

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ulrich Walwei

Monopol oder Koexistenz: Arbeitsvermittlung in der
Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien

24. Jg./1991

4

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Monopol oder Koexistenz: Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien

Ulrich Walwei*

Die politische Entscheidung über Beibehaltung, Aufhebung oder Lockerung des Alleinvermittlungsrechts der BA bedarf einer fundierten Analyse der möglichen Auswirkungen. Die Argumente in der Debatte um die Zweckmäßigkeit des Vermittlungsmonopols sind überwiegend hypothetisch und erlauben kein eindeutiges Urteil. Nur ein internationaler Vergleich von Ländern mit unterschiedlichen Systemen der Arbeitsvermittlung ermöglicht fundiertere Aussagen und eine Abschätzung der in der Diskussion vorgebrachten Argumente. Am Beispiel eines Vergleichs der Arbeitsvermittlungssysteme und der damit jeweils gemachten Erfahrungen zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland wird hierzu ein Beitrag geleistet.

Der Ländervergleich stellt die institutionellen Rahmenbedingungen der Arbeitsvermittlung und die für diese relevanten Indikatoren (z. B. Marktanteil, Einschaltungsgrad, Ausschöpfungsgrad, Fluktuation, Beveridge-Kurve, Meldequote) in beiden Ländern gegenüber. Die Befunde geben keine klaren Hinweise für die Überlegenheit des einen oder anderen Systems. Sie dämpfen aber die Erwartung, daß die auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt sichtbaren – häufig der öffentlichen Arbeitsvermittlung zugeschriebenen – Struktur- und Besetzungsprobleme allein schon durch die Zulassung privater Arbeitsvermittlung nachhaltig verringert werden könnten. Ein Systemwechsel durch eine Liberalisierung des Vermittlungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland läßt sich mit den Ergebnissen nicht begründen. Eine gezielte Verbesserung des bestehenden Systems (v.a. durch eine Stärkung der Vermittlungseffizienz der BA) erscheint somit als eine zumindest gleichwertige Alternative.

Gliederung

- 1 Einleitung und Überblick
- 2 Arbeitsvermittlung und Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten
- 3 Vergleich des Aufbaus und der rechtlichen Grundlagen der Arbeitsvermittlung
 - 3.1 Arbeitsvermittlung im europäischen Vergleich
 - 3.2 Das sog. „Vermittlungsmonopol“ der Bundesanstalt für Arbeit
 - 3.3 Die Koexistenz öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung in Großbritannien
- 4 Organisation der Arbeitsvermittlung und Stellenbesetzungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien
 - 4.1 Fragestellungen der Untersuchung
 - 4.2 Quantitative Marktbedeutung öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung
 - 4.3 Beitrag der Arbeitsvermittlung zur Lösung von Struktur- und Besetzungsproblemen auf dem Arbeitsmarkt
 - 4.4 Arbeitskräftefluktuation bei unterschiedlichen Systemen der Arbeitsvermittlung
 - 4.5 Transparenz des Arbeitsmarktes
 - 4.6 Gewährleistung des Arbeitnehmerschutzes
- 5 Folgerungen für die Diskussion um das deutsche Vermittlungsmonopol: Wechsel oder Weiterentwicklung des Systems

I Einleitung

Ausschließlich zuständig für die Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsstellen ist gem. § 4 AFG die Bundesanstalt für Arbeit. Nicht berührt vom Vermittlungsmonopol wird die Selbstsuche nach einem Arbeitsplatz oder einer Ausbildungsstelle. Dieses Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit (BA) ist durch die seit Jahren anhaltend hohen Arbeitslosenzahlen und den zuletzt deutlich werdenden Fachkräftemangel wieder einmal in die öffentliche Diskussion geraten. Vor allem aus Teilen der Regierungskoalition und der Unternehmensverbände wird eine Auflockerung des Vermittlungsmonopols und eine verstärkte Zulassung privater Arbeitsvermittlung gefordert. In den Koalitionsvereinbarungen der Bundesregierung zu Beginn des Jahres 1991 wurde angekündigt, daß bis zum 31.12.1992 über die Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung gewerbsmäßiger privater Arbeitsvermittlung entschieden wird. Die von der Bundesregierung eingesetzte Deregulierungskommission kommt in ihrem Mitte 1991 veröffentlichten Schlußbericht zu dem Ergebnis, daß die weitgehende Ausschaltung privater Agenturen im Bereich der Arbeitsvermittlung ökonomisch und sozialpolitisch nicht zu vertreten sei¹.

Auch die Tendenzen in verschiedenen europäischen Ländern und die fortschreitende europäische Integration stellen den Fortbestand des Alleinvermittlungsrechts der BA in Frage. Eine vergleichende Studie des Internationalen Arbeitsamtes (ILO) kommt zu dem Ergebnis, daß insbesondere in den achtziger Jahren der privaten Arbeitsvermittlung (z. B. Personalberatungsunternehmen, Zeitarbeitsunternehmen, Vermittlungsagenturen und karitativ arbeitenden Vermittlungsstellen) eine wachsende Bedeutung bei der Stellenbesetzung in den EG-Ländern zukommt². Außerdem sind Liberalisierungstendenzen im Bereich der Arbeitsvermittlung zu beobachten. In Dänemark (1.7.1990) und den Niederlanden (1.1.1991) wurde das Vermittlungsmonopol der öffentlichen Arbeitsverwaltung aufgehoben und private Arbeitsvermittlung ausdrück-

* Dr. Ulrich Walwei ist wiss. Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹ Deregulierungskommission (1991): Marktöffnung und Wettbewerb, Gutachten für die Bundesregierung. Bonn

² Caire, G. (1990): The intervention of private firms in the functioning of

lich zugelassen. Auch Gesetzgebung und Rechtsprechung auf der Ebene der EG beeinflussen die deutsche Arbeitsvermittlung. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 23.4.1991 sieht im Vermittlungsmonopol der BA ein unzulässiges Verbot der Vermittlung von Führungskräften durch Personalberater³. Es erfordert eine gesetzliche Änderung. Darüber hinaus könnte dem Urteil hohe präjudizielle Bedeutung auch für andere Vermittlungssparten zukommen. Ausschlaggebend dürfte dabei die Wertung des in der Urteilsbegründung zugrundegelegten Tatbestandes sein, daß ein marktbeherrschendes, qua Gesetz monopolisiertes Unternehmen nicht in der Lage sei, eine angemessene Marktversorgung zu gewährleisten⁴. Weiterhin wird in Zweifel gezogen, ob das Alleinvermittlungsrecht der BA mit der im EWG-Vertrag garantierten Dienstleistungsfreiheit vereinbar ist. Diese Frage erscheint vor allem bedeutsam vor dem Hintergrund der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes und des darin vorgesehenen freien Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit.

Die politische Entscheidung über die Beibehaltung bzw. Aufhebung oder Lockerung des Alleinvermittlungsrechts der BA bedarf einer fundierten Analyse der möglichen Auswirkungen. Die Argumente in der Debatte um die Zweckmäßigkeit des Vermittlungsmonopols sind überwiegend hypothetisch und erlauben kein eindeutiges Urteil. Nur ein internationaler Vergleich von Ländern mit unterschiedlichen Systemen der Arbeitsvermittlung ermöglicht begründetere Aussagen und eine Abschätzung der in der Diskussion vorgebrachten Argumente. Am Beispiel eines Vergleichs der Vermittlungssysteme und der damit jeweils gemachten Erfahrungen zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland soll hierzu ein Beitrag geleistet werden.

2 Arbeitsvermittlung und Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten

Zentrale Aufgabe des Arbeitsmarktes ist das möglichst reibungslose Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Dieses Allokationsziel umfaßt die Zuordnung von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen und die Abstimmung von nachfrageseitigen Qualifikationsanforderungen und angebotsseitigen Qualifikationsprofilen. Das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt bleibt aber aus mehreren Gründen nicht völlig reibungslos:

- aufgrund der Heterogenität von Arbeitsuchenden und Vakanzen können strukturelle Diskrepanzen bestehen, z. B. in regionaler oder qualifikatorischer Hinsicht;
- wegen mangelnder Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft von Arbeitgebern und Arbeitsuchenden kann die Flexibilität des Arbeitsmarktes beeinträchtigt sein, z. B. bei einer fehlenden, vorausschauenden Personalplanung der Unternehmen oder bei unzureichender regionaler oder beruflicher Mobilität von Arbeitsuchenden;
- erhöhte Suchkosten können sich ergeben, wenn der Stellenmarkt zu wenig transparent ist, z. B. weil die Arbeitsvermittlung nicht effizient genug arbeitet.

³ Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-41/90 vom 23.4.1991

⁴ Klos, H.-P. (1991): Reform der Arbeitsvermittlung: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft. Köln, S. 34 f.

⁵ Vgl. hierzu ausführlich Walwei, U. (1991a): Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit im europäischen Binnenmarkt. In: Walwei, U./H. Werner, Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes. BeitrAB 142, S. 126-133

Die Arbeitsvermittlung kann bestehende Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt (Arbeitslosigkeit, Besetzungsprobleme) nicht beseitigen, aber zu ihrer Verringerung beitragen. Bei effizienter Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung werden Suchprozesse erleichtert, können Suchkosten und Suchdauer auf dem Arbeitsmarkt vermindert und der qualitative Marktausgleich verbessert werden. Die Arbeitsvermittlung löst dabei in erster Linie Probleme der Informationsbeschaffung auf einem durch Inhomogenitäten auf Angebots- und Nachfrageseite gekennzeichneten Arbeitsmarkt. Die Akquisition und Selektion von Vakanzen und Bewerbern durch die Arbeitsvermittlung verringert Informationsunsicherheiten. Eine gut funktionierende Arbeitsvermittlung reduziert damit die durchschnittliche Suchdauer, weil durch die Beschaffung von Informationen die Wahrscheinlichkeit eines Sucherfolgs pro Periode steigt. Dadurch können Arbeitsplätze schneller besetzt werden und die Dauer der Arbeitslosigkeit verringert bzw. der Eintritt in Arbeitslosigkeit verhindert werden. Können vorhandene Arbeitsgelegenheiten wegen mangelnder Transparenz bzw. einer zu langen Suchdauer auf dem Arbeitsmarkt nicht voll ausgeschöpft werden, ist das Produktionspotential unterausgelastet und muß die Arbeitslosenversicherung stärker in Anspruch genommen werden. Eine eingeschränkte Markttransparenz und damit höhere Suchkosten führen außerdem zu einer geringeren Mobilität. Das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage würde erschwert, weil sich bei weniger Arbeitsmarktbewegungen auch weniger Lösungsmöglichkeiten ergeben.

Die Funktionsfähigkeit der Arbeitsvermittlung beeinflusst nicht nur die Dauer der Suchprozesse und den Umfang der Mobilität, sondern auch letztlich die Qualität des Arbeitsmarktausgleichs. Eine ineffiziente Allokation, d. h. eine mangelnde Abstimmung des Qualifikationsprofils des Arbeitnehmers und der Anforderungen des Arbeitsplatzes, führt dazu, daß das Produktionspotential in seiner strukturellen Zusammensetzung nicht ausgelastet werden kann. Paßgenauigkeit der Arbeitsvermittlung, insbesondere die sorgfältige Selektion von Stellen und Bewerbern, verbessert die Zuordnung von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen. Insofern ergibt sich als vorrangige Aufgabe der Arbeitsvermittlung, in möglichst kurzer Zeit einen freien Arbeitsplatz durch eine den betrieblichen Anforderungen entsprechende Arbeitskraft zu besetzen. Somit sprechen ökonomische und arbeitsmarktpolitische Gründe für eine gut funktionierende Arbeitsvermittlung.

3 Vergleich des Aufbaus und der rechtlichen Grundlagen der Arbeitsvermittlung

3.1 Arbeitsvermittlung im europäischen Vergleich

Der rechtliche Rahmen für die Arbeitsvermittlung unterscheidet sich im europäischen Vergleich (EG-Länder, Schweiz und Schweden) deutlich. Tabelle 1 liefert einen Überblick⁵. Die Skala reicht von strikten Monopolrechten der öffentlichen Arbeitsvermittlung (wie z. B. in einigen südlichen Ländern der EG oder auch in Schweden) bis hin zu einem vollkommen freien Nebeneinander von öffentlichen und privaten Trägern der Arbeitsvermittlung (wie z. B. in Dänemark, wo eine Lizenzierungspflicht für private Vermittlungsagenturen nicht besteht).

Die möglichen Konsequenzen einer Marktöffnung in der Bundesrepublik Deutschland lassen sich abschätzen, wenn ein Land zum Vergleich herangezogen wird, in dem bereits über einen längeren Zeitraum Erfahrungen mit dem

Tabelle 1: Arbeitsvermittlung – Rechtlicher Rahmen im internationalen Vergleich

| | B | L | DK ¹ | F | D | GR | IR | I | NL ² | P | E | GB | S | SUI |
|--|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|----|----|---|-----------------|---|---|----|---|-----|
| Zulässigkeit | | | | | | | | | | | | | | |
| - gewerbsmäßiger Vermittlungsagenturen | - ³ | - ⁴ | + | - ³ | - ³ | - | + | - | + | + | - | + | - | + |
| - nicht gewerbsmäßiger Vermittlungsagenturen | + | + | + | + | + | - | + | - | + | + | - | + | + | + |
| - gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung | + | + | + | + | + | - | + | - | + | + | - | + | - | + |
| - gewerbsmäßige Führungskräftevermittlung | + | + | + | + | + ⁵ | - | + | - | + | + | - | + | - | + |
| Meldepflicht offener Stellen | + | + | - | + | - | + | - | + | - | - | + | - | + | - |

+ = ja - = nein

¹ seit Juli 1990

² seit Januar 1991

³ gewerbsmäßige Künstlervermittlung ist zulässig

⁴ nur für die Beschaffung von Arbeitskräften aus dem Ausland zulässig

⁵ durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-41/90 vom 23. 4. 1991

Nebeneinander von privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung vorliegen. In Großbritannien hat die Koexistenz öffentlicher und privater Träger eine lange Tradition. Dies gilt zwar auch für Irland und die Schweiz, jedoch sind Größenordnung der Volkswirtschaft und die jeweils spezifischen Arbeitsmarktbedingungen beider Länder nicht mit der Situation in der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar. Deshalb sollen das britische System der Arbeitsvermittlung und die damit gemachten Erfahrungen als Referenzmodell fungieren.

3.2 Das sog. „Vermittlungsmonopol“ der Bundesanstalt für Arbeit

Ausschließlich zuständig für die Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsstellen ist gem. § 4 Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) die BA. Nicht berührt von diesem Alleinvermittlung-recht wird die Selbstsuche nach einem Arbeits-platz oder einer Ausbildungsstelle. Es besteht keine Ver-pflichtung der Arbeitgeber zur Meldung offener Stellen. Für Arbeitgeber und Arbeitsuchende ist die Inanspruch-nahme der Vermittlungsdienste der BA freiwillig.

Nicht als Arbeitsvermittlung im Sinne des AFG gelten und damit zulässig sind:

- Stellen- und Bewerberangebote in Zeitungen, Zeitschriften, Rundfunk, Fernsehen und Bildschirmtext;
- Maßnahmen öffentlich-rechtlicher Träger im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge (z. B. Sozialhilfeträger, Jugendämter);
- gelegentliche und unentgeltliche Empfehlung von Arbeitskräften zur Einstellung;
- die Arbeitnehmerüberlassung⁶ unter Beachtung der entsprechenden gesetzlichen Vorschriften.

Die Arbeitsvermittlung der BA ist bezirklich und fachlich gliedert. Einschließlich der neuen Bundesländer verfügt die BA in den 11 (alte Bundesländer: 9) Landesarbeits-amtsbezirken mit 184 (146) Arbeitsamtsbezirken über ein weit verzweigtes Netz örtlicher Vermittlungsstellen in Hauptämtern, rd. 630 (500) Nebenstellen und einer größe-

ren Zahl von Hilfsstellen. Die Abteilungen „Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung“ in den Arbeitsämtern (sowie in den Landesarbeitsämtern und der Zentralen Arbeitsvermittlung in Frankfurt) beschäftigten zum 1.5.1990 mit 16.391 Plankräften (davon etwa zwei Drittel Vermittler) ca. 23% der Gesamtkräftezahl der Arbeitsverwaltung in den alten Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland. In den örtlichen Stellen wird die Arbeitsvermittlung grundsätzlich nach Berufsbereichen fachlich gegliedert. Daneben gibt es eine Reihe von besonderen Vermittlungseinrichtungen (z. B. Vermittlungsstellen für Schwerbehinderte und Rehabilitanden oder die Fachvermittlung für besonders qualifizierte Fach- und Führungskräfte). Die Vermittlungsdienste der BA decken mit ihren Angeboten also zumindest potentiell den gesamten Markt ab. Neben der eigentlichen Aufgabe der Arbeitsvermittlung beraten die Vermittlungsdienste der BA Arbeitgeber und Arbeitsuchende (z. B. über die Arbeitsmarktlage, oder Möglichkeiten der beruflichen Bildung oder die Förderung der Arbeitsaufnahme) und arbeiten eng mit anderen, eigenen Stellen zusammen (z. B. der Berufsberatung und der Leistungsabteilung).

Eine bedeutende organisatorische Veränderung erfährt die bundesdeutsche Arbeitsvermittlung durch den Einsatz elektronischer Hilfsmittel. Nachdem nahezu alle Dienststellen der BA in das Verfahren der computerunterstützten Arbeitsvermittlung einbezogen wurden, ist nun der bundesweite Einsatz eines computergestützten Stelleninformationssystems vorgesehen. In Zukunft werden in jedem Arbeitsamtsbezirk Stellenangebote mit vollem Namen und voller Anschrift des Arbeitgebers veröffentlicht. Der interessierte Arbeitsuchende erhält damit durch den Einsatz elektronischer Hilfsmittel die Möglichkeit, sich – ohne die Einschaltung einer Vermittlungsfachkraft – unbeeinflusst und anonym über Stellenangebote selbst zu informieren.

Private Träger dürfen nur dann Arbeitsvermittlung betreiben, wenn sie sich auf den Führungskräftebereich beschränken oder ihnen auf Antrag ein Auftrag zur Arbeitsvermittlung gem. § 23 AFG erteilt wird. Nach dem Beschluß des Europäischen Gerichtshofes vom 23.4.1991 widersprechen Beschränkungen der Vermittlung von Führungskräften durch Personalberater den Artikeln 85, 86 des EWG-Vertrages. Das AFG ist deshalb hinsichtlich der Vermittlung von Führungskräften zu ändern. Bis zur gesetzlichen Änderung sieht die BA deshalb bei einer

⁶ Der Hauptunterschied zwischen einem Arbeitnehmerüberlassungsvertrag und der Arbeitsvermittlung ist darin zu sehen, daß die Rechtsbeziehung zwischen Verleiher und Zeitarbeitnehmer den einzelnen Überlassungsfall überdauert und weiterbesteht, nicht aber auf die Begründung eines neuen Arbeitsverhältnisses abzielt. Gleichwohl kann der Einsatz von Leiharbeitnehmern von den entleihenden Betrieben bei der Suche nach längerfristig zu beschäftigenden Arbeitnehmern genutzt werden.

Vermittlungstätigkeit im Führungskräftebereich von Personalberatern aus der Bundesrepublik Deutschland und den Mitgliedstaaten der EG aus Opportunitätsgründen von Verfolgungs-/Unterbindungsmaßnahmen ab⁷.

Der Weg ausnahmsweiser Beauftragung von privaten Trägern mit der Arbeitsvermittlung gibt es bei karitativ-fürsorglichen Einrichtungen, die nicht auf Gewinn gerichtete Arbeitsvermittlung betreiben. Nicht auf Gewinn gerichtete Arbeitsvermittlung ist lediglich anzeigepflichtig. Bei auf Gewinn gerichteter Arbeitsvermittlung werden von der BA nur im künstlerischen oder kunstlernahen Bereich Aufträge erteilt. Gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung ist genehmigungspflichtig. Gebühren können von den beauftragten, privaten Trägern in der Regel nur von den vermittelten Arbeitnehmern verlangt werden. Sie dürfen bei nicht auf Gewinn gerichteter Arbeitsvermittlung bis zu 4% vom Monatslohn der vermittelten Arbeitskraft betragen und bei auf Gewinn gerichteter Arbeitsvermittlung bis zu 10% vom Monatslohn der vermittelten Arbeitskraft.

3.3 Die Koexistenz öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung in Großbritannien

Die Arbeitsvermittlung in Großbritannien ist anders als in der Bundesrepublik Deutschland durch ein Nebeneinander von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung gekennzeichnet.

Seit dem Beginn der siebziger Jahre hat die öffentliche Arbeitsverwaltung in Großbritannien eine Reihe von organisatorischen Änderungen erfahren:

- Nach dem Employment and Training Act 1973 war zunächst die Manpower Services Commission (MSC) für die Durchführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Berufsbildung und der Arbeitsvermittlung zuständig. Die MSC wurde zwar aus dem Haushalt des Arbeitsministers finanziert, war jedoch institutionell von der Regierung getrennt. Unabhängig davon gab es Zahlstellen für die Arbeitslosenunterstützung (Unemployment Benefit Offices), die einer gesonderten Abteilung des Arbeitsministeriums unterstanden. Die MSC unterhielt ein nach Größe und angebotenen Dienstleistungen differenziertes Netz von Vermittlungsbüros (Job Centres).

- Seit dem Herbst 1982 war dann der Bezug von Arbeitslosenunterstützung nicht mehr von der Registrierung bei den der MSC unterstehenden Arbeitsvermittlungsbüros abhängig. Eine Überprüfung der Arbeitseignung und Arbeitswilligkeit wurde stattdessen von den Unemployment Benefit Offices selbst vorgenommen.

- Anfang der neunziger Jahre hat eine neuerliche Umorganisation der Arbeitsverwaltung begonnen. Es wurden neue Dienststellen (nach wie vor mit dem Namen „Job Centre“) geschaffen, die nun zentrale Aufgaben der Arbeitsverwaltung (Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung) unter einem Dach zusammenfassen. Insbesondere die räumliche und organisatorische Trennung von Vermittlung und Zahlstellen für die Arbeitslosenunterstützung hat sich als nicht funktional bei der Kontrolle des Leistungsmissbrauchs erwiesen. Unabhängig davon bleibt als eigenständige Institution lediglich die Berufsbildungsbehörde (Training Agency) mit ihren 100 lokalen Qualifizierungs- und Unternehmensbeiräten (Training and Enterprise Councils, sog. TECs) bestehen. Zu

⁷ Bundesanstalt für Arbeit: Dienstblatt-Runderlaß 109/91 vom 17. Juli 1991

Beginn des Jahres 1991 verfügt die Arbeitsverwaltung (ohne die Qualifizierungszentren) über 1.576 Dienststellen, 59 Gebietsämter und 9 Regionalämter (vergleichbar den Landesarbeitsämtern). Es ist vorgesehen, auf Dauer lediglich 1.000 bis 1.200 integrierte Dienststellen zu unterhalten. Die Umorganisation der Arbeitsverwaltung soll bis 1994 abgeschlossen sein.

Zu den Grundsätzen der öffentlichen Arbeitsvermittlung gehört, daß die Selbstsuche von Arbeitgebern und Arbeitssuchenden nicht beschränkt wird. Die Inanspruchnahme der Vermittlungsdienste ist wie in der Bundesrepublik Deutschland freiwillig. Eine Meldepflicht für offene Stellen gibt es ebenfalls nicht.

Auch die Konzeption der öffentlichen Arbeitsverwaltung hat sich gewandelt. Der Förderung der Eigeninitiative und dem Einsatz neuer Technologien wurde mehr Raum gegeben. Im einzelnen läßt sich die aktuelle Konzeption der britischen Arbeitsvermittlung folgendermaßen beschreiben:

- Rückzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung aus Bereichen, die durch private Anbieter von Vermittlungsleistungen ausreichend abgedeckt werden können. 1987 wurde die für die Vermittlung von Führungskräften und Hochschulabsolventen in der öffentlichen Arbeitsverwaltung zuständige Professional and Executive Recruitment (PER) an eine private Consultingfirma verkauft: PER ging dann 1988 infolge mehrerer Managementfehler in Konkurs.

- Betonung der Selbsthilfe bei der Stellensuche für Arbeitslose mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von bis zu sechs Monaten. Dieser Personenkreis soll bei der Auswahl offener zugänglicher Stellenangebote selbst aktiv werden. Anstelle eines personalintensiven Beratungsdienstes sollen elektronische Hilfsmittel stärker zum Einsatz kommen.

- Konzentration der personellen Vermittlungskapazitäten auf die Akquisition von Stellen speziell für die bei den Job Centres registrierten Arbeitssuchenden (zu 80% Arbeitslose) sowie auf die besondere Förderung längerfristig Arbeitsloser (mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von mehr als sechs Monaten) und anderer Personen mit Schwierigkeiten beim Einstieg ins Berufsleben (z. B. Berufsanfänger oder Berufsrückkehrerinnen).

Private Arbeitsvermittlung hat in Großbritannien eine lange Tradition. Bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen haben private Träger einen Rechtsanspruch auf Ausübung einer Arbeitsvermittlungs- oder Arbeitskräfteverleihagentur. Die rechtlichen Grundlagen dafür stammen aus der Mitte der siebziger Jahre. Die wichtigsten Regelungen enthält das Employment Agencies Act 1973, ergänzende Vorschriften finden sich im Employment Promotion Act 1975 und in den Conduct of Employment Agencies and Employment Business Regulations 1976. Unter den Anwendungsbereich der Regelungen fallen Vermittlungsagenturen und Verleihfirmen auf gewerblicher und nichtgewerbsmäßiger Basis. Beschränkungen für private Agenturen in geographischer oder berufsfachlicher Hinsicht sind nicht gegeben.

Vorschriften zur Berufsausübung privater Agenturen enthalten die Conduct of Employment Agencies and Employment Business Regulations von 1976. Sie betreffen eine Vielzahl detailliert dargelegter Verpflichtungen, u. a. allgemeines Geschäftsgebahren, Werbemethoden, Vermittlungsgebühren, die Vermittlung von und in das Ausland sowie den Ausschluß von Jugendlichen. Von besonderer Bedeu-

tung ist die Vorschrift, die es Vermittlungs- und Verleihagenturen untersagt, von Arbeitssuchenden Gebühren zu verlangen. Ausnahmen davon bestehen lediglich im Künstlerbereich und bei der Auslandsvermittlung von Au-pair-Personal. Die Höhe der Vermittlungshonorare ist nicht festgelegt, sie ergibt sich nach marktgemäßen Gesichtspunkten. Die Berufsausübungsbestimmungen sollen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor Mißbrauch schützen.

Private Agenturen benötigen für die Ausübung ihrer Tätigkeit eine Lizenz. Diese ist beim Employment Agency Licensing Office of the Department of Employment (einer speziellen Abteilung des Arbeitsministeriums) zu beantragen. Die Gebühr für die Lizenzierung beträgt gegenwärtig jährlich 114 £. Der Antrag auf Erteilung einer *Lizenz* wird in einer Tageszeitung veröffentlicht. Voraussetzungen für die Erteilung einer Lizenz sind: Mindestalter des Antragstellers von 21 Jahren, einwandfreies polizeiliches Führungszeugnis und geeignete Räumlichkeiten. Die Agenturen verpflichten sich ferner, Aufzeichnungen zu machen, die Informationen über vermittelte Stellenangebote und Bewerber enthalten. Die Weiterleitung aussagekräftiger Statistiken wird den Agenturen aber nicht abverlangt.

Die notwendigen Kontrollaufgaben werden durch das erwähnte Lizenzierungsbüro des Arbeitsministeriums wahrgenommen. Dieses Büro ist neben dem eigentlichen Lizenzierungsverfahren zuständig für:

- die Entgegennahme von Beschwerden, denen nach eigenen Angaben mit höchster Priorität nachgegangen wird;
- die Inspektion der Agenturen, z. B. der obligatorischen Besichtigung der Räumlichkeiten oder der Einsichtnahme in Aufzeichnungen;
- die Ahndung von Gesetzesverstößen. Lizenzen können entzogen werden, wenn z. B. von Arbeitssuchenden Honorare verlangt werden oder falsche Angaben beim Lizenzierungsantrag gemacht werden;
- die statistische Erfassung der Zahl der Agenturen, der Inspektionen, der Beschwerden und der Gesetzesverstöße.

4 Organisation der Arbeitsvermittlung und Stellenbesetzungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien

4.1 Fragestellungen der Untersuchung

Die Diskussion um die Zweckmäßigkeit des Alleinvermittlungsrechts der Bundesanstalt für Arbeit wirft eine Reihe von Forschungsfragen auf. Diese Fragen ergeben sich aus dem überwiegend hypothetischen Charakter der Debatte und dem Fehlen einer empirischen Basis. Folgende Fragestellungen sind von vorrangigem Interesse:⁸

- Verringert sich die Einschaltung der öffentlichen Arbeitsvermittlung durch das Auftreten privater Vermittlungsagenturen?
- Kommt es zum sog. „Rosinenpicken“ durch private Agenturen und verschlechtern sich dadurch die Beschäftigungsaussichten der Problemgruppen des Arbeitsmarktes?
- Werden die Stellenbesetzungsprozesse durch die Existenz privater Vermittlungsagenturen erleichtert?
- Geht eine stärkere Bedeutung privater Arbeitsvermittlung einher mit einer zunehmenden Abwerbungspraxis

⁸ Walwei, U. (1991), a.a.O., S. 132 f.

⁹ Deeke, A. (1991): Informelle Beziehungen auf dem Arbeitsmarkt. Marktregulierung und Chancenvorteilung durch Arbeitsvermittlung. Frankfurt/New York, S. 61-64

und damit möglicherweise höheren Arbeitskräftefluktuation?

- Beeinträchtigt das Auftreten einer Vielzahl privater Vermittler die Transparenz des Arbeitsmarktes?
- Gefährdet private Arbeitsvermittlung den sozialen Schutz von Arbeitnehmern?

Unter Zuhilfenahme des nachfolgenden Ländervergleichs sollen Antworten auf die genannten Fragen gesucht werden. Ein solcher Vergleich kann natürlich nur Anhaltspunkte für die Diskussion liefern, weil sich die Ergebnisse nicht verallgemeinern lassen. Sie zeigen lediglich exemplarisch mögliche Entwicklungstendenzen auf.

4.2 Quantitative Marktbedeutung öffentlicher und privater Träger

In der Diskussion um die Auswirkungen einer Zulassung privater Vermittlungsagenturen wird von den Befürwortern des Vermittlungsmonopols die Befürchtung geäußert, die öffentliche Arbeitsvermittlung könnte durch konkurrierende gewerbliche Anbieter zumindest teilweise verdrängt werden. Dies könne die Bundesanstalt für Arbeit bei der Wahrnehmung ihrer zusätzlichen, öffentlichen Aufgaben (z. B. Kontrolle von Leistungsmissbrauch, Arbeitsmarktbeobachtung, Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums) behindern. Dieser Position wird aber entgegengehalten, daß der Markt für Arbeitsvermittlung durch das Auftreten privater Agenturen wachsen könnte. Dieses Argument stellt also darauf ab, daß nicht nur eine Substitutionsbeziehung zwischen privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung, sondern auch eine Komplementärbeziehung bestehen könnte.

Die quantitative Bedeutung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland läßt sich mit Hilfe von Kennziffern wie dem Einschaltungsgrad, dem Ausschöpfungsgrad und dem Marktanteil beschreiben (vgl. zu den Definitionen und der Entwicklung der Indikatoren im Zeitablauf die Tabelle 2). Dabei ergibt die Multiplikation von Einschaltungsgrad und Ausschöpfungsgrad den Marktanteil. Der Einschaltungsgrad als Verhältnis des Abgangs offener Stellen zu der Zahl von Einstellungen (in Arbeitsverhältnisse von über 7 Tagen) gibt den Marktausschnitt an, in dem die öffentliche Arbeitsvermittlung überhaupt eine Chance zur Beteiligung an den Besetzungsprozessen hat. Der Ausschöpfungsgrad gibt Aufschluß darüber, in welchem Umfang bei der Arbeitsvermittlung abgegangene Stellen durch Vermittlung erledigt werden konnten. Schließlich ist der Marktanteil als stärkster Indikator für die Marktbedeutung der öffentlichen Arbeitsvermittlung hervorzuheben, weil die Vermittlungen zu den gesamten Bewegungsvorgängen auf dem Arbeitsmarkt in Beziehung gesetzt werden.

In den achtziger Jahren schwankte der Einschaltungsgrad der öffentlichen Arbeitsvermittlung zwischen einem Viertel und einem Drittel, der Ausschöpfungsgrad zwischen zwei Dritteln und drei Vierteln sowie der Marktanteil zwischen einem Sechstel und einem Viertel. Die Indikatoren zeigen eine Abhängigkeit von der allgemeinen Arbeitsmarktlage. Im Vergleich dazu war in den sechziger Jahren der Marktanteil zwar ähnlich hoch, allerdings waren ein deutlich größerer Einschaltungsgrad und ein entsprechend geringerer Ausschöpfungsgrad zu verzeichnen. Die öffentliche Arbeitsvermittlung hat also in den achtziger Jahren bei gesunkener Einschaltung in die Suche nach Arbeitskräften aufgrund des gestiegenen Ausschöpfungsgrades ihren Marktanteil relativ konstant halten können.⁹

Tabelle 2: Marktbedeutung der Vermittlungsdienste der BA

| Jahr | Einschaltungsgrad ¹ in % | Ausschöpfungsgrad ² in % | Marktanteil ³ in % | Arbeitslosenquote ⁴ in % |
|------|--|--|----------------------------------|--|
| 1980 | 29,6 | 64,0 | 19,0 | 3,8 |
| 1981 | 25,2 | 65,8 | 16,6 | 5,5 |
| 1982 | 23,3 | 71,0 | 16,5 | 7,5 |
| 1983 | 24,6 | 78,9 | 19,4 | 9,1 |
| 1984 | 28,0 | 79,4 | 22,2 | 9,1 |
| 1985 | 29,6 | 77,4 | 22,9 | 9,3 |
| 1986 | 34,1 | 70,5 | 24,1 | 9,0 |
| 1987 | 33,6 | 70,5 | 23,7 | 8,9 |
| 1988 | 34,4 | 71,3 | 24,6 | 8,7 |
| 1989 | 34,4 | 70,0 | 24,1 | 7,9 |
| 1990 | 32,5 | 67,6 | 22,0 | 7,2 |

¹ Einschaltungsgrad = Abgänge an offenen Stellen
Begonnene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (ohne neu abgeschlossene Ausbildungsverträge)

² Ausschöpfungsgrad = Arbeitsvermittlungen von über 7 Tagen Dauer
Abgang an offenen Stellen

³ Marktanteil = Arbeitsvermittlungen von über 7 Tagen Dauer
Begonnene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (ohne neu abgeschlossene Ausbildungsverträge)

⁴ Jahresdurchschnitt auf der Basis der abhängigen zivilen Erwerbspersonen

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt 1990. Strukturanalyse anhand ausgewählter Bestands- und Bewegungsdaten, Nr. 5/1991, S. 667 u. 766

Die Vermittlungskennziffern sind aber für eine Einschätzung der Marktbedeutung der öffentlichen Arbeitsvermittlung nur bedingt geeignet. Zum einen liegt dies an der noch unzureichenden und ungenauen statistischen Erfassung von Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt, zum anderen an den methodischen Schwierigkeiten der Abgrenzung des potentiellen Marktes für Arbeitsvermittlungen. Die Verwendung der Einstellungen als Bezugsgröße für die Vermittlungskennziffern ist problematisch, weil viele Einstellungen überhaupt keiner Vermittlung bedürfen (z. B. weil Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich bereits aus früheren Beschäftigungsverhältnissen kennen). Die tatsächliche Marktbedeutung der öffentlichen Arbeitsvermittlung dürfte also größer sein, als dies die Vermittlungskennziffern ausweisen. Dennoch zeigen die Kennziffern, daß der überwiegende Teil der Stellenbesetzungen nicht durch eine Vermittlung der Arbeitsämter zustandekommt. Eine gewichtige Rolle spielen daneben sowohl allgemein zugängliche Kanäle wie Zeitungsinserate als auch eher informelle Kanäle wie interne Besetzung oder Mundpropaganda. Dies zeigen auch die Ergebnisse einer gerade durchgeführten Befragung von Unternehmen in verschiedenen Ländern (vgl. Tab. 3)¹⁰.

Von der BA beauftragte private Agenturen vermittelten 1989 in der Bundesrepublik Deutschland im Künstlerbereich oder auf unentgeltlicher Basis in 339.556 Fällen Arbeitskräfte; darunter mit einer Dauer von über 7 Tagen in 29.529 Fällen. Ihr Marktanteil (bezogen auf alle Einstellungen in Arbeitsverhältnisse über 7 Tagen) ist mit 0,5% verschwindend gering. Die Zahl der nicht auf Gewinn gerichteten, beauftragten Arbeitsvermittler hat sich zwischen 1979 mit 49 Beauftragungen und 1989 mit 54 Beauftragungen nur geringfügig erhöht. Dagegen ist die Zahl der

¹⁰ Gaugier, E./S. Wiltz (1991): The Price Waterhouse Cranfield Project on International Strategie Human Resource Management, Ergebnisse der Umfrage 1989/1990. Mannheim, S. 10

Tabelle 3: Wege der Besetzung offener Stellen
(in Prozent; Mehrfachnennungen waren möglich)

| Rekrutierungskanal | Bundesrepublik Deutschland | Großbritannien |
|----------------------------|-------------------------------|----------------|
| Intern, ohne Ausschreibung | | |
| - Führungskräfte | 30,4 | 82,0 |
| - Bürokräfte | 16,3 | 67,0 |
| - Facharbeiter | 9,7 | - |
| - Arbeiter | 8,1 | 45,0 |
| Interne Ausschreibung | | |
| - Führungskräfte | 35,3 | 71,0 |
| - Bürokräfte | 60,9 | 81,0 |
| - Facharbeiter | 40,3 | - |
| - Arbeiter | 29,5 | 57,0 |
| Zeitungsannonce | | |
| - Führungskräfte | 76,6 | 86,0 |
| - Bürokräfte | 68,4 | 87,0 |
| - Facharbeiter | 64,9 | - |
| - Arbeiter | 38,4 | 72,0 |
| Mundpropaganda | | |
| - Führungskräfte | 8,9 | 16,0 |
| - Bürokräfte | 26,4 | 39,0 |
| - Facharbeiter | 26,2 | - |
| - Arbeiter | 29,8 | 48,0 |
| Personalberatung | | |
| - Führungskräfte | 51,0 | 55,0 |
| Arbeitsamt | | |
| - Führungskräfte | 13,0 | 8,0 |
| - Bürokräfte | 56,2 | 62,0 |
| - Facharbeiter | 53,7 | - |
| - Arbeiter | 61,2 | 72,0 |

Quelle: Gaugier, E; S. Wiltz, a. a. O.

von diesen getätigten Vermittlungen im selben Zeitraum von 129.664 (darunter 9.556 mit einer Dauer von über 7 Tagen) auf 168.528 (darunter 13.029 mit einer Dauer von über 7 Tagen) stärker gestiegen.

Die Vermittlungsdienste der BA stehen nur in dem speziellen Marktsegment des künstlerischen und künstlerischen Bereiches in einer Wettbewerbsbeziehung zu gewerblichen Agenturen. In diesem Bereich hat sich die Zahl der Beauftragungen von 111 im Jahre 1979 auf 195 im Jahre 1989 beinahe verdoppelt. Während die Zahl der durch gewerbliche Agenturen getätigten Vermittlungen in Beschäftigungsverhältnissen mit einer Dauer von bis zu 7 Tagen von 90.480 auf 154.528 im selben Zeitraum zugenommen hat, ist ein Rückgang bei den Vermittlungen über 7 Tage von 24.665 auf 16.500 zu verzeichnen. Dagegen haben die von der BA in diesem Bereich getätigten Vermittlungen von 120.152 (darunter 14.895 über 7 Tage) auf 115.406 (darunter 12.881 über 7 Tage) insgesamt abgenommen.

Auch die Personalberatung ist nach dem EuGH-Urteil der privaten Arbeitsvermittlung zuzurechnen. Nach Schätzungen sind in der Bundesrepublik Deutschland (Stand 1988 in den alten Bundesländern) etwa 800-1000 Beratungsunternehmen mit ca. 2000 Personalberatern und einem Honorarumsatz von etwa 1 Milliarde Mark tätig. Über die Marktanteile der in der BA zuständigen Zentralen Arbeitsvermittlung (ZAV) liegen genauere Daten nicht vor. Nach den Statistiken der BA konnte die ZAV 1990 im Inland 621 Führungspositionen vermitteln. Nach Schätzungen aufgrund von Befragungsergebnissen suchen Unternehmen ihre Führungskräfte überwiegend (etwa 75%) selbst.

In dem verbleibenden Marktsegment wird den Personalberatern ein Marktanteil von 85% und der ZAV von 15% zugewiesen¹¹.

Die Marktbedeutung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Großbritannien läßt sich nur schwer erfassen. Zuverlässige Daten über die Bewegungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt (Einstellungen/Entlassungen) liegen nicht vor. Insofern können Marktanteil und Einschaltungsgrad der öffentlichen Arbeitsvermittlung nicht exakt und im Zeitablauf beziffert werden. Anhand der Statistiken der öffentlichen Arbeitsverwaltung läßt sich lediglich der Ausschöpfungsgrad ermitteln. Dieser schwankt – ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland – in den achtziger Jahren um die 70% und zeigt eine konjunkturelle Abhängigkeit (vgl. Tab. 4).

Marktanteil und Einschaltungsgrad der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Großbritannien lassen sich aber näherungsweise bestimmen, wenn verschiedene Befragungsergebnisse herangezogen werden. Auf der Grundlage einer Unternehmensbefragung der IFF Research Ltd. wird für das Jahr 1987 von ungefähr 7,4 Mio. Einstellungen in der gesamten Volkswirtschaft ausgegangen¹². Wird diese Zahl als Bezugsgröße verwendet, ergibt sich für das Jahr 1987 ein Marktanteil der öffentlichen Arbeitsvermittlung von 25,9% und ein Einschaltungsgrad von 36,1%. Anhaltspunkte für die Zeit vor und nach 1987 liefert der jährlich zu einem bestimmten Zeitpunkt durchgeführte Labour Force Survey (vgl. hierzu ausführlich Abschnitt 4.4). Dieser zeigt eine – angesichts der verbesserten Arbeitsmarktlage in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nicht überraschende – stetige Steigerung der Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt zwischen 1984 und 1990. Dies legt den Schluß nahe, daß die relative Marktbedeutung der öffentlichen Arbeitsvermittlung (gemessen am Marktanteil) zwischen 1988 und 1990 leicht abgenommen haben dürfte, weil auch die Zahl der Vermittlungen absolut zurückgegangen ist (vgl. Tab. 3). Dennoch kann für diesen Zeitraum von einem Marktanteil von etwas über 20% ausgegangen werden.

Der Marktanteil der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Großbritannien ist trotz der nahezu identischen Größe nur bedingt mit dem in der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar. Hinter dem Begriff Vermittlungen verbergen sich in Großbritannien andere Sachverhalte. Die britischen Job Centres fungieren stärker als Informationsbörsen denn

Tabelle 4: Marktbedeutung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Großbritannien

| Jahr | Ausschöpfungsgrad ¹ in % | Vermittlungen in Tsd. | Arbeitslosenquote ² in % |
|------|--|--------------------------|--|
| 1980 | 72 | 1603 | 5,5 |
| 1981 | 77 | 1372 | 8,8 |
| 1982 | 77 | 1532 | 10,4 |
| 1983 | 76 | 1645 | 11,5 |
| 1984 | 77 | 1798 | 11,8 |
| 1985 | 77 | 1855 | 12,1 |
| 1986 | 76 | 1889 | 12,3 |
| 1987 | 72 | 1914 | 11,2 |
| 1988 | 68 | 1909 | 9,0 |
| 1989 | 69 | 1901 | 7,1 |
| 1990 | 72 | 1764 | 6,6 |

¹ s. Definition in Tabelle 1 für die Bundesrepublik Deutschland

² Jahresdurchschnitt auf der Basis der abhängigen zivilen Personen

Quelle: Statistiken des Department of Employment, London

als Vermittlungseinrichtungen. Arbeitsuchende werden ausdrücklich ermuntert, unter den verfügbaren, durch Aushang bzw. Bildschirm öffentlich zugänglichen Stellenangeboten selbst eine Auswahl vorzunehmen (sog. „self-selection-method“). Schätzungen der Employment Services gehen davon aus, daß in 80% der als Vermittlungen gezählten Fälle die Zusammenführung von Angebot und Nachfrage durch die „self-selection-method“ zustande gekommen ist.

Noch schwieriger als die Abschätzung der Marktbedeutung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Großbritannien ist die der Rolle des privaten Sektors. Das für die Lizenzierung privater Agenturen zuständige Büro des Arbeitsministeriums erfaßt lediglich die Zahl der Agenturen. Zum 31.3.1991 wurden 17.193 Lizenzinhaber gezählt. Von diesen hatten 11.945 sowohl eine Lizenz für Arbeitsvermittlung als auch für die Arbeitnehmerüberlassung, 4.790 lediglich eine Lizenz für die Arbeitsvermittlung und 458 nur für die Arbeitnehmerüberlassung. Auffallend ist das stetige, beträchtliche Wachstum der Zahl der Lizenzinhaber seit dem Beginn der achtziger Jahre. Zwischen März 1980 und März 1991 ist ein Anstieg von 154% zu verzeichnen. Knapp 60% aller Lizenzinhaber sind im Großraum London und im Südosten Englands tätig. Angaben über die getätigten Vermittlungen kann das Lizenzierungsbüro nicht machen, weil die Agenturen nicht verpflichtet sind, solche Daten weiterzuleiten. Einen Anhaltspunkt für den Umfang des Vermittlungsgeschäfts des privaten Bereiches liefert lediglich eine Befragung des Dachverbandes privater Vermittlungs- und Verleihagenturen (FRES: The Federation of Recruitment and Employment Services Ltd.) unter ihren Mitgliedern¹³. Danach wird von 750.000 Vermittlungen durch private Agenturen im Jahre 1989 ausgegangen. Damit erreicht der private Sektor nicht einmal die Hälfte der Zahl der Vermittlungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung (1989: 1,901 Mio.). Der Marktanteil dürfte bei gegenüber 1987 gestiegener Fluktuation am Arbeitsmarkt 1989 also bei knapp 10% liegen.

Trotz der mangelnden Zuverlässigkeit der Daten aus Großbritannien können aus dem Vergleich vorsichtige Schlüsse gezogen werden. Das beträchtliche Wachstum privater Agenturen in den achtziger Jahren in Großbritannien hat offenbar nicht zu einer starken Verdrängung der öffentlichen Arbeitsvermittlung geführt¹⁴. Die Zeitreihe der Vermittlungen in Tabelle 4 zeigt, daß sich die öffentliche

¹¹ Weingärtner, R.-R. (1989): Private Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland. Länderbericht für die ILO, unveröffentlichtes Manuskript; Emmerich, W./U. Steiner (1988): Arbeitsvermittlungsmo-nopol und Personalberatung. Rechtsgutachten

¹² Smith, E. (1988): Vacancies and recruitment in Great Britain. In: Employment Gazette, Heft 4, S. 211-213

¹³ FRES (1990): The Growth of the UK Employment Services Industry, S. 1

¹⁴ Bei ebenfalls beträchtlichem Wachstum gewerblicher Agenturen haben dagegen die öffentlichen Vermittlungseinrichtungen in Irland und der Schweiz deutlich an Boden verloren. Eine stärker werdende private Konkurrenz kann also im Bereich der Arbeitsvermittlung zu einer Ausdehnung des Marktes, aber auch zu einer Verdrängung des öffentlichen Anbieters führen. Eine Rolle spielen dabei Quantität, Qualität und Konzeption des öffentlichen Dienstleistungsangebotes. Vergleichsweise geringe Marktanteile der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind im Falle Irland (ca. 8% aller Stellenbesetzungen in 1989) darauf zurückzuführen, daß sich die Vermittlungsdienste ganz auf bestimmte Arbeitsmarktsegmente (Langzeitarbeitslose, Schulabgänger) zurückgezogen haben. Die öffentliche Arbeitsvermittlung in der Schweiz (Marktanteil von nur 5% in 1990) leidet vor allem unter ihrer kantonalen Zersplitterung. Die Vermittlungsdienste der Kantone unterscheiden sich nach Art und Umfang (der Finanzierung) beträchtlich. Nachteilig wirkt sich in der Schweiz vor allem aus, daß sich die Mehrzahl der kommunalen Arbeitsämter nicht mit Vermittlungsaufgaben befaßt und die institutionellen Voraussetzungen für eine interkantonale Stellenvermittlung nur begrenzt gegeben sind.

Arbeitsvermittlung in den achtziger Jahren in etwa am Markt behaupten konnte. Dieses deutet aber darauf hin, daß das zusätzliche Angebot durch private Agenturen in Großbritannien zu einer Ausdehnung des Marktes für Vermittlungsleistungen und zu einer stärkeren Inanspruchnahme von Vermittlungsleistungen insgesamt beigetragen hat. Öffentliche Arbeitsvermittlung und private Agenturen stehen somit in Großbritannien wohl eher in einer Komplementär- als in einer Konkurrenzbeziehung zueinander (vgl. hierzu auch die im Abschnitt 3.2 dargelegte Konzeption der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Großbritannien). Dennoch ist festzuhalten, daß auch in Großbritannien der überwiegende Teil der Stellenbesetzung ohne Einschaltung öffentlicher oder privater Vermittlung zustandekommt. Andere Rekrutierungswege, wie z. B. Zeitungsinserate oder informelle Kanäle bleiben wichtig (vgl. hierzu auch die Befragungsergebnisse in Tab. 3).

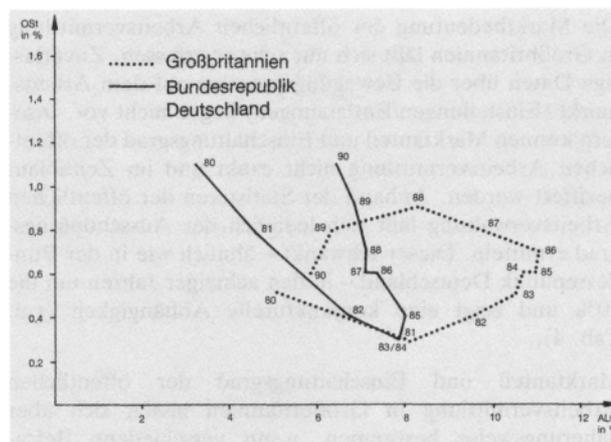
4.3 Beitrag der Arbeitsvermittlung zur Lösung von Struktur- und Besetzungsproblemen auf dem Arbeitsmarkt

In vielen westeuropäischen Ländern ist aktuell ein Nebeneinander von Langzeitarbeitslosigkeit einerseits und Schwierigkeiten bei der Besetzung offener Stellen andererseits zu beobachten (sog. „Mis-Match-Problematik“). Eine effektive Arbeitsvermittlung leistet einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung solcher struktureller Ungleichgewichte und Abstimmungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt. Wie stellen sich diese Probleme in der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien dar und welcher Bezug läßt sich jeweils zum System der Arbeitsvermittlung herstellen?

Das Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland liegt seit dem drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang der achtziger Jahre und trotz des kräftigen und langanhaltenden Aufschwungs der Beschäftigung seit 1983 nahezu unverändert bei rund 30% (s. Entwicklung im Zeitablauf in der Tab. 5). Mit dem Aufschwung einher ging eine Verlangsamung des Tempos der Stellenbesetzungsprozesse. Die durchschnittliche Laufzeit der den Arbeitsämtern gemeldeten, offenen Stellen stieg von 3,2 Wochen in 1983 über 4,9 Wochen in 1987 und 1988 auf inzwischen 7,7 Wochen in 1990. Die darin zum Ausdruck kommenden Besetzungsprobleme bei gleichzeitig hoher, strukturalisierter Arbeitslosigkeit deuten auf Abstimmungsprobleme auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt hin.

Abstimmungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt können auch durch die Beveridge-Kurve illustriert werden¹⁵. Die Beveridge-Kurve bildet den theoretischen Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Vakanzen ab. Unter sonst gleichen Bedingungen, insbesondere bei unveränderter Wirksamkeit der Ausgleichsmechanismen, führt höhere Arbeitskräftenachfrage zum Abbau der Arbeitslosigkeit und einer Zunahme der offenen Stellen. Eine Rezession hat den gegenteiligen Effekt. Bei gleichbleibender Funktionsfähigkeit stellen sich Angebots-/Nachfrageveränderungen im Beveridge-Kurven-Diagramm als Bewegungen von links oben nach rechts unten und umgekehrt dar. Veränderungen der Wirksamkeit des Ausgleichsprozesses führen dagegen zu Verschiebungen der Beveridge-Kurve

Abbildung 1: Beveridge-Kurve für die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien zwischen 1980 und 1990 (Arbeitslosen- und Vakanzenraten als Anteil an den Erwerbstätigen)



Quelle: Department of Employment und Bundesanstalt für Arbeit

selbst. Eine verminderte Wirksamkeit der Ausgleichsprozesse führt zu einer Rechtsverschiebung und vice versa. Die Abbildung 1 zeigt für die Bundesrepublik Deutschland eine starke Rechtsverschiebung seit Mitte der achtziger Jahre. Bei fast gleicher Arbeitslosenquote ist die Vakanzenquote 1990 mehr als zweieinhalbmal so hoch wie 1982.

Tabelle 5: Langzeitarbeitslosigkeit in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland 1979-1990

(Anteile der Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr an allen Arbeitslosen, in Prozent)

| Jahr | Deutschland | Großbritannien |
|------|-------------|----------------|
| 1979 | 19,9 | 25,4 |
| 1981 | 16,2 | 22,0 |
| 1983 | 28,5 | 36,5 |
| 1984 | 32,7 | 39,8 |
| 1985 | 31,0 | 41,0 |
| 1986 | 31,9 | 41,1 |
| 1987 | 31,9 | 40,8 |
| 1988 | 32,6 | 39,6 |
| 1989 | 31,4 | 38,7 |
| 1990 | 29,7 | 32,4 |

Quelle: Department of Employment und Bundesanstalt für Arbeit

Wird nach der Struktur der Vermittlungen seitens der Bundesanstalt für Arbeit gefragt, ist festzuhalten, daß sich nach der IAB/GFK-Befragung Ende 1989 und Anfang 1990 die Einschaltung der Arbeitsämter nach der angeforderten beruflichen Qualifikation, den Wirtschaftsbereichen und der Betriebsgröße deutlich unterscheidet¹⁶. Danach werden die Vermittlungsdienste der BA bei der Besetzung von Vakanzen, die höhere Anforderungen an die berufliche Qualifikation stellen, weniger oft einbezogen als bei Stellen mit geringeren Anforderungen. Während die Arbeitsämter bei un- und angelernten Arbeitern sowie bei Angestellten mit einfachen Tätigkeiten zu etwa 50% bei der Stellenbesetzung eingeschaltet werden, liegt dieser Anteil bei Facharbeitern mit knapp 40% und qualifizierten Angestellten mit knapp 30% niedriger. Bei der Unterteilung nach Wirtschaftsbereichen fallen der geringe Anteil der gemeldeten Vakanzen im Kredit- und Versicherungsgewerbe (jeweils 15% im IV. Quartal 1989 und im I. Quartal 1990) sowie der hohe Anteil beim Staat (59% im IV. Quartal 1989 und 50% im I. Quartal 1990) auf. Der Anteil der gemeldeten Vakanzen nimmt mit der Betriebsgröße zu. Vor allem Kleinbe-

¹⁵ Vgl. zur Herleitung der Beveridge-Kurve ausführlich: Buttler, F./U. Cramer (1991): Entwicklung und Ursachen von mis-match-Arbeitslosigkeit in Westdeutschland. In: MittAB 3, S. 483-500

¹⁶ Reyher, L./E. Spitznagel/G. Kretschmer (1990): Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot. Umfang, Struktur und Besetzungsprobleme. In: MittAB 3, S. 347-372

triebe mit 1-19 Beschäftigten sind mit 37% der gemeldeten an allen Vakanzen unterproportional vertreten und schalten somit die Arbeitsämter bei der Stellensuche weniger häufig ein. Der Anteil der Arbeitslosen an allen vermittelten Personen ist von 79,7% in 1983 auf 65,1% in 1990 zuletzt kontinuierlich zurückgegangen. Nichtarbeitslose Arbeitssuchende wurden also stärker in die Vermittlung einbezogen.

In Großbritannien zeigte sich hinsichtlich der strukturellen Probleme in den achtziger Jahren ein anderes Bild. Nach einem beträchtlichen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit bis auf 41,1% im Jahre 1986 ist ein Rückgang bis auf zuletzt 32,4% (1990) zu verzeichnen (vgl. Tab. 5). Dennoch liegt die Langzeitarbeitslosigkeit in Großbritannien im Beobachtungszeitraum 1979 und 1990 in jedem Jahr über dem entsprechenden Anteil in der Bundesrepublik Deutschland. Die durchschnittlichen Laufzeiten der den Job Centres gemeldeten Vakanzen lagen zwischen 1986 und 1989 etwas über bzw. unter 5 Wochen. 1990 sank die durchschnittliche Laufzeit auf 4,2 Wochen.

Die Beveridge-Kurve für Großbritannien dokumentiert für die achtziger Jahre gegensätzliche Entwicklungen (vgl. Abb. 1). Zunächst ist zu Anfang bis Mitte der achtziger Jahre eine massive Rechtsverschiebung der Kurve zu verzeichnen. Mit der verbesserten Beschäftigungslage seit 1986 hat sich die Beveridge-Kurve aber wieder nach links verschoben und nahezu das Ausgangsniveau von 1980 erreicht.

Die Qualifikationsstrukturen der von öffentlichen bzw. privaten Trägern in Großbritannien vermittelten Stellen unterscheiden sich deutlich. Der Schwerpunkt der öffentlichen Arbeitsvermittlung liegt im Bereich einfacher Büro- und Produktionstätigkeiten. Zwischen 1985 und 1990 lag der Anteil der Arbeitslosen an allen vermittelten Personen relativ konstant bei etwa 80%. Die in der Tabelle 3 dokumentierten Ergebnisse einer Unternehmensbefragung 1989/90 zeigen bei der Einschaltung der öffentlichen Arbeitsvermittlung nach Qualifikationsebenen jedoch kaum Unterschiede zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland.

Private Arbeitsvermittlung ist nach der bereits im Abschnitt 4.2 erwähnten Umfrage des britischen Dachverbandes privater Vermittlungs- und Verleihagenturen FRES in folgenden Bereichen tätig (jeweils in Prozent aller durch Private getätigte Vermittlungen): Bürobereich (v.a. Sekretärinnen) 66%; Management 16%; qualifizierte Fachkräfte (v.a. Ingenieure und EDV-Personal) 10%; Un- und Angelernte (v.a. Haushaltspersonal und Au-pair) 3% sowie Sonstige (v.a. Hotel- und Gaststättengewerbe) 5%.¹⁷ Haupttätigkeitsfelder der privaten Arbeitsvermittlung in Großbritannien sind also zum einen besonders qualifizierte Aufgaben (Management und qualifizierte Fachkräfte) und zum anderen vor allem der Bürobereich, der auch bei der von vielen Agenturen ebenfalls ausgeübten Arbeitnehmerüberlassung eine herausragende Rolle spielt. Generell gilt dabei, daß sich die Agenturen nicht nur – wie bereits erwähnt – regional, sondern auch in starkem Maße berufsfachlich spezialisieren.

¹⁷ FRES (1990), a.a.O., S. 1 ff.

¹⁸ Das Restart-Programm sieht Beratungsgespräche mit Langzeitarbeitslosen vor. Es wird dabei versucht, die Arbeitslosen zu motivieren, sich um offene Stellen zu bewerben und/oder ihnen zu helfen, sich um die Teilnahme an geeigneten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu bemühen. Da die Teilnahme an diesen Gesprächen nicht freiwillig ist, kann die Verfügbarkeit überprüft und möglicherweise ein Leistungsmissbrauch aufgedeckt werden.

Für die Würdigung der Diskussion um das Alleinvermittlungsrecht der BA ist es erforderlich, die Bedeutung der Arbeitsvermittlung für die Wirksamkeit des Ausgleichsprozesses herauszuarbeiten. Werden die Beveridge-Kurven für die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien nebeneinander betrachtet, könnte man wegen der sichtbaren Besserungstendenzen der Wirksamkeit des Ausgleichsprozesses in Großbritannien zu dem vorschnellen Schluß kommen, das System der Arbeitsvermittlung funktioniere dort deshalb besser. Die Beseitigung von strukturellen Ungleichgewichten (Linksverschiebung der Beveridge-Kurve) hängt aber daneben von einer ganzen Reihe anderer Faktoren ab: z. B. der Heterogenität von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften in regionaler und qualifikatorischer Hinsicht, Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft von Arbeitgebern und Arbeitssuchenden, Höhe der Lohnersatzleistungen im Verhältnis zum erzielbaren Erwerbseinkommen, Kontrolle des Leistungsmissbrauchs.

Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit und die Linksverschiebung der Beveridge-Kurve in Großbritannien dürfte zum Teil auch auf Maßnahmen des britischen Arbeitsministeriums zurückzuführen sein, die an der Wirksamkeit des Ausgleichsprozesses ansetzten. Zu erwähnen ist das 1986 ins Leben gerufene Restart-Programm¹⁸, die bereits teilweise vollzogene Zusammenfassung von Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung, eine genauere Überprüfung der Arbeitswilligkeit der Arbeitslosen sowie bestimmter Kürzungen im Leistungsbereich. Diese Maßnahmen wurden begleitet durch ein beträchtliches Beschäftigungswachstum, welches ebenfalls zur Verbesserung der Abstimmungsprozesse beigetragen haben dürfte. Da die Struktur- und Besetzungsprobleme in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland sich von der Intensität her (nach den gewählten Indikatoren: Umfang der Langzeitarbeitslosigkeit und Beveridge-Kurve) kaum unterscheiden und die Probleme der Abstimmung in Großbritannien Anfang bis Mitte der achtziger Jahre sogar eher als gravierender einzustufen waren, bietet offenbar die Existenz privater Arbeitsvermittlung allein keine Gewähr für ein gutes Funktionieren des globalen Ausgleichsprozesses. Lediglich in sehr spezialisierten Teilarbeitsmärkten (v.a. im Bereich der Führungskräfte und qualifizierter Fachkräfte) leistet sie wichtige Lösungsbeiträge, weil die öffentliche Arbeitsvermittlung in diesen Bereichen Wettbewerbsnachteile (u. a. wegen der aufwendigen Personalbeschaffung und Bewerberselektion) aufweist. Da private Arbeitsvermittlung in Großbritannien also auch aus struktureller Perspektive eher komplementär zur öffentlichen Arbeitsvermittlung zu sehen ist, dürfte ihre Existenz die Beschäftigungsaussichten von Problemgruppen des Arbeitsmarktes weder im positiven noch im negativen Sinn nachhaltig beeinflussen.

4.4 Arbeitskräftefluktuation bei unterschiedlichen Systemen der Arbeitsvermittlung

Das Auftreten privater Arbeitsvermittler am Arbeitsmarkt könnte die Fluktuation erhöhen, weil diese via Direktsprache von beschäftigten Arbeitnehmern eine verstärkte Abwerbungspraxis herbeiführen könnten. Dies wird damit begründet, daß betrieblichen Aufträgen an private Arbeitsvermittler zur Besetzung von Vakanzen wegen des Mangels an arbeitssuchenden Fachkräften nur entsprochen werden kann, wenn Beschäftigte durch Abwerbung gewonnen werden. Dabei wird befürchtet, daß durch eine zunehmende Abwerbungspraxis vor allem kleine und mittlere Unternehmen benachteiligt würden. Eine zunehmende Instabilität

der Arbeitsverhältnisse könnte die Ausbildungsaktivitäten dieser Betriebe mindern, weil eine Amortisation der Ausbildungsaufwendungen im Unternehmen nicht gewährleistet ist.

Die Einschätzung dieses Arguments wird dadurch erschwert, daß die Erfassung von Arbeitsmarktbewegungen sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in besonderem Maße in Großbritannien lückenhaft ist. Der Fluktuationsgrad des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland läßt sich lediglich mit Hilfe der Statistik Sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ermitteln (vgl. Tab. 6). Diese Fluktuationskennziffern zeigen beachtliche Bewegungen über den externen Arbeitsmarkt. Die durchschnittliche Verweildauer der Beschäftigten betrug im Zeitraum 1977 bis 1989 nie länger als 3,6 Jahre. Die Umschlagsziffer für den jährlichen Labour-Turnover lag in den achtziger Jahren relativ konstant bei knapp 30%. Erkennbar ist allerdings ein – wenn auch nur geringfügiger – Anstieg der Umschlagsziffer und der Einstellungsquote in Jahren mit einer günstigeren Arbeitsmarktsituation.

Diese Fluktuationskennziffern zeichnen aber aus einer ganzen Reihe von Gründen kein vollständiges Bild der Bewegungsprozesse auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt. Einstellungs- und Bestandszahlen aus der Statistik Sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erfassen nur ca. 80% der Beschäftigungsverhältnisse. Nicht enthalten sind

öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse und Arbeitsverhältnisse unterhalb der Sozialversicherungsgrenze. Außerdem begründen uneindeutige Meldetatbestände beim Beginn eines Sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses eine in ihrem quantitativen Gewicht kaum abschätzbare Überhöhung der Einstellungszahlen (Beispiele: Ummeldungen vom Arbeiter- zum Angestelltenverhältnis, Inhaberwechsel von Firmen, vorübergehendes Ruhen eines Beschäftigungsverhältnisses).

Vollkommen unzureichend ist das britische Datenmaterial. Eine fortlaufende Statistik wird lediglich über den Bestand an Beschäftigungsverhältnissen, nicht aber über Einstellungen und Entlassungen geführt. Nur die bereits im Abschnitt 4.2 angesprochenen Befragungsergebnisse geben Anhaltspunkte über Bewegungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt in Großbritannien. Wird von der durch eine Unternehmensbefragung der IFF Research Ltd. ermittelten Zahl von 7,4 Mio. Einstellungen für das Jahr 1987 ausgegangen und der dem Labour Force Survey für 1987 zugrundegelegte Bestand an Beschäftigungsverhältnissen von 23,3 Mio. als Bezugsgröße verwendet, ergibt sich eine Einstellungsquote für das bereits Besserungen auf dem Arbeitsmarkt erkennen lassende Jahr 1987 von 31,8%. Nach dem jährlich durchgeführten Labour Force Survey hat im Zeitraum von 1984 bis 1990 der Anteil der Personen, die ihren Arbeitsplatz gewechselt haben, stetig zugenommen. Gaben 1984 noch 8% einen Arbeitsplatzwechsel an, waren es 1985 und 1986 jeweils 10%, 1987 und 1988 jeweils 11% und 1989 und 1990 sogar jeweils 13%. Diese Zahlen sind allerdings nur für die Entwicklung und Tendenz der Bewegungsprozesse, nicht aber für deren Größenordnung aussagekräftig. Da jeweils nur zu einem bestimmten Zeitpunkt im Jahr gefragt wird und der entsprechende Vorjahrestermine als Bezugspunkt herangezogen wird, muß wegen der fehlenden Erfassung der zwischenjährlichen Bewegungsprozesse von deutlich höheren Fluktuationskennziffern ausgegangen werden (in etwa in der Größenordnung der Einstellungsquote von 1987, allerdings nach dem Labour Force Survey mit steigender Tendenz)¹⁹.

Das vorliegende, leider unzureichende Datenmaterial gibt keine Hinweise, daß vor dem Hintergrund der wachsenden Zahl gewerblicher Vermittlungsagenturen in Großbritannien die Arbeitskräftefluktuation nachhaltig zugenommen hat. Es deutet zwar auf etwas größere Bewegungsprozesse auf dem britischen Arbeitsmarkt im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland hin; diese werden aber durch eine Reihe anderer, für die Höhe der Fluktuation ebenfalls bedeutsamer Faktoren überlagert. Die höhere Fluktuation in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre in Großbritannien ist in engem Zusammenhang mit der allgemein verbesserten Arbeitsmarktsituation zu sehen. Daneben beeinflussen aber auch beispielsweise kündigungsschutzrechtliche Regelungen, die Zulässigkeit befristeter Arbeitsverhältnisse, betriebliche Personalstrategien sowie die regionale und berufliche Mobilität der Arbeitnehmer die Höhe der Fluktuation.

Bei der Interpretation der offenbar nicht so großen Unterschiede beim Labour-Turnover zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik sollte allerdings erwähnt werden, daß nach den Conduct of Employment Agencies and Employment Business Regulations von 1976 die Direktansprache von Arbeitskräften in bestehenden Arbeitsverhältnissen grundsätzlich nicht erlaubt ist. Dagegen ist headhunting bei Führungskräften gang und gäbe und wird auch toleriert.

Tabelle 6: Arbeitskräftefluktuation in der Bundesrepublik

| Kennziffer Jahr | Umschlagsziffer ¹ Labour- Turnover) in % | Einstellungs- quote ² in % | Arbeitslosen- quote ³ in % |
|--------------------|--|---|---|
| 1961 | – | 41,3 | 0,8 |
| 1965 | – | 36,2 | 0,7 |
| 1973 | – | 33,7 | 1,2 |
| 1977 | 29,6 | 30,5 | 4,5 |
| 1978 | 29,9 | 30,8 | 4,3 |
| 1979 | 31,4 | 32,3 | 3,8 |
| 1980 | 29,9 | 31,3 | 3,8 |
| 1981 | 29,9 | 30,8 | 5,5 |
| 1982 | 28,3 | 27,9 | 7,5 |
| 1983 | 29,3 | 28,4 | 9,1 |
| 1984 | 27,6 | 28,0 | 9,1 |
| 1985 | 28,0 | 28,6 | 9,3 |
| 1986 | 27,8 | 28,8 | 9,0 |
| 1987 | 28,1 | 28,7 | 8,9 |
| 1988 | 28,1 | 28,7 | 8,7 |
| 1989 | 29,9 | 31,2 | 7,9 |

¹ Die Umschlagsziffer U (LT) wurde auf Grundlage der Statistik sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung berechnet:

$U(LT) = 1/2 (A_i + S_i)/B_i$ mit
 A_i = Begonnene Beschäftigungsverhältnisse im Jahr;
 S_i = Beendete Beschäftigungsverhältnisse im Jahr;
 B_i = Beschäftigte Arbeitnehmer (Jahresdurchschnitt) im Jahr;

² Die Einstellungsquote (E) wurde wie folgt berechnet: $E = A_i/B_i$

³ Jahresdurchschnitt auf der Basis der abhängigen zivilen Erwerbspersonen

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

¹⁹ Dies bestätigt eine Vergleichsrechnung für die Bundesrepublik Deutschland mit Hilfe der Statistik Sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Wird für den Zeitpunkt 30.6.1989 nach dem Anteil der Betriebswechsler an allen Beschäftigten gefragt und der 30.6.1988 als Bezugspunkt gewählt, ergeben sich mit den britischen Zahlen durchaus vergleichbare 9,5%.

4.5 Transparenz des Arbeitsmarktes

Transparenz ist eine der wichtigen Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit von Märkten. Transparenz auf dem Arbeitsmarkt, d. h. Kenntnis der verfügbaren Vakanzen und Bewerber, fördert die Eigeninitiative und direkte Kontaktaufnahme von Arbeitgebern und Arbeitsuchenden. Transparenz erleichtert auch der öffentlichen Arbeitsverwaltung die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, z. B. die Beobachtung des Arbeitsmarktes oder die Kontrolle von Leistungsansprüchen bei Arbeitslosigkeit. Durch das Auftreten privater Arbeitsvermittler am Markt könnten aber Stelleninformationen stärker dezentralisiert werden und sich die Transparenz verringern. Damit wäre vor allem dann zu rechnen, wenn die Einschaltung privater Arbeitsvermittler zu Lasten allgemein zugänglicher Kanäle wie der öffentlichen Arbeitsvermittlung oder der von Arbeitgebern aufgegebenen Zeitungsinseraten geht.

Ein wichtiger Indikator für die Transparenz des Arbeitsmarktes ist die Meldequote. Diese bezeichnet den Anteil der den Arbeitsämtern gemeldeten offenen Stellen an allen offenen Stellen. Nach einer Betriebsbefragung des IAB/GFK im IV. Quartal 1989 und im IV. Quartal 1990 betrug die Meldequote 41 bzw. 34%, wenn dabei Stellen zugrundegelegt werden, die unverzüglich besetzt werden sollten²⁰. Die Zahl der gemeldeten offenen Stellen ist seit dem Tiefpunkt der Beschäftigung im Jahre 1983 (jeweils Septemberwerte) kontinuierlich von ca. 78.200 auf ca. 319.500 (jeweils Septemberwerte) im Jahre 1990 gestiegen. Zurückzuführen ist dies auch auf die beträchtliche Zunahme der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer (einschl. Arbeitnehmer) zwischen 1983 und 1990 von 23,2 Mio. auf 25,7 Mio.

In Großbritannien betrug die Meldequote – nach der bereits erwähnten IFF-Befragung – im Januar 1988 ca. 34%. Der durchschnittliche Bestand der gemeldeten offenen Stellen hat auch in Großbritannien von 91.100 im Jahre 1981 auf 248.600 im Jahre 1988 zugenommen. Allerdings ist danach ein Rückgang zu verzeichnen (1989: 219.500; 1990: 173.500). Auch die Arbeitsmarktentwicklung in Großbritannien zeigt ein beträchtliches Beschäftigungswachstum zwischen den Zeitpunkten Juni 1983 (21,1 Mio.) und Juni 1990 (22,9 Mio.) von ungefähr 1,8 Mio. an. Allerdings sind zum Ende der achtziger Jahre und zu Beginn der neunziger Jahre Abschwächungstendenzen erkennbar.

Diese Zahlen dokumentieren, daß die öffentliche Arbeitsvermittlung in Großbritannien trotz der Existenz und wachsenden Bedeutung privater Agenturen über einen beachtlichen Marktausschnitt bei den Vakanzen verfügt. Dies zeigen auch die auf der Ordinate in der Abbildung 1 ablesbaren Vakanzraten der Jahre 1980 – 1990 für die Bundesrepublik und Großbritannien. Sie weisen vergleichbare Größenordnungen und Bandbreiten auf.

Transparenzprobleme durch private Arbeitsvermittlung scheinen aber vielmehr in einem anderen Sachverhalt begründet zu sein. In Großbritannien spielen Zeitungsinsertate die wichtigste Rolle bei der Rekrutierung und Arbeitsplatzsuche (s. hierzu auch die Tab. 3). Zwar erscheinen

nach vorliegenden Untersuchungen die meisten Anzeigen unter dem Namen des Arbeitgebers selbst, jedoch zeigen die Stellenangebote auch die Vielzahl von Personalberatungs- und Vermittlungsunternehmen, die auf dem britischen Markt tätig sind. Erfolgreiche Bewerber in Großbritannien, so heißt es in einer international vergleichenden Studie, müßten auch deshalb in stärkerem Maße bereit sein, Zeit in die Suche zu investieren²¹. In vielen Fällen würde der direkten Kontaktaufnahme die Konsultation eines Vermittlungsunternehmens vorausgeschaltet.

4.6 Gewährleistung des Arbeitnehmerschutzes

Als eine der wesentlichen Begründungen für das Verbot gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland wird angeführt, daß dubiose Geschäftemachelei (u. a. durch überhöhte Vermittlungsgebühren) mit der Not von Arbeitsuchenden vermieden werden solle. Dabei wird allerdings unterstellt, daß möglichen Gefährdungen des Arbeitnehmerschutzes nur mit Hilfe eines Alleinvermittlungsrechts der öffentlichen Arbeitsverwaltung begegnet werden kann.

Wie im Abschnitt 3.3 näher ausgeführt, wird die Einhaltung der Rechtsnormen zur privaten Arbeitsvermittlung und Arbeitnehmerüberlassung in Großbritannien von einem eigens dazu eingerichteten Lizenzierungsbüro überwacht. Dieses Büro ist u. a. zuständig für die Entgegennahme von Beschwerden. Die Zahl der Beschwerden erreichte im Jahr 1983/1984 (vom 1.4. bis 31.3.) mit 1.104 im Verhältnis zu der Zahl der Lizenzinhaber von 7.019 (15,7%) ihren bisherigen Höchststand. Seit 1985/1986 ist die Zahl der Beschwerden (gemessen an der Entwicklung der Zahl der Lizenzinhaber) rückläufig und beläuft sich auf ca. 6-7% (vgl. Tab. 7). Bei knapp 40% der Beschwerden konnten den Agenturen Gesetzesverstöße nachgewiesen werden. In der Mehrzahl handelt es sich dabei um nachgewiesene Vermittlungstätigkeiten von Agenturen ohne gültige Lizenz. Als eine weitere häufig genannte Beschwerde wird notiert, daß Agenturen bei ihren Stelleninseraten auf die Nennung ihres Namens verzichten. Fälle, in denen von Arbeitnehmern widerrechtlich Honorare verlangt werden, spielen in dieser Statistik eine absolut untergeordnete Rolle. In keinem der Jahre wurden mehr als zehn entsprechende Gesetzesverstöße durch Beschwerden aufgedeckt. Eine strafrechtliche Verfolgung von Gesetzesverstößen oder gar ein Lizenzentzug erfolgte nur in ganz wenigen Fällen.

Nach den Statistiken des Lizenzierungsbüros kann demnach von weitgehend seriös arbeitenden Vermittlungsagenturen in Großbritannien gesprochen werden. Substantielle Gefährdungen des Arbeitnehmerschutzgedankens sind danach nicht erkennbar. Dazu beigetragen haben nicht zuletzt die gesetzlichen Regelungen der privaten Arbeitsvermittlung aus den siebziger Jahren und die dadurch eingebauten Kontrollmechanismen (vgl. hierzu ausführlich Abschnitt 3.3). Dies schließt natürlich nicht aus, daß es in bestimmten Randbereichen zu unseriösen Machenschaften von Vermittlungsagenturen kommt und diese nicht aufgedeckt werden können. Ursache hierfür sind die vergleichsweise geringen Markteintritts- und Marktaustrittskosten. Dennoch ist unwahrscheinlich, daß sich unseriöse Vermittlungspraktiken, die Kunden schädigen, auf längere Frist im Wettbewerb behaupten können. Ein erfolgreicher Arbeitsvermittler braucht eine gute Reputation bei seinen Kunden. Sein auf Dauer erzielbarer Gewinn ist Anreiz für eine seriöse Vermittlungstätigkeit.

²⁰ IAB-Kurzbericht vom 13.6.1991: Zahl der Vakanzen im bisherigen Bundesgebiet spürbar gestiegen – das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot im vierten Quartal 1990 im Vergleich zum Vorjahr

²¹ Personal (1991): Arbeitsbedingungen in Europa: Großbritannien. Heft 4, S. 115 ff.

Tabelle 7: Employment Agencies Act 1973 – Zahl der Beschwerden und Rechtsfolgen

| Jahr | Zahl der Lizenzinhaber ¹ (jeweils zum 31. 3.) | Beschwerden in Prozent der Lizenzinhaber | Gesetzesverstöße aufgedeckt durch Beschwerden (in Prozent der Lizenzinhaber) | Strafrechtliche Verfolgung von Gesetzesverstößen | Lizenzentzug | Lizenzverweigerung |
|---------|---|--|---|--|--------------|--------------------|
| 1985/86 | 9 000 | 678 – 7,5% | keine Angaben | 3 | 1 | 3 |
| 1986/87 | 10 352 | 781 – 7,5% | 299 – 2,9% | 1 | 2 | 3 |
| 1987/88 | 11 769 | 735 – 6,2% | 319 – 2,7% | 0 | 0 | 0 |
| 1988/89 | 14 137 | 898 – 6,4% | 374 – 2,6% | 0 | 0 | 5 |
| 1989/90 | 16 537 | 1085 – 6,6% | 412 – 2,5% | 0 | 0 | 3 |
| 1990/91 | 17 193 | 1123 – 6,5% | 421 – 2,4% | 0 | 0 | 2 |

¹ Die Zahl enthält alle Vermittlungs- und Verleihagenturen Quelle:

Employment Department, Employment Agency Licensing

5 Folgerungen für die Diskussion um das deutsche Vermittlungsmonopol: Wechsel oder Weiterentwicklung des Systems?

Der Ländervergleich hat gezeigt, daß sich die für die Arbeitsvermittlung relevanten Indikatoren (z. B. Marktanteil und Einschaltungsgrad der öffentlichen Arbeitsverwaltung, Beveridge-Kurven, Arbeitskräftefluktuation, Meldequoten) weniger deutlich unterscheiden als dies vielleicht vorweg zu vermuten war. Bemerkenswert ist dieses Ergebnis vor allem deshalb, weil sich die Systeme der Arbeitsvermittlung in Großbritannien und der Bundesrepublik grundlegend unterscheiden.

Eine Erklärung hierfür könnte darin bestehen, daß der Arbeitsvermittlung bei der Beseitigung von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt Grenzen gesetzt sind. Sie operiert immer mit einer exogen vorgegebenen Anzahl und Struktur von Vakanzen und Bewerbern. Stellen werden nicht zusätzlich geschaffen, sondern lediglich schneller und/oder besser besetzt. Die quantitativen Effekte der Arbeitsvermittlung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind deshalb eher gering einzustufen. Niveaueffekte auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wären bei Zulassung privater Arbeitsvermittlung nur dann zu erwarten, wenn dadurch die Laufzeit offener Stellen verringert werden könnte. Eine kürzere Laufzeit offener Stellen würde die Beschäftigung erhöhen und die (friktionelle und strukturelle) Arbeitslosigkeit reduzieren. Eine möglichst paßgenaue Besetzung erfordert aber Zeit, weil Anforderungsprofil des Betriebes und Qualifikationsprofil des Bewerbers möglichst weitgehend in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Die Erfahrungen in Großbritannien zeigen, daß Auftraggeber für das zu leistende Honorar an die Agentur die Beschaffung eines geeigneten Bewerbers erwarten. Paßgenauigkeit und Schnelligkeit bei der Besetzung einer Stelle können sich also widersprechen.

Darüber hinaus wird die Bedeutung der Arbeitsvermittlung für die Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt dadurch relativiert, daß eine Vielzahl anderer Möglichkeiten der Beschaffung von Informationen über Vakanzen und Bewerber bestehen. Durch die Arbeitsvermittlung wird deshalb immer nur ein Ausschnitt der Vakanzen und

Stellensuchenden erfaßt. Die Selbstsuche von Arbeitgebern und Arbeitsuchenden ist nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien dominant, sondern darüber hinaus in vielen anderen Ländern²².

Die in der Debatte um die Aufhebung des deutschen Vermittlungsmonopols zum Ausdruck kommenden Hoffnungen und Befürchtungen werden durch die vorliegenden Ergebnisse relativiert. Beispielsweise stellt sich die Frage, ob die BA bei der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben (z. B. Kontrolle des Leistungsmissbrauchs, Arbeitsmarktbeobachtung) tatsächlich jetzt wesentlich gestört würde, wenn im ungünstigsten Fall anstelle von ungefähr drei Viertel aller Stellenbesetzungen durch das Auftreten gewerblicher Agenturen dann 80 bis 85% aller Stellenbesetzungen an ihr vorbeilaufen würden. Genauso zu relativieren sind aber mögliche Effekte einer durch die Zulassung privater Arbeitsvermittlung bedingten Ausweitung der Vermittlungskapazitäten und Verbesserung der angebotenen Vermittlungsleistungen auf den qualitativen Arbeitsmarktausgleich, sofern durch diese lediglich 5 - 10% der Stellenbesetzungen – wenn auch quantitativ bedeutsam auf speziellen Teilarbeitsmärkten – erfaßt werden können. Diese Schlußfolgerungen aus den Befunden sollten nicht mißverstanden werden. Eine *effiziente* Arbeitsvermittlung ist bedeutsam für die Wirksamkeit der Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt. Sie ist *eine wichtige Rahmenbedingung*, keinesfalls aber der bestimmende Faktor für die Überwindung konjunktureller und struktureller Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Abschnitt 2).

Die Befunde geben keine klaren Hinweise auf die Überlegenheit des einen oder anderen Systems. Sie dämpfen die Erwartung, daß die auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt sichtbaren – häufig der öffentlichen Arbeitsvermittlung zugeschriebenen – Struktur- und Besetzungsprobleme durch die Zulassung privater Arbeitsvermittlung behoben oder auch nur nachhaltig verringert werden könnten. Ein Systemwechsel in der Bundesrepublik Deutschland ist nach den vorliegenden Ergebnissen somit nicht zwingend. Insofern wäre alternativ zu einer allgemeinen Liberalisierung im Bereich der Arbeitsvermittlung auch daran zu denken, das bestehende System im Prinzip zu erhalten und gezielt zu verbessern. Elemente einer solchen Reform könnten Öffnungen für private Agenturen in Teilbereichen sowie ein umfassendes Programm zur Weiterentwicklung des öffentlichen Vermittlungsangebotes der BA sein.

Nicht zuletzt durch das EuGH-Urteil vom 23. 4. 1991 ist für den Bereich der Vermittlung von Führungskräften eine

²² Z. B. betragen die Marktanteile der öffentlichen Arbeitsvermittlung an allen Stellenbesetzungen in Dänemark 10-15% (1989/1990), in Frankreich 17% (1989), in den Niederlanden 21% (1988) und in Schweden 22% (1989/1990). Vgl. hierzu ausführlich Walwei, U. (1991b): Job Placement in Europe – An International Comparison. In: *Intereconomics*, Heft 5, S. 248-254

gesetzliche Änderung erforderlich. Eine Liberalisierung in diesem Marktsegment ist geboten. Nach den Schätzungen über die Marktbedeutung der BA (ZAV) im Bereich der Führungskräftevermittlung ist festzuhalten, daß sie die Marktbedürfnisse in diesem speziellen Marktsegment nicht umfassend befriedigen kann. Aus Kostengründen (besonders hoher Vermittlungsaufwand) ist es problematisch, Leistungen im Zusammenhang mit der Besetzung von Führungspositionen unentgeltlich und damit zu Lasten der Versicherungsgemeinschaft bereitzustellen. Um kostendeckend zu arbeiten, könnte die BA für die Vermittlung von Führungskräften durch die ZAV Gebühren erheben. Ihre Höhe könnte im Rahmen einer Gebührenordnung nach den marktüblichen Honoraren festgelegt werden. Die rechtlichen Voraussetzungen dafür wären zu schaffen. Eine dadurch zunehmende Marktorientierung und Betriebsnähe der ZAV käme auch den in anderen Teilmärkten operierenden Vermittlungsdiensten zugute.

Eine Ausdehnung der Vermittlungskapazitäten und Verbesserung des Dienstleistungsangebotes für den sog. „Kernbereich der Arbeitsvermittlung“ ist auch durch eine Weiterentwicklung der öffentlichen Arbeitsverwaltung erreichbar. Realisierbare Vorschläge hierzu unterbreiten Klös sowie Buttler/Cramer²³. Organisatorisch geht es darum, durch eine Umstrukturierung der Arbeitsverwaltung mehr personelle Ressourcen für die Arbeitsvermittlung zu schaffen und die Vermittlungstätigkeit in den Vordergrund des Aufgabenfeldes zu rücken sowie inhaltlich neu zuzuschneiden. Erfolgversprechende Ansatzpunkte zur Effizienzverbesserung der Vermittlungsdienste können aus dem Studium der Arbeitsweise privater Agenturen gewonnen werden. Zu denken wäre dabei an die Stärkung des Außendienstes in den Betrieben, die Schaffung dezentraler Vermittlungsagenturen, die Einführung von Team- und profit center-Konzeptionen, erfolgsabhängige Entlohnungssysteme für die Arbeitsvermittler sowie Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung. Nachahmenswerte Ansätze finden sich auch im Rahmen der Mitte der achtziger Jahre durchgeführten Reform der schwedischen Arbeitsverwaltung²⁴. Dort werden seitdem die Vermittlungsdienste als wichtigste Aufgabe der öffentlichen

Arbeitsverwaltung und mehr noch als kundenorientierte Dienstleistung begriffen. Zu diesem Zweck wurde die Arbeitsverwaltung entbürokratisiert, professionalisiert und dezentralisiert. Die starke Einschaltung der Arbeitsämter in die Suchprozesse dort zeigt, daß eine Stärkung der Vermittlungseffizienz auch ohne die Zulassung privater Arbeitsvermittlung erzielt werden kann.

Für eine konsequente und forcierte Weiterentwicklung/Verbesserung der öffentlichen Arbeitsverwaltung sprechen drei gewichtige, inhaltliche Gründe. Erstens kann durch den verstärkten Einsatz elektronischer Hilfsmittel die Transparenz auf dem Arbeitsmarkt erhöht und die Eigeninitiative der Arbeitssuchenden gefördert werden. Zweitens ist der Aspekt zu würdigen, daß – wie die Ergebnisse des Ländervergleichs zeigen – die Struktur- und Besetzungsprobleme auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt nicht allein durch verbesserte Vermittlungsleistungen oder etwa durch Zulassung privater Arbeitsvermittlung behoben werden. Zusätzliche Hilfen zur Eingliederung in Problemsituationen und zur beruflichen Qualifizierung sind bei wachsenden strukturellen Diskrepanzen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage das Gebot der Stunde. Nur die öffentliche Arbeitsverwaltung bietet gleichzeitig Vermittlung und individuelle Förderleistung. Drittens sind Vermittlungsdienste, die zumindest potentiell den gesamten Arbeitsmarkt abdecken und von der informationstechnischen Vernetzung der Gesamtheit Gebrauch machen können, vorzugsweise geeignet, die Unscharfen des Arbeitsmarktes (arbeitnehmerseitige Flexibilitäts- und arbeitgeberseitige Substitutionsspielräume) auszunutzen und damit den Ausgleichsprozeß zu erleichtern.

Letztlich bleibt die Entscheidung über die Beibehaltung bzw. Aufhebung des Alleinvermittlungsrechts der BA (im „Kernbereich“) auch nach dieser Untersuchung offen. Die empirischen Befunde des Ländervergleichs stützen weder die Überlegenheit des einen noch des anderen Modells. Ordnungs- und sozialpolitische Überlegungen werden den Ausschlag geben. Dieser Beitrag ermöglicht aber den Entscheidungsträgern eine Gewichtung der in der Diskussion um das Vermittlungsmonopol vorgetragenen kontroversen Argumente.

²³ Klös, H.-P. (1991), a.a.O., S. 37-51; Buttler, F./U. Cramer (1991), a.a.O., S. 493 ff.

²⁴ Larsson, A. (Schwedisches Zentralamt für Arbeit) (1989): Von der Behörde zum Serviceorgan, unveröffentlichtes Manuskript