

Gudrun Biffi

Arbeitsvermittlung im internationalen Vergleich

Die Bundesregierung hat sich im Dezember 1990 im Regierungsübereinkommen zu einer aktiven Reformpolitik im Bereich der Arbeitswelt und des Sozialsystems bekannt. Seit April 1993 liegt dem Parlament ein Gesetzesentwurf zur Reform der Arbeitsmarktverwaltung vor (AMSG — Arbeitsmarktservicegesetz 1993). Die Reformbestrebungen in Österreich sind als Antwort auf die Vielfalt der Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt im Laufe der achtziger Jahre zu sehen, die einen Wandel der Aufgaben der Arbeitsämter nahelegen. Eine ähnliche Entwicklung war auch im Ausland zu beobachten. Allseits setzten Reformmaßnahmen ein, um die Organisationsform der Arbeitsmarktverwaltung an die geänderte wirtschaftliche, politische und soziale Umwelt anzupassen.

Die vorliegende Arbeit beleuchtet zunächst die Ursachen des internationalen Strukturwandels der Arbeitsmärkte. Ein Kennzeichen dieses Strukturwandels ist, daß er im internationalen Gleichklang auftritt. Die Dynamik der zugrundeliegenden Prozesse setzt die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung unter Druck, die institutionellen Rahmenbedingungen entsprechend den geänderten Problemstellungen zu gestalten.

In einem weiteren Schritt wird auf die ursprüngliche Funktion der Arbeitsämter eingegangen sowie auf die Evolution dieser Funktion von einer reinen Arbeitsvermittlung zu einer Koordinationsstelle für Arbeitsmarktpolitik. Daraus ergibt sich direkt die Frage nach den adäquaten Organisationsstrukturen. Ein Überblick über die internationale Bandbreite der Organisationsformen macht deutlich, daß Arbeitsämter nicht nur eine soziale Funktion erfüllen, sondern eine wichtige Rolle in der Wirtschaft spielen können. Sie können zur Abstimmung komplexer Angebots- und Nachfragestrukturen auf dem Arbeitsmarkt beitragen und damit zur Effizienz des Wirtschaftsprozesses.

Ziel der Reformen ist eine Anhebung des Leistungsangebotes durch Effizienzsteigerung und Ausbau der Organisation. Die Diskussion um eine Erhöhung der Effizienz im öffentlichen Sektor generell durch Kommerzialisierung,

Die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit und die zunehmende Komplexität der Arbeitsmärkte zwingen die Arbeitsmarktverwaltung in eine aktivere und differenziertere Rolle in der Organisation der Abstimmung von angebotenen und nachgefragten Arbeitsleistungen. Vermittlung und Qualifizierung sind komplementäre Funktionen geworden, und das hatte international die Bildung integrierter Systeme (Arbeits- und Bildungsinstitutionen) zur Folge. Auch die Managementstruktur der Arbeitsmarktverwaltung hat sich in Richtung Dezentralisierung und Verringerung der Hierarchien verändert.

Privatisierung, Dezentralisierung betrifft auch die Organisation des Arbeitsmarktes. Die Dichotomie der ökonomischen Theorie wird in den wirtschaftspolitischen Reformvorschlägen sichtbar: Die Vertreter der „Neuen Makroökonomik“ möchten Lohn- und Arbeitszeitregelungen flexibler gestalten, in der Erwartung sinkender Arbeitsstückkosten und damit steigender Wettbewerbsfähigkeit. Es herrscht die Überzeugung vor, daß der unbehinderte Funktionsmechanismus des Marktes (Abbau von Rigiditäten) Vollbeschäftigung herstellen wird. Die „Postkeynesianer“ anerkennen, daß

Produktivitätssteigerungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft wichtig sind. Sie erklären die hohe Arbeitslosigkeit allerdings mit Marktversagen und Nachfragemangel auf den Gütermärkten. Für sie ist daher die Reform der Arbeitsvermittlung nur ein notwendiger, aber kein hinreichender Schritt zur Überwindung der Arbeitsmarktprobleme. Aspekte der Gleichbehandlung und Erhaltung von Chancengleichheit sind in der organisatorischen Reform einzubauen.

Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt

Die weltweite Zunahme der Arbeitslosigkeit seit Mitte der siebziger Jahre hat teils nachfrageseitige, teils angebotseitige Gründe: Die Erdölkrisen der siebziger Jahre und die Hochzinspolitik der achtziger Jahre dämpften die Investitionsbereitschaft der Unternehmen und damit das gesamtwirtschaftliche Nachfrageniveau. Die Bekämpfung nachfrageseitiger Arbeitslosigkeit ist Aufgabe der Geld- und Fiskalpolitik.

Überdies lösten Veränderungen der Produktions- und Angebotsstrukturen auf den Güter- und Faktormärkten einen Anstieg der Betroffenen von Arbeitslosigkeit aus. In Österreich erhöhte sich die Zahl der Arbeitskräfte, die im Laufe eines Jahres von Arbeitslosigkeit betroffen waren, von rund 330 000 in den siebziger Jahren auf rund 600 000 im Jahr 1984 im Gefolge der Konjunktur- und Strukturkrise.

1981/82. Im anschließenden Konjunkturaufschwung verringerte sich der Zustrom von Arbeitslosen zum Arbeitsamt nur schwach auf etwa 500 000 im Jahr 1989. Seither steigt der Zugang zur Arbeitslosigkeit wieder und hat mit 592 000 im Jahr 1992 angesichts des anhaltenden Konjunkturabschwungs noch nicht den Höchstwert erreicht.

Im wesentlichen sind vier Phänomene zu identifizieren, die gleichzeitig wirksam wurden und einen massiven Strukturwandel auf den Arbeitsmärkten im In- und Ausland bewirkten:

Internationalisierung der Produktion

Die zunehmende Liberalisierung der Güter- und Kapitalmärkte hat zusammen mit dem Ausbau der Verkehrswege und der Verringerung der Frachtkosten den Prozeß der internationalen Arbeitsteilung beschleunigt. Große Unterschiede zwischen den Faktorkosten in den Industrieländern und der Dritten Welt lösten massive Produktionsverlagerungen aus. Einige bisher weniger industrialisierte Länder waren in ihrem Industrialisierungsprozeß erfolgreich und traten mit einzelnen Produktgruppen in direkte Konkurrenz zu den Industrieländern. Dies gilt vor allem für die Textil-, Leder-, Eisen-, Stahl- und Elektronikindustrie sowie für Werften. Die Industriestaaten antworteten auf die verschärfte Konkurrenz zum Teil mit Schutzzöllen (z. B. Australien), andere zogen sich aus diesen Märkten zurück (z. B. Schweden — *Standing*, 1988 — und Japan), wieder andere ließen angesichts der zunehmenden Konkurrenz ein Absinken der Löhne und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zu und damit eine Ausweitung der Einkommensunterschiede der Erwerbsbevölkerung (z. B. USA; *Tilly — Bluestone — Harrison*, 1986).

Gelingt es den alten Industrieländern nicht, mit neuen Produkten höhere Preise zu erzielen oder über verbesserte Produktionsmethoden die Produktivität der Arbeit zu steigern (wie es in Österreich üblich war, bevor die Ostöffnung eine abrupte Änderung der Wettbewerbsfähigkeit auslöste), kann der Faktor Arbeit infolge des Bestehens globaler Märkte nur zu ähnlichen Bedingungen entlohnt werden wie in den jungen Industrieländern. Welche Strategie auch immer ergriffen wird, die kurz- oder langfristig notwendige Struktur Anpassung der Industrieländer an die geänderten Konkurrenzverhältnisse ist mit einem vorübergehenden Anstieg der Arbeitslosigkeit oder Einkommensverlusten eines Teils der Erwerbsbevölkerung verbunden.

Technischer Fortschritt

Die gegenwärtige Welle des Technologiewandels zeigt Merkmale einer technologischen Revolution. Der Einsatz von Mikroprozessoren kann Arbeitsprozesse in allen Berufen und Wirtschaftszweigen verändern (*Werneke*, 1985, *Blumberger et al.*, 1990) und sogar die führende Rolle von Großbetrieben in Frage stellen. Neue Technologien erlauben einen wirtschaftlicheren Einsatz einer Vielzahl von Produktionsfaktoren (Kapital, Arbeit, Rohstoffe, Energie) bei konstantem Output. Der technologische Wandel ist mit

einer zunehmenden Verlagerung der Beschäftigung von der Sachgüterproduktion zu den Dienstleistungen verbunden. Der Dienstleistungssektor durchläuft eine Transformation der Arbeitsprozesse, die in ihrer Dimension mit der Industrialisierung der Güterproduktion seit Beginn dieses Jahrhunderts (Fordismus) vergleichbar ist, und zwar über Datenverarbeitung, Büroautomatisierung, rationale branchenspezifische Managementmethoden u. ä.

Steigendes Arbeitskräfteangebot

Das Arbeitskräfteangebot steigt einerseits infolge einer zunehmenden Erwerbsbeteiligung der Frauen, andererseits über eine verstärkte Einwanderung von Ausländern (die veränderte weltpolitische Situation löst massive Wanderungsbewegungen — auch in die Länder der Ersten Welt — aus). Beide Faktoren tragen zur gegenwärtigen Umstrukturierung der Arbeitsprozesse in den Industrieländern bei.

Die Expansion der Frauenbeschäftigung erfolgte vor allem in Bereichen mit geringem gewerkschaftlichem Organisationsgrad und niedrigem Lohnniveau (Tourismus, Handel, persönliche Dienste) sowie im Teilzeitsegment. Typische Frauenarbeitsplätze entstanden, die sich am Erwerbsphasenzyklus der Frauen orientieren. Der Erwerbsphasenzyklus der Männer entspricht einer lebenslangen ununterbrochenen Erwerbskarriere. Frauen verlassen hingegen in der Phase der Kindererziehung entweder kurzfristig den Arbeitsmarkt, oder sie trachten die Arbeitszeit zu reduzieren. Frauen stehen daher häufig außerhalb betriebsinterner Arbeitsmärkte (Arbeitsplatz- und Lohnhierarchie) mit geringen Weiterbildungs- und Karrierechancen¹⁾. Sie bleiben daher nahe dem externen Arbeitsmarkt mit der Folge geringer Beschäftigungsstabilität und Einkommenssicherheit (*Davies — Rosser*, 1986). Weil neue Arbeitsorganisationsformen leichter gegenüber Neueintretenden als gegenüber auf dem Arbeitsmarkt Etablierten durchgesetzt werden können, sind Frauen eine „Zielgruppe“ grundlegender Veränderungen der Organisation von Arbeitsprozessen.

Mikroökonomische Reformen

Im Laufe der achtziger Jahre verschärfte sich der internationale Wettbewerb und löste betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen aus. In Europa waren die verstärkte europäische Integration (Binnenmarkt) und die Ostöffnung wesentliche Motive, auch in Übersee wird die internationale Arbeitsteilung forciert (NAFTA, Pazifischer Raum). Innerbetriebliche Reformen werden vermehrt vorgenommen, um die Effizienz und Produktivität zu verbessern. Eine Steigerung der Produktivität der Unternehmen bedeutet, daß bei gleichbleibender Produktion weniger Arbeitskräfte beschäftigt werden.

Die verstärkte innerbetriebliche Umstrukturierung infolge einer veränderten Managementausrichtung²⁾ und technologischer Neuorientierung bedeutet, daß alle Arbeitsprozesse nach Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung unter-

¹⁾ Zur Unterscheidung zwischen internen und externen Arbeitsmärkten siehe *Biffi* (1991).

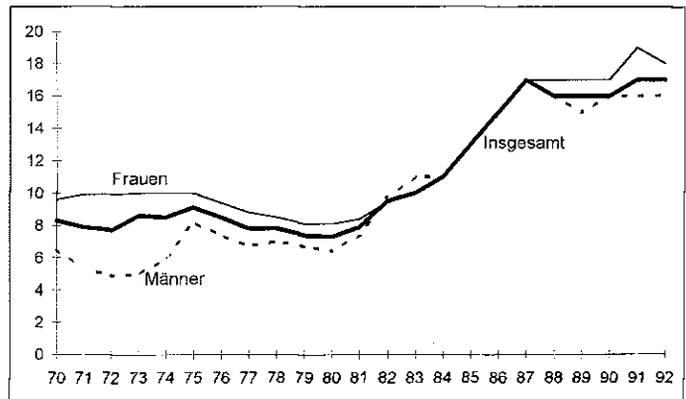
²⁾ Das Management wendet sich von nach innen gerichteten von Produktionsabläufen diktierten Strategien ab und orientiert sich am Markt. Verantwortung für den Erfolg des Produktes und die kosteneffiziente Organisation von der Produktion über die Logistik bis zum Verkauf durchdringt alle Hierarchien — Dezentralisierung und Reduzierung der Hierarchien sind die Folge (siehe dazu *Biffi* 1993).

sucht und potentiell verändert werden. Ein wesentlicher Aspekt der Umstrukturierung ist, die Belegschaft vielseitig zu qualifizieren, sodaß sie untereinander substituierbar und flexibel einsetzbar ist (Homogenisierung der Arbeit auf einer höheren Qualifikationsstufe). Einfache Tätigkeiten, die im Laufe des Produktionsprozesses anfallen, werden von Höherqualifizierten je nach Bedarf ausgeführt. Die Entlohnung erfolgt entsprechend der höchsten Qualifikation der Arbeitskraft. In der Folge verringern sich die Arbeitsmarktchancen von Unqualifizierten nicht nur durch Konjunkturschwankungen, sondern auch durch betriebsinterne Umstrukturierung. Abgebaut werden vorerst jene Arbeitskräfte, die über geringe betriebsspezifische Qualifikationen verfügen (der Betrieb verliert seine Investitionen in Weiterbildung oder Umschulung nicht), oder ältere Arbeitskräfte. Vor allem technologische Umwälzungen verstärken den Abbau älterer Arbeitskräfte, da sich Investitionen in die Umschulung in der zu erwartenden kürzeren Zeit ihrer Betriebszugehörigkeit nicht mehr amortisieren. Institutionelle Veränderungen wie die Erleichterung des Zugangs zu Frühpension und Erwerbsunfähigkeitspension haben das Ausmaß der Ausgliederung älterer Arbeitskräfte aus dem Erwerbsprozeß zusätzlich erhöht. In Österreich war der Abbau älterer Arbeitskräfte in den achtziger Jahren deutlich stärker als im Ausland; wegen dieser Möglichkeit einer vorzeitigen Pensionierung schlug er sich aber lange Zeit nicht im Anstieg der Arbeitslosigkeit nieder (Biffi, 1992).

Die Integrationsmöglichkeiten von Neu- oder Wiedereintretenden in den Arbeitsmarkt sind in einer Volkswirtschaft,

Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit Abbildung 2

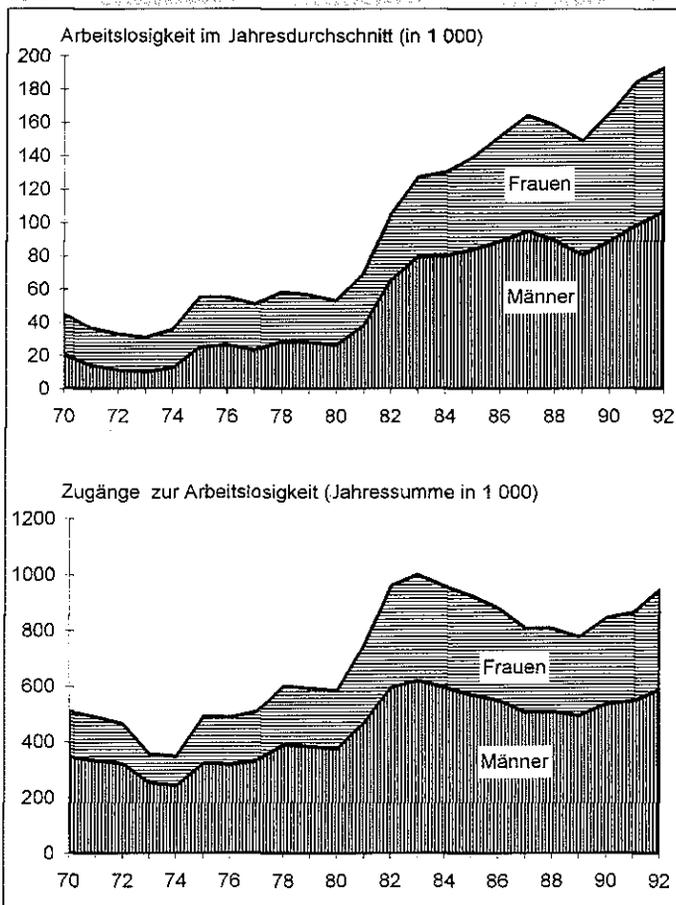
In Wochen



die nur schwach wächst und die gleichzeitig ihre Produktivität gegenüber dem Ausland erhöhen will, mittelfristig nicht günstig. Die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit und die zunehmende Komplexität der Arbeitsmärkte zwingen die Arbeitsmarktverwaltung in eine aktivere und differenziertere Rolle in der Organisation der Abstimmung von angebotenen und nachgefragten Arbeitsleistungen. Infolge des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt werden nicht nur Arbeitskräfte mit geringer betriebsspezifischer Qualifikation arbeitslos (Hilfs- und Anlernarbeiter), die bei guter Konjunktur rasch zu vermitteln sind, sondern auch Personen aus internen Arbeitsmärkten mit zum Teil sehr hohem, spezifischem Wissen. Die Anforderungen an die Arbeitsvermittlung nehmen zu, und zwar weil nicht nur die Zahl der Arbeitslosen, sondern auch ihre „Differenziertheit“ steigt.

Ein zusätzliches Phänomen des Arbeitsmarktes der achtziger Jahre ist, daß Betriebe selektiver in der Beschäftigung geworden sind. „Randgruppen“ finden immer schwerer einen Arbeitsplatz und werden zu Langzeitarbeitslosen (Jugendliche mit geringen oder nicht nachgefragten Qualifikationen, Behinderte, Frauen, die wieder in den Arbeitsmarkt eintreten, Ältere). Das Instrumentarium zur Bewältigung der Reintegration der Arbeitslosen muß angesichts der Komplexität der Struktur der Arbeitslosen verändert werden (höhere Anforderungen an die Qualifikation der Vermittler) — ebenso die Zahl der Vermittler oder die Vermittlungstechnologie.

Zunehmende Bewegung auf dem Arbeitsmarkt Abbildung 1



Funktionen der Arbeitsmarktverwaltung

Die Ursprünge der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung reichen in das 19. Jahrhundert zurück, als Arbeitsvermittlung von den Gewerkschaften angeboten wurde, um Arbeitssuchende vor Ausbeutung zu schützen. Ein wichtiger Gesichtspunkt der Arbeitsvermittlung ist, daß die Verhandlungsmacht zwischen Angebotsseite und Nachfrageseite auf dem Arbeitsmarkt nicht symmetrisch ist. Der Arbeitgeber legt die Transaktionsbedingungen fest (principal-agent problem). Zusätzlich steht der einzelne Arbeitssuchende einer teils oligopolistischen, teils monopolistischen Marktstruktur gegenüber. Demzufolge sind im Fall des Faktors Arbeit die Voraussetzungen für eine Marktli-

sung der Anpassung von Angebot und Nachfrage nicht von vornherein gegeben.

Als Charakteristikum des Arbeitsuchprozesses kann wegen mangelnder Markttransparenz weder der Arbeitanbieter noch der Arbeitsuchende die Qualität und die angemessenen Kosten einer Arbeitsvermittlung abschätzen. Aus einer solchen Situation ergibt sich eine deutlich unterschiedliche Verhandlungsposition für Arbeitsvermittler und Kunden. Insbesondere der Arbeitsuchende, der die Vermittlungsdienste nicht so häufig in Anspruch nimmt wie ein Arbeitgeber, ist zuwenig informiert über Arbeitsplatzstrukturen, Löhne und Preise von Vermittlungsdiensten. Arbeitsvermittler können daher auf bestimmten Arbeitsmärkten (auf Regionalebene und für bestimmte Berufe) Monopolstellung erlangen.

Aus diesen Gründen wurden öffentliche Arbeitsvermittlungsinstitutionen geschaffen, häufig ein staatliches Monopol. Das Staatsmonopol der Vermittlung besteht heute noch in vielen Ländern, u. a. in Schweden, Deutschland und Österreich. Das Monopol verhindert die Einschaltung von Vermittlungsagenturen zwischen Arbeitsuchenden und Betrieben. Dem Betrieb steht aber frei, Arbeitskräfte über den Markt, etwa über Zeitungsanzeigen, persönliche Kontakte u. ä. zu suchen. Auch in den Ländern mit staatlichem Vermittlungsmonopol ist aber inzwischen das schlechte Image des privaten Arbeitsvermittlers verschwunden. Arbeitsmarktkontrollinstanzen (Arbeitsinspektorate) gewährleisten die Einhaltung der Arbeitsgesetze³⁾.

Folgende traditionellen Funktionen der Arbeitsmarktverwaltung sind somit zu unterscheiden:

1. die Registrierung von Arbeitsuchenden und offenen Stellen zur Erhöhung der Markttransparenz,
2. die Vermittlung von Arbeitslosen auf offene Stellen,
3. die Kontrolle der Einhaltung von Arbeitsgesetzen (Arbeitsinspektorate),
4. die Berechnung (Anspruchsberechtigung) und Auszahlung von Arbeitslosenunterstützung für Arbeitslose (Lohnersatz)

Differenzierung der Organisationsformen der Arbeitsvermittlung

Im Laufe der siebziger Jahre setzte ein Trend zu verstärkter Eigeninitiative bei der Suche nach einem passenden Arbeitsplatz ein. Öffentliche Arbeitsämter haben auf diesen Wunsch nach Selbstorganisation mit der Einrichtung von Selbstbedienungsmöglichkeiten reagiert (Job-Service, Job-Clubs). In Österreich forcierten ebenfalls die Arbeitsämter ihre Serviceorientierung, diese erreichte allerdings nie ein Ausmaß wie im angelsächsischen Raum oder in Skandinavien.

Öffentliche und private Arbeitsvermittlung

Die geänderte Einstellung gegenüber der Arbeitsuche ließ private, gewinnorientierte Vermittlungsbüros wieder aufle-

ben. Der zunehmende Wettbewerb brachte die öffentliche Arbeitsvermittlung und ihre Effizienz in Diskussion. In einigen Ländern war private Vermittlung schon seit längerem erlaubt, um über verstärkten Wettbewerb die Effizienz der öffentlichen Arbeitsämter zu erhöhen. In diesen Ländern spielen Arbeitsvermittler allerdings eine relativ geringe Rolle in der Besetzung von Arbeitsplätzen. In den USA werden etwa nur 30% aller offenen Stellen über private oder öffentliche Vermittlungsagenturen besetzt, das ist, verglichen mit einem Einschaltungsgrad der öffentlichen Arbeitsämter von 80% bis 90% in Schweden, relativ wenig. In Österreich liegt der Einschaltungsgrad der öffentlichen Arbeitsämter allerdings mit etwa 20% noch darunter. Andere Länder versuchten die Effizienz der Arbeitsmarktverwaltung zu erhöhen und Kosten einzusparen, indem sie öffentliche Dienstleistungen von Privaten zukaufen (über Lizenzen oder Subaufträge). Diesen Weg beschritten Großbritannien (*Jenkins — Caines — Jackson*, 1988) und Frankreich (Frankreich gab das staatliche Vermittlungsmonopol 1986 auf).

Wo das Nebeneinander von privaten und öffentlichen Vermittlungsagenturen lange Tradition hat, ergibt sich eine Konzentration der öffentlichen Arbeitsämter auf Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen (Langzeitarbeitslose) bzw. auf bestimmte Segmente von Arbeitsuchenden (adverse selection problem): im wesentlichen Unqualifizierte oder Arbeitskräfte mit einem gut strukturierten und leicht identifizierbaren Berufsbild. Wo Betriebe über technische Fähigkeiten hinaus persönliche Charakteristika oder spezielle Qualifikationen fordern, sind öffentliche Vermittler (mit Ausnahme des schwedischen Systems⁴⁾) derzeit noch nicht wettbewerbsfähig (keine analoge Vermittlungsstrategie oder Know-how). Ein Grund hierfür könnte sein, daß private Vermittler sich üblicherweise auf ein bestimmtes Segment des Arbeitskräftebedarfs konzentrieren, Arbeitsämter aber dem Spezialisierungsbedarf bisher noch nicht ausreichend Rechnung getragen haben.

Der Prozeß der Konzentration auf bestimmte Arbeitsuchende beim Arbeitsamt ging Hand in Hand mit einer Verschlechterung des Images der öffentlichen Arbeitsämter, häufig infolge der geringen Effizienz, Geschwindigkeit und Qualität der Übereinstimmung von angebotenen und nachgefragten Arbeitsqualifikationen. Wegen der stark selektionierten Gruppen von Arbeitslosen, die bei öffentlichen Arbeitsämtern gemeldet waren, mußten die Arbeitsämter neue Wege für die Eingliederung der Arbeitslosen beschreiten. Arbeitsplätze wurden dazu über makroökonomische öffentliche Beschäftigungsprogramme oder über die Förderung bestimmter Arbeitslosengruppen geschaffen, z. B. durch Lohnsubvention für zusätzlich beschäftigte Jugendliche, Berufsberatung und -training (aktive Arbeitsmarktpolitik). Im Laufe der Zeit verschwand der Unterschied zwischen einem Beratungsgespräch und einem Vermittlungsgespräch.

In Ländern, in denen öffentliche und private Vermittlungsagenturen seit längerer Zeit nebeneinander bestehen, ent-

³⁾ Länder, die das öffentliche Vermittlungsmonopol aufgegeben haben, verstärkten die Arbeitsmarktkontrollinstanz der Arbeitsmarktverwaltung (Arbeitsinspektorate) so etwa Finnland in den achtziger Jahren.

⁴⁾ Da die Arbeitsämter im schwedischen System eine enge Beraterfunktion und Hilfestellung in der Vermittlung und Ausbildung von Arbeitskräften für die Betriebe haben, können sie auch Schwervermittelbaren leichter einen Arbeitsplatz verschaffen und damit dem gesamtwirtschaftlichen Integrationsbedarf Rechnung tragen.

wickelte sich eine Kooperation zwischen den Institutionen. Ein wesentlicher Grund hierfür war der gemeinsame Nutzen aus der Information über die Entwicklung von Arbeitsplatzstrukturen, Qualifikationsanforderungen an Arbeitskräfte und Lohnentwicklungen.

Rekrutierungsspezialisten haben die Bedeutung von sozialen Verhaltensmustern für die Produktivität einer Arbeitskraft erkannt und eine Reihe von Methoden entwickelt, nicht nur die technische Kompetenz eines Bewerbers zu testen, sondern auch nach persönlichen Merkmalen zu selektionieren, die für eine erfolgreiche Eingliederung in ein Team wünschenswert sind (soziale Kompetenz).

Die Aufgaben der Arbeitsmarktverwaltung im Bereich der Vermittlung wurden somit differenzierter. Nicht nur mußten die Räumlichkeiten der stärkeren Kundenorientierung (verbessertes Service für Betriebe und Arbeitslose) angepaßt werden, sondern auch die Vermittlungstätigkeit der komplexeren Aufgabenstellung. Sie umfaßte nicht mehr nur ein Zusammenführen von angebotener und nachgefragter technischer Kompetenz, sondern auch eine Anpassung der sozialen und technischen Fähigkeit der Arbeitslosen an die Nachfrage (Anbieten von Weiterbildung, Umschulung, Motivationskursen).

In den Ländern, in denen die öffentliche Vermittlung die soziale Kompetenz der Arbeitslosen für die Besetzung eines Arbeitsplatzes nicht testet, entstanden gewinnorientierte Vermittlungsagenturen neben dem staatlichen Vermittlungsmonopol. Sie sind häufig als Personalplanungsagenturen, spezielle Rekrutierungsberater und Konsulenten tätig. Diese Rekrutierungsspezialisten haben die Bedeutung von sozialen Verhaltensmustern für die Produktivität einer Arbeitskraft erkannt und eine Reihe von Methoden entwickelt, nicht nur nach der technischen Kompetenz, sondern auch nach persönlichen Merkmalen eines Bewerbers zu selektionieren, die für eine erfolgreiche Eingliederung in ein Team wünschenswert sind (soziale Kompetenz). Betriebe sind bereit, diese Zusatzleistung der Vermittlung zu zahlen. Privatvermittler leisten auch wertvolle Hilfe in der Organisation der Auslagerung von Arbeitskräften, deren Qualifikationen ein Betrieb nicht mehr braucht, die aber anderswo erfolgreich einzugliedern sind (Outplacement). Damit spart der Betrieb kostspielige Kündigungsmaßnahmen ein.

Das Entstehen von Arbeitskräfteverleihfirmen (Teilzeitagenturen, Personal-Leasing) ist ein weiterer Aspekt der „Flexibilisierung“ des Arbeitsmarktes und damit der Arbeitsmarktinstitutionen. Solche Firmen waren in Ländern mit öffentlichen Vermittlungsinstitutionen lange nicht zugelassen. Heute bieten hingegen sogar öffentliche Arbeitsämter Personalverleihdienste mit großem Erfolg an. In den USA etablierten sich private Personal-Leasingfirmen seit 1982 als Folge des „Tax Equity and Fiscal Responsibility Act“: Dieses Gesetz sieht vor, daß zugemietete Arbeitskräfte nicht in die Pensionspläne der Betriebe aufgenommen werden müssen. Eine andere Form der Arbeitsvermittlung, „job conventions“, entwickelt sich, wo die Rolle des Intermediärs in den Gesetzen nicht mehr eindeutig definiert ist: In diesem Fall stellen die Arbeitsämter nur die

Räumlichkeiten zur Verfügung, und Betriebe, die Arbeitskräfte suchen, stellen sich selbst vor und präsentieren ihre Personalentwicklungspläne. Dieser Weg wurde zum Teil in Österreich, vor allem aber in Italien beschritten. Arbeitssuchende können an Ort und Stelle nach einem Firmeninterview aufgenommen werden.

Rolle der Information und Forschung

Je komplexer die Arbeitsmarktstrukturen und -mechanismen infolge verstärkter Arbeitsteilung, desto wichtiger wird die öffentliche Information darüber für das reibungslose Funktionieren des Arbeitsmarktes. Die zunehmende Spezialisierung erhöht den Bedarf an Hilfe, Beratung und Anleitung für Arbeitgeber und Arbeitssuchende im Suchprozeß. Die Information darüber ermöglicht eine schnelle und qualitativ gute Abstimmung von Angebot und Nachfrage.

Information hat viele Eigenschaften eines öffentlichen Gutes. Private Arbeitsvermittler und Berufsberatungszentren können nur mit Hilfe der öffentlichen Information über die Entwicklung von Arbeitsplatzstrukturen, Qualifikationsan-

Je ausgeprägter die Arbeitsteilung ist, desto differenzierter und spezialisierter wird die Arbeit.

forderungen und Lohnentwicklungen die gesamtwirtschaftlichen Suchkosten verringern und u. a. durch ihre Spezialisierung das Jobmatching verbessern.

Erhöhte Anforderungen an die Arbeitsvermittlung

Die Anforderungen an die Arbeitsvermittlung sind im Laufe der siebziger und achtziger Jahre stark gestiegen infolge

- des starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit (Mengenproblem) und
- der differenzierteren Struktur der Arbeitslosen und der Arbeitsmarktmechanismen (qualitatives Problem)

Die wachsende Spezialisierung und Selektionierung der Arbeitskräfte stellt erhöhte Anforderungen an die Qualifikation und Organisationsstruktur der Vermittlung, einerseits rasch und flexibel auf regionale und strukturbedingte Arbeitsmarktungleichgewichte zu reagieren (Dezentralisierung) und andererseits Beratung, Ausbildung und Umschulung für Arbeitslose entsprechend dem Bedarf der Betriebe zu organisieren (um Qualifizierung erweiterte Vermittlungsfunktion). Ein zusätzliches Instrumentarium mußte der Nachfragelücke entgegenwirken und Arbeitslose über laufende Qualifizierung, zum Teil über einen zweiten Arbeitsmarkt vor Langzeitarbeitslosigkeit schützen, um sie in einem Wirtschaftsaufschwung in den offenen, ersten Arbeitsmarkt integrieren zu können (aktive und innovative Arbeitsmarktpolitik). Als weitere neue Funktion kam neben der differenzierten Erfassung von Daten die Analyse und Forschung als Basis für vorausschauende Ausbildungs- und Arbeitsmarktpolitik hinzu.

Reformkonzepte

Die aktuellen weltweiten Reformkonzepte zielen auf die Schaffung einer effizienten Infrastruktur der Arbeitsmarkt-

verwaltung ab, die die gesamtwirtschaftliche Produktivität heben und Kosten in den verschiedenen Sektoren der Wirtschaft senken soll — in diesem Fall Suchkosten

Da es ineffizient ist, Basisnetzwerke zu duplizieren, werden Brückeninstitutionen auf nationaler und regionaler Ebene geschaffen, die die Koordination komplementärer Aktivitäten organisieren; Forschungsinstitutionen werden in diese Netzwerke eingebaut. In den USA erfüllen das Arbeitsministerium und das Bureau of Labor Statistics die Koordinationsfunktion. Die Zusammenführung der verschiedenen Datenquellen (Pegasus-Programm) bringt mehr Transparenz in Markttransaktionen und hilft, die Entwicklung von Angebots- und Nachfragestrukturen nachzuvollziehen

Ein Informationsdefizit herrscht vor allem über den Wandel der Arbeitsplatzstrukturen. In jenen Ländern, in denen Betriebe kaum Kontakt mit öffentlichen Arbeitsämtern haben, da sie ihren Bedarf an Arbeitskräften über andere Kanäle

In jenen Ländern, in denen Betriebe ihren Arbeitskräftebedarf kaum über öffentliche Arbeitsämter decken, ist die Bedeutung regelmäßiger Betriebsbefragungen besonders groß.

abdecken, liefern die Daten der Arbeitsämter kein realistisches, umfassendes Bild der Arbeitsmarktentwicklung. Regelmäßige Betriebsbefragungen, ergänzt um eine differenzierte Arbeitsmarktforschung, sind in diesem Fall besonders wichtig, um Arbeitsmarktanpassungen vorausschauend vornehmen zu können. Vorteile aus der öffentlichen Information über Arbeitsmarktentwicklungen ziehen vor allem Klein- und Mittelbetriebe, da sie relativ wenig Überblick über Märkte und Einblick in die technologischen Entwicklungen haben. Information ist allerdings kein „reines“ öffentliches Gut (wie etwa die Landesverteidigung), sondern eine Mischung aus privatem und öffentlichem Gut. Ein Element der Rivalität tritt als Nebeneffekt (Externalität) auf: Betriebe geben den Arbeitsämtern ungern Auskunft über offene Stellen, Arbeitsanforderungen und Löhne, weil sie vermuten, daß Konkurrenten daraus geplante Investitionen und technologische Umstellungen ablesen und damit einen erwarteten kompetitiven Vorteil zu nichte machen könnten

Es gibt immer weniger Arbeitsplätze mit eindeutig definiertem Berufsbild; Arbeitskräfte müssen verstärkt eine Vielzahl (variabler) Qualifikationsmerkmale aufweisen. Das mindert den Bedarf an mittleren Managementqualifikationen und Hilfsarbeitern.

Der rasche Wandel des Berufsspektrums macht Berufsprognosen der herkömmlichen Art besonders unsicher. Das erschwert die Arbeitsvermittlung, vor allem die Berufsberatung. Es gibt immer weniger (strukturierte) Arbeitsplätze mit eindeutig definierten Berufsbildern; Arbeitskräfte müssen verstärkt eine Vielzahl (variabler) Qualifikationsmerkmale aufweisen, und das mindert den Bedarf an mittleren Managementqualifikationen und Hilfsar-

beitern. Das Konzept der berufsspezifischen Qualifizierung verliert an Bedeutung; branchenspezifische Fähigkeiten und Qualifikationskombinationen stehen im Vordergrund. Schweden, Japan und Deutschland etwa konzentrieren sich in ihrer Arbeitsmarktbeobachtung und -analyse auf Schlüsselsektoren, die schrumpfen oder starke Konjunkturschwankungen aufweisen, um ein Frühwarnsystem für bevorstehende Arbeitsplatzverluste zu entwickeln und um längerfristige Arbeitsmarktplanung (aktive Arbeitsmarktpolitik) zu ermöglichen (das Konzept differenzierter Information)

Privatisierung löst nicht zwingend eine Steigerung der Effizienz und Produktivität der Arbeitsmarktverwaltung aus.

Es wird allgemein erkannt, daß sich arbeitsmarktpolitische Maßnahmen von makroökonomischen Strategien, wie etwa der Geldpolitik, unterscheiden. Arbeitsmarktpolitik kann regional und qualifikationsspezifisch differenziert werden, indem unterschiedliche Instrumente zum Einsatz kommen — Voraussetzung für zielorientierte, abgestimmte Politik ist eine differenzierte Datenbasis und Analyse. Der institutionelle Rahmen, der eine rasche Reaktion auf Arbeitsmarktprobleme erlaubt, ist mit Deregulierung und Dezentralisierung verbunden: Das bedeutet nicht notwendigerweise mehr Wettbewerb, wie das Beispiel Schwedens zeigt, und wird nicht automatisch durch Privatisierung erreicht. Privatisierung löst nicht zwingend eine Steigerung der Effizienz und Produktivität aus. Die öffentlichen Arbeitsämter weisen alle Vorteile eines alten, etablierten Unternehmens auf: Erfahrung, Marktmacht, Information, Skalenerträge (Kostensparnisse infolge der Betriebsgröße) und Differenzierung der Aufgaben; das legt eine Reform in Richtung einer effizienteren Vermittlungsinstanz im erweiterten Sinn (Ausweitung auf Bildungsanpassung und aktive Arbeitsmarktpolitik) nahe. Im Falle einer Privatisierung müßten private Unternehmen ähnliche soziale Auflagen wie das vorangegangene öffentliche System erhalten. Das würde verstärkte Kontrollen (Arbeitsinspektorate) erfordern

Institutioneller Rahmen in einigen ausgewählten Ländern

Eine monopolistische öffentliche Arbeitsvermittlung des *schwedischen* Typs⁵⁾ ist anderen Systemen in der Effizienz der erweiterten Vermittlungsfunktion deutlich überlegen: Die gesetzliche Verpflichtung der Betriebe zur Kooperation mit der Arbeitsmarktverwaltung in der Offenlegung aller offenen Stellen gewährt einen besonders guten Überblick über die Entwicklung von Arbeitsplatzstrukturen, den Einfluß neuer Technologien und des Strukturwandels auf den Qualifikationsbedarf der Arbeitskräfte. Die umfassende Information erlaubt eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik, die auf Qualifikationsanpassung der Arbeitskräfte ausgerichtet ist. Die Arbeitsmarktverwaltung ist stark dezentralisiert, ebenso die Datenerfassung — eine Voraussetzung für hohe Flexibilität der Arbeitsmarktpolitik.

⁵⁾ Die schwedische Arbeitsmarktverwaltung ist eine dritteparitätisch organisierte unabhängige Institution, die von der Regierung finanziert wird (siehe dazu *Walterskirchen — Guger — Knöbl* 1991)

Vermittlung, Aus- und Weiterbildung sind im schwedischen Modell keine getrennten Funktionen, sondern in ein System integriert, da Arbeitsplatzwechsel, Qualifikationsanpassung und Ausbildung immer häufiger im Lebenszyklus des einzelnen auftreten. Der Ausbildungsmarkt muß mit derselben Logik wie der Arbeitsmarkt organisiert werden, da es um dieselben Personen geht. Die komplementäre Natur dieser Funktionen legt Synergien in der Organisation und Administration nahe.

Das System der Arbeitsvermittlung in der BRD wurde ebenfalls als integriertes System geplant. Es unterscheidet sich zwar in vielen Aspekten vom schwedischen Modell, stimmt aber in einigen Bereichen, die für die Effizienz eines vorausschauenden Arbeitsmarktplanungssystems ausschlaggebend sind, mit ihm überein (Walwei, 1991): autonome Institution, drittelparitätische Managementstruktur, starke Dezentralisierung der Datenerfassung und Exekution der Arbeitsmarktpolitik. Die Bundesanstalt für Arbeit ist kein Ministerium, sondern eine unabhängige öffentliche Behörde mit autonomem Management, das sich aus Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie öffentlichen Organen zusammensetzt; Rechte und Pflichten sind auf alle drei Interessenvertretungen gleich verteilt. Diese Struktur zieht sich bis auf die unterste regionale Verwaltungsebene durch. Nach internationaler Beurteilung (Vorschlag der Internationalen Arbeitsorganisation) ist diese Konstellation ein realistischer, erfolgversprechender institutioneller Rahmen für pragmatische, problemorientierte Arbeitsmarktpolitik.

Auch die Niederlande stellten 1991 auf eine autonome, drittelparitätisch organisierte, stark dezentralisierte Arbeitsmarktverwaltung um, um besser auf die zunehmende Differenzierung der Aufgaben einer Arbeitsmarktverwaltung reagieren zu können.

Das österreichische System unterscheidet sich in einigen wesentlichen Punkten, die die Reaktionsgeschwindigkeit der Arbeitsmarktverwaltung beeinträchtigen, vom deutschen. Einerseits ist die Arbeitsmarktverwaltung in die Hoheitsverwaltung (Ministerium für Arbeit und Soziales) eingegliedert, andererseits fungieren die Sozialpartner nicht als gleichwertige Verantwortliche für die Politik, sondern nur als Berater in Beiräten. Die Einbindung in die Hoheitsverwaltung schränkt den Spielraum der Budgetplanung ein, die lange vertikale Hierarchie reduziert die Möglichkeit und Geschwindigkeit der Reaktion auf lokale Probleme.

In Ländern, in denen Ausbildung, Vermittlung, Berufsberatung und Arbeitslosenversicherung bzw. Sozialversicherung institutionell getrennt sind, wird die Koordinationsfunktion von der öffentlichen Arbeitsvermittlung oder dem Ministerium für Arbeit übernommen.

Die internationale Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Arbeitsämtern wird forciert. Im EG-Raum ist ein engerer Kontakt für die Harmonisierung von Gesetzen und politischen Maßnahmen zur Erleichterung der Freizügigkeit von Arbeitskräften notwendig. Die Einbindung von EFTA-Ländern im EWR erfordert eine Ausweitung der Zusammenarbeit auf diese Länder. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) arbeitet an einer Neugestaltung der Richtlinien für die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung im Lichte der laufenden institutionellen Reformen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf zur Reform der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung sieht vor, daß die Arbeitsvermittlung im weiteren Sinn aus der unmittelbaren staatlichen Verwaltung ausgegliedert wird. Die Organisa-

Reformvorschläge in Österreich

tionsstruktur der umstrukturierten Arbeitsmarktverwaltung weicht in vielen Aspekten von bisherigen Wesensmerkmalen kaum ab. Die regionalen Geschäftsstellen sind die bestehenden Arbeitsämter, die Landesgeschäftsstellen die Landesarbeitsämter. Eine drittelparitätische Managementstruktur ist nicht geplant — Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen werden, wie bisher, zwar als Ratgeber beigezogen, Mitentscheidung wird jedoch nicht vorgesehen. Die bisherige Finanzierungsstruktur bleibt erhalten.

Eine verstärkte Dezentralisierung zur Erhöhung der Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit sowie eine erhöhte Autonomie der Regionen in der längerfristigen Planung und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik sind allerdings zu erkennen. Voraussetzung für mehr Flexibilität sind die in der Gesetzesvorlage vorgesehene Budgetautonomie und die Loslösung von den starren Regeln des Haushaltsrechts. Die Funktion des Sozialministeriums übernimmt das Arbeitsmarktservice, die des Finanzministers der Aufsichtsrat. Aus dem Gesetzesentwurf ist eine verstärkte Integration der Betriebe in das Arbeitsvermittlungssystem nicht erkennbar. Diese wäre aber Voraussetzung für die Qualifikationsanpassung der Arbeitskräfte an die Bedürfnisse der Betriebe. Über die Erlaubnis, besondere Dienstleistungen auf dem Markt anzubieten, könnte die Effizienz der Vermittlung gesteigert werden, etwa über Arbeitsverleih durch das Arbeitsamt oder einen verstärkten Einsatz von Brückeninstitutionen, die die Anpassung der angebotenen und der nachgefragten Struktur der Arbeitskräfte auf allen Entscheidungsebenen koordinieren können. Das per 1. Jänner 1994 zu realisierende Dienstleistungsunternehmen „Arbeitsmarktservice“ dürfte somit besser in der Lage sein als das herkömmliche, die anstehenden Arbeitsmarktprobleme und die der Zukunft zu meistern. Allfällige Kostenersparnisse sind freilich erst langfristig zu erwarten. Die gesteigerte Effizienz würde allerdings eine bessere Nutzung der Arbeitsressourcen sicherstellen und so produktivitätsfördernd wirken.

Literaturhinweise

- Biffi, G., „Betriebsinterne und externe Arbeitsmärkte in Österreich“ WIFO-Monatsberichte 1991 64(7)
- Biffi, G., „Ältere Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt“ WIFO-Vorträge 1992 (58)
- Biffi, G., „Restructuring of Some Western Australian Industries“ WIFO Working Papers 1993 (59)
- Blumberger, W. et al., „Chip und Job: Neue Technologien in der Arbeitswelt“ Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 1990 (29)
- Davies, C., Rosser, J., „Gendered Jobs in the Health Service: A Problem for Labour Process Analysis“, in Knights, D., Willmott, H. (Hrsg.) Gender and the Labour Process Gower Aldershot 1986

Jenkins, Caines Jackson Improving Management in Government The Next Steps Report to the Prime Minister London 1988

Standing G Unemployment and Labour Market Flexibility: Sweden World Employment Programme Project ILO Genf 1988

Tilly Bluestone Harrison, What is Making American Wages More Unequal? Proceedings of the 39th Annual Meeting of the Industrial Relations Research Association 1986 S 338-348

Walterskirchen, E Guger A Knöbl A Arbeitsmarktpolitik in Schweden WIFO Wien 1991

Walwei, U ,Alleinvertretungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit im Europäischen Binnenmarkt' Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1991 (142)

Werneke, D Microelectronics and Office Jobs World Employment Programme Project ILO Genf 1985

Ueberreuter Offsetdruck

*Wo Service
kein Fremdwort
ist!*

AKTIEN
BROSCHUREN
BUCHER
FLUGBLÄTTER
GESCHÄFTSBERICHTE
GESCHÄFTSDRUCKSORTEN
KALENDER
KATALOGE
PROSPEKTE
WERTPAPIERE
ZEITSCHRIFTEN

2100 KORNEUBURG, INDUSTRIESTRASSE 1

0 22 62/55 55-0