmenbedingungen – wurde eingangs gezeigt. Allerdings müssen die aufgezeigten Wirkungszusammenhänge dabei stärker berücksichtigt werden.

Tabelle 2

Die Ergebnisse im Detail (Juni 2000)					
Dauerkategorie (Wochen)	Fälle		Vermittlungen (die Hälfte der Fälle)	Bestandswirkungen ¹⁾ (Halbierung der Dauer der vermittelten Fälle)	
	%	(1000)		%	(1000)
0-13	34,7	2.082	1.041	-1,225	-49,0
13-26	26,0	1.560	780	-3,125	-125,0
26-39	12,4	744	372	-2,575	-103,0
39-52	6,9	412	206	-2,075	-83,0
52-104	11,7	702	351	-5,475	-219,0
104-208	5,8	348	174	-5,650	-226,0
über 208	2,5	150	75	-4,875	-195,0
		6.000	3.000	-25,000	-1.000,0

1) Die Bestandswirkung wird aus der in den vorausgegangenen Grafik dargestellten Volumen- bzw. Bestandsgrößen errechnet; es wird eine durchschnittliche Arbeitslosigkeit von 4 Mio. unterstellt.

Die letzten Ausgaben des **IAB**Kurzbericht im Überblick

- Nr. 12 Arbeitsmarktanalyse
27.6.01 **Saisoneinfluss und Konjunktur**
Antworten auf häufig gestellte Fragen zur Saisonbereinigung von Arbeitsmarktdaten –
Ein Versuch in 17 Schritten
- Nr.13 Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot
20.7.01 **Arbeitskräftemangel – Bereits Hemmnis für Wachstum und Beschäftigungsentwicklung?**
- Nr. 14 Eingliederungstitel
31.7.01 **Neue Freiheiten gut genutzt**
Die Arbeitsämter reagieren mit ihrer Arbeitsmarktpolitik auf unterschiedliche
regionale Arbeitsmarktlagen
- Nr. 15 Fachkräftemangel
27.8.01 **Wie viel Potenzial steckt in den heimischen Personalreserven?**
Um einem künftigen Mangel an Arbeits- und Fachkräften zu begegnen, sind auch Alternativen
zur Zuwanderung im Gespräch – In den Varianten der Potenzialprojektion des IAB sind sie bereits
weitgehend enthalten
- Nr. 16 Enger Verbund
15.10.01 **Warum ist die US-Konjunktur für Deutschland so wichtig?**
- Nr. 17 Beispielhaft?
22.11.01 **Flexible Arbeitszeiten fördern Beschäftigung**
Der jüngste Tarifabschluss bei VW zur Auto 5000 GmbH belegt die Aktualität eines alten Themas
- Nr. 18 Neuregelung der 630-DM-Jobs
29.11.01 **Geringfügige Beschäftigung aus betrieblicher Perspektive**
Ergebnisse aus der IAB-Erhebung über das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot
zeigen vor allem strukturelle Wirkungen der Gesetzesänderung
- Nr. 1 Arbeitslosenuntersuchung – Teil 1
21.1.02 **Was beeinflusst den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit?**
- Nr. 2 Arbeitslosenuntersuchung – Teil 2
21.1.02 **Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen?**
- Nr. 3 Arbeitsvermittlung
14.3.02 **Die Deregulierung in der EU schreitet voran**
- Nr. 4 Arbeitsvermittlung
15.3.02 **Mehr Markt belebt auch das Geschehen in Deutschland**
- Nr. 5 Arbeitsvermittlung
18.3.02 **In Österreich gehen die Uhren schon anders**

Die Reihe **IAB**Kurzbericht gibt es seit 1976. Eine Übersicht über die letzten Jahrgänge finden Sie im Internet oder in der kostenlosen Broschüre „**Veröffentlichungen**“ des IAB (Tel. 0911/179-3025).

IABKurzbericht

Nr. 6 / 19.3.2002

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur
mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und
Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

IAB im Internet:

<http://www.iab.de>

Dort finden Sie unter anderem
auch diesen Kurzbericht im Volltext
zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Dr. Werner Karr, Tel. 0911/179-3086
oder e-Mail: werner.karr@iab.de

ISSN 0942-167X