

Arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung in Europa Fortschritt durch Vernetzung

Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie tauschen sich die öffentlichen Arbeitsverwaltungen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union regelmäßig über spezifische Aspekte der Arbeitsvermittlung aus, um voneinander zu lernen. So zeigen etwa Praxiserfahrungen aus anderen europäischen Ländern, wie öffentliche Arbeitsverwaltungen die Integrationschancen von Arbeitslosen durch eine geeignete Ansprache der Arbeitgeber verbessern können.

Zu den frühen Rechtsakten der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), aus der später die Europäische Union (EU) hervorging, gehören zwei Verordnungen zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der Gemeinschaft und zur Anwendung der sozialen Sicherungssysteme auf sogenannte Wanderarbeitnehmer – Personen also, die eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedsstaat ausüben.

Die beiden Verordnungen sollen die Mobilität von Beschäftigten zwischen den Mitgliedsstaaten fördern und deren Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt und beim Zugang zu den Systemen sozialer Sicherung gewährleisten. Damit weisen sie ein Spannungsverhältnis auf, das auch für die Entwicklung der europäischen Integration im Allgemeinen charakteristisch und immer wieder Gegenstand politischer Debatten ist: Auf der einen Seite enthält das europäische Recht Bestimmungen, die einen gemeinsamen Markt schaffen, indem sie Hindernisse für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital beseitigen. Auf der anderen Seite formuliert das europäische Recht Regelungen, die in das Marktgeschehen korrigierend eingreifen, indem sie verbindliche Standards für den Herstellungsprozess von Produkten und für die Produkte selbst setzen.

Europäische Sozialpolitik ist in wesentlichen Teilen Arbeits- und Beschäftigungspolitik

Im Laufe der europäischen Integration nahmen die Kompetenzen der gesetzgebenden europäischen Institutionen – Europäische Kommission, Rat der Europäischen Union und Europäisches Parlament – zu. In der Sozialpolitik wurden insbesondere durch den Vertrag von Maastricht die Zuständigkeiten auf europäischer Ebene ausgeweitet und im Rat der Europäischen Union, in dem die nationalen Fachministerinnen und Fachminister vertreten sind (deshalb auch Ministerrat genannt), Mehrheitsentscheidungen in einigen sozialpolitischen Bereichen eingeführt. Zudem wurde mit dem sozialen Dialog ein Verfahren für die Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden geschaffen. Dennoch bleiben die Kompetenzen der EU in der Sozialpolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern wie der Agrar- oder Umweltpolitik beschränkt. Die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme ist also noch immer weitgehend Sache der Mitgliedsstaaten.

Europäische Sozialpolitik beinhaltet zu wesentlichen Teilen Bereiche, die auch als Arbeitspolitik und Beschäftigungspolitik bezeichnet werden. So nennt Artikel 151 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen





Union (AEUV) „die Förderung der Beschäftigung“ und „die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau“ als zwei von mehreren Zielen der europäischen Sozialpolitik. Darüber hinaus enthält der AEUV in den Artikeln 145 bis 150 Bestimmungen zur Beschäftigungspolitik.

Mit dem Vertrag von Amsterdam schufen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten im Jahr 1997 die rechtliche Grundlage für eine europäische Beschäftigungspolitik und riefen im selben Jahr die „Europäische Beschäftigungsstrategie“ ins Leben. Für deren Umsetzung einigten sie sich auf ein Verfahren der politischen Steuerung, das sich wesentlich von der europäischen Gesetzgebung durch Richtlinien und Verordnungen unterscheidet, indem es auf Freiwilligkeit und gegenseitiges Lernen setzt. Es wird in Fachkreisen als „Offene Methode der Koordinierung“ bezeichnet.

Öffentliche Arbeitsverwaltungen arbeiten in einem Netzwerk zusammen

Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie formuliert die Kommission unter Beteiligung des Rates beschäftigungspolitische Leitlinien und Empfehlungen für die Mitgliedsstaaten. Diese wiederum berichten an die Kommission, wie sie die Leitlinien umsetzen. Die Kommission veröffentlicht schließlich einen Bericht, der die Rückmeldungen der Mitgliedsstaaten und eine Bewertung der Beschäftigungssituation in Europa enthält.

Darüber hinaus bietet die Europäische Beschäftigungsstrategie den Rahmen für einen regelmäßigen Austausch zwischen den Mitgliedsstaaten und ihren öffentlichen Arbeitsverwaltungen. Letztere nehmen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie ein. Bereits seit deren Verabschiedung im Jahr 1997 besteht ein europäisches Netzwerk aus den Leiterinnen und Leitern der öffentlichen Arbeitsverwaltungen.

Mit dem im Jahr 2014 erfolgten Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rats der Europäischen Union, die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu verstärken, erhielt das Netzwerk

auch eine formale Struktur. Es soll die informellen Beratungen, wie sie bis dato üblich waren, ablösen und gleichzeitig auf ihnen aufbauen. Mitglieder des Netzwerks sind die öffentlichen Arbeitsverwaltungen aller 28 Mitgliedsstaaten und die Europäische Kommission; seit September 2014 hat Frank-Jürgen Weise, Vorstandsvorsitzender der Bundesagentur für Arbeit, den Vorsitz inne (siehe hierzu auch das Interview mit Frank-Jürgen Weise auf Seite 46).

Neben regelmäßigen Treffen der Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen findet der Austausch durch Konferenzen, Expertengespräche und wissenschaftliche Analysen statt, um die Arbeit des Netzwerkes zu unterstützen und einen Dialog über spezifische Themen der Beschäftigungspolitik und der öffentlichen Arbeitsverwaltung zu ermöglichen.

In dem Beschluss über die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen wird immer wieder die Rolle von Lernprozessen für die Erreichung inhaltlicher Ziele hervorgehoben. Durch Leistungsvergleiche („Benchmarking“) und wechselseitiges Lernen – zusammengefasst in dem Kunstbegriff „Benchlearning“ – sollen beschäftigungspolitische Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten auf den Prüfstand gestellt und Verbesserungspotenziale aufgezeigt werden.

Für den Leistungsvergleich werden in dem Beschluss einige quantitative Indikatoren genannt, wie die Anzahl der Abgänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung und die Zahl neu besetzter Stellen sowie qualitative Bewertungen bei der Gestaltung operativer Verfahren und der Zuweisung öffentlicher Mittel an die Arbeitsverwaltung. Zu den Bereichen, die anhand qualitativer Bewertungen in den Leistungsvergleich eingehen sollen, gehört auch die Beziehung der Arbeitsverwaltungen zu Arbeitgebern. Für ein „Benchlearning“ bietet sich dieser Themenkomplex in besonderer Weise an, da die Mitwirkung der Arbeitgeber – unabhängig von nationalen Regelungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – entscheidend für die erfolgreiche Integration der Arbeitslosen ist – und damit auch die Frage, ob die Arbeitsverwaltungen die Arbeitgeber in geeigneter Weise ansprechen.

Arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung ist von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet

Die arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung ist von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet. In Deutschland erfolgt sie durch den Arbeitgeber-Service, der mit Hartz III – dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – in seiner heutigen Form eingerichtet wurde. Organisatorisch und personell getrennt von der arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittlung, richtet sich die arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung an den Bedürfnissen und Wünschen der Arbeitgeber aus.

In einer Umfrage, die im Rahmen des europäischen Dialogs zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen durchgeführt und die von Jaap de Koning und José Gravesteyn zusammengefasst wurde, gab die Mehrheit der befragten arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlungen als ihr jeweiliges Hauptziel an, offene Stellen zu besetzen. Darüber hinaus verstehen sich viele als Ratgeber in Fragen des Personalwesens und als Berater der Arbeitgeber in



weiteren Fragen des Arbeitsmarktes. Schließlich sehen einige der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlungen ihre Rolle auch darin, die Bedürfnisse der Arbeitssuchenden zu berücksichtigen.

Um den europäischen Dialog zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu unterstützen, hat auch das IAB eine international vergleichende Studie durchgeführt. Darin wird für Bulgarien, Deutschland, Österreich, Schweden und Slowenien untersucht, wie die arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung Dienstleistungen für Arbeitgeber erbringt.

Dabei zeigt sich zunächst, dass die Dienstleistungen grundsätzlich allen Arbeitgebern angeboten werden – unabhängig von deren Größe und Branchenzugehörigkeit. Alle Arbeitgeber können auf die bereitgestellten Arbeitsmarktinformationen zugreifen und die Stellenvermittlung in Anspruch nehmen. Lediglich in einzelnen Fällen richten sich die öffentlichen Arbeitsverwaltungen gezielt an bestimmte Arten von Arbeitgebern. So wendet sich die schwedische Arbeitsverwaltung mit Blick auf die Integration behinderter Menschen an größere Unternehmen, bei denen die strukturellen Voraussetzungen für eine Beschäftigung behinderter Menschen eher gegeben sind.

In Deutschland hat die Bundesagentur für Arbeit kleine und mittlere Unternehmen (KMU) stärker in den Fokus genommen, da diese den Großteil der offenen Stellen ausweisen und hier weiteres Potenzial für die Integration von Arbeitslosen gesehen wird. Für die KMU wurde zudem eine Qualifizierungsberatung eingerichtet – mit diesem Angebot wollen sich die Agenturen als Dienstleister am Arbeitsmarkt positionieren und durch den Kontakt einen verbesserten Zugang zu Besetzungsprozessen erhalten.

Arbeitgeber werden über unterschiedliche Kommunikationswege angesprochen

Bei ihren Kontakten zu Arbeitgebern nutzen die öffentlichen Arbeitsverwaltungen sehr unterschiedliche Kommunikationswege. Sie reichen von der einseitigen Bereitstellung von Informationen im Internet bis zum gegenseitigen Austausch in persönlichen Gesprächen. Weitere Kommu-

nikationsformen sind Telefongespräche, Schriftverkehr per Post oder E-Mail, der Einsatz von Callcentern und der freigeschaltete Zugang zu Internetplattformen.

Persönliche Kontakte und Telefongespräche sind die am häufigsten genutzten Kommunikationswege. Dennoch werden einzelne Kommunikationswege von Land zu Land und von Dienstleistung zu Dienstleistung unterschiedlich eingesetzt. Während in Österreich für die meisten Dienstleistungen alle Kommunikationswege offenstehen, erfolgen die Dienstleistungen in Bulgarien überwiegend über persönliche Kontakte. Die slowenische Arbeitsmarktverwaltung nutzt den Postweg kaum. Arbeitsmarktinformationen und Verwaltungsangelegenheiten erfolgen dort vor allem über das Internet.

Im Gegensatz dazu unterscheidet die schwedische Arbeitsmarktverwaltung bei der Wahl der Kommunikationswege nicht nach der Art der Dienstleistung, sondern nach der Größe des Unternehmens. Im Kontakt mit kleinen und mittleren Unternehmen setzt die dortige Arbeitsverwaltung auf das persönliche Gespräch, wohingegen der Kontakt zu Großunternehmen stärker über E-Mails und Online-Plattformen erfolgt.

Insgesamt zeigt sich, dass die verschiedenen Arten, wie Arbeitgeber angesprochen und der Kontakt zu ihnen aufrechterhalten wird, sich gegenseitig ergänzen. Dabei spricht einiges dafür, einfache Dienstleistungen der Verwaltung und Bereitstellung von Informationen über elektronische Medien zu erbringen. Denn dadurch werden Personalressourcen für komplexere Dienstleistungen wie Beratung und Vermittlung frei, bei denen das persönliche Gespräch mit Arbeitgebern das Mittel der Wahl ist.

Vermittlung und Besetzung von Stellen stößt an Grenzen

Die vergleichende Länderstudie zeigt auch: Bei der Vermittlung und Besetzung von Stellen stößt die arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung an Grenzen – sowohl bei schlechten als auch bei guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. In den Ländern mit schlechter wirtschaftlicher Lage und hoher Arbeitslosigkeit finden die Arbeitgeber relativ leicht geeignete Arbeitssuchende, um



ihre offenen Stellen zu besetzen. Die Arbeitgeber sind also weniger stark auf die Unterstützung der öffentlichen Arbeitsverwaltung angewiesen und nehmen deren Angebote seltener wahr.

In Ländern mit guter wirtschaftlicher Lage und geringer Arbeitslosigkeit sind die Arbeitgeber hingegen eher bereit, die Dienste der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung anzunehmen, um für ihre offenen Stellen geeignete Bewerberinnen und Bewerber zu finden, die sie selbst am Arbeitsmarkt nicht oder nur schwer finden. In dieser Situation können die öffentlichen Arbeitsverwaltungen aber häufig nicht mit geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern aufwarten.

Allerdings gibt es durchaus Beispiele, dass manche Arbeitgeber bereit sind, auch Personen einzustellen,

die von der Arbeitsverwaltung vorgeschlagen werden, aber die Stellenanforderungen nur zu einem geringen Teil erfüllen. Hier zahlt es sich möglicherweise aus, wenn Stellen bereits in der Vergangenheit erfolgreich besetzt werden konnten oder Stellenbesetzungen durch Qualifizierungsmaßnahmen oder Lohnkostenzuschüsse flankiert werden.

In diesem Zusammenhang weisen mehrere Studien aus jüngerer Zeit auf die Bedeutung von Arbeitgeberkontakten für Stellenbesetzungsprozesse durch die öffentliche Arbeitsverwaltung hin. In einer dieser Studien untersuchten Paul van der Aa und Rik van Berkel, wie bei Arbeitgebern die Bereitschaft erhöht werden kann, Personen, die am Arbeitsmarkt benachteiligt sind, einzustellen, anzuleiten und weiterzubilden. In ihrer Untersuchung in zwei



niederländischen Städten finden sie Hinweise darauf, dass Arbeitgeber eher Arbeitslose einstellen und mit den eingestellten Personen zufriedener sind, wenn sie sich mehr als Partner denn als Klient der Arbeitsverwaltung sehen. Dazu gehört die Bereitschaft, Arbeitsbedingungen so anzupas-

sen, dass der Arbeitsplatz auch für schwächere Personen am Arbeitsmarkt geeignet ist, und gegebenenfalls jobbegleitende Weiterbildungen anzubieten, durch die neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die noch fehlenden Kenntnisse und Fähigkeiten erhalten, die sie für ihre neue Arbeit benötigen.

Fazit

Darüber, welche Rolle Lernen in der Politik spielt und spielen kann, gehen die Aussagen wissenschaftlicher Studien auseinander. Da die Sozial- und Beschäftigungspolitik trotz eines zusammenwachsenden Arbeitsmarktes rechtlich stark national geprägt bleiben wird, kann der EU-weite Austausch eine gewisse Kompensation für die geringe Regelungsichte auf europäischer Ebene darstellen. Vergleiche zwischen Ländern und konkrete Beispiele aus einzelnen Ländern besitzen zumindest das Potenzial, Wege der Problemlösung aufzuzeigen.

Schwierigkeiten der arbeitgeberorientierten Arbeits-

vermittlung bestehen sowohl bei guter als auch bei schlechter wirtschaftlicher Lage. Beispiele aus einzelnen Ländern zeigen jedoch, dass Arbeitgeber bereit sein können, offene Stellen mit weniger passgenauen Personen zu besetzen, wenn die öffentlichen Arbeitsverwaltungen mit ihrem Dienstleistungsangebot die Bedürfnisse der Arbeitgeber erreichen und einen regelmäßigen Kontakt mit ihnen pflegen. In solchen Fällen gestaltet sich der Übergang zwischen arbeitgeberorientierter und arbeitnehmerorientierter Arbeitsvermittlung fließend. In jedem Fall spielen persönliche Kontakte zwischen Arbeitsvermittlern und Arbeitgebern weiterhin eine wesentliche Rolle.

Literatur

Bähr, Holger (2010): *The Politics of Means and Ends. Policy Instruments in the European Union*. Farnham: Ashgate.

European Commission (2014): *PES Recruitment Services for Employers*, Authors: Martin Dietz, Holger Bähr, Christopher Osiander (<http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11569>) (abgerufen am 24.07.15).

European Commission (2012): *Peer Review 'Effective Services for Employers'*, Authors: Jaap de Koning, José Gravesteyn (<http://www.seor.nl/sites/default/files/reports/peer-review-effective-services-employers.pdf>) (abgerufen am 24.07.15).

van der Aa, Paul; van Berkel, Rik (2014): *Innovating Job Activation by Involving Employers*. In: *International Social Security Review*, 67. Jg., Heft 2, S. 11-27.

Weishaupt, J. Timo; Lack, Katja (2011): *The European Employment Strategy. Assessing the Status Quo*. In: *German Policy Studies*, 7. Jg., Heft 1, S. 9-44.

Die Autoren



Dr. Holger Bähr

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungskoordination“ am IAB.

holger.baehr@iab.de



Dr. Martin Dietz

ist Leiter der Stabsstelle „Stabsstelle „Forschungskoordination“ am IAB.

martin.dietz@iab.de



Christopher Osiander

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungskoordination“ am IAB.

christopher.osiander@iab.de