

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ulrich Walwei

Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung
Möglichkeiten und Grenzen der Messung ihres Nutzens
für Arbeitssuchende, Betriebe und die Volkswirtschaft

28. Jg./1995

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 „Schwerpunkt-heft“, 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>

Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung

Möglichkeiten und Grenzen der Messung ihres Nutzens für Arbeitsuchende, Betriebe und die Volkswirtschaft

Ulrich Walwei*

Die Besetzung einer Stelle durch die Arbeitsvermittlung (oder auch durch andere Suchwege) führt keinesfalls selbstverständlich zu zusätzlicher Beschäftigung oder gar zu weniger Arbeitslosigkeit. Hinter dem Versuch der Messung des Bruttoeffekts (z.B. in Form der Zahl der getätigten Vermittlungen) steckt immer und überall der Leitgedanke, daß eine starke Einschaltung der (öffentlichen und auch privaten) Arbeitsvermittlung für den Arbeitsmarkt von Vorteil wäre. Viel zu wenig wird jedoch beachtet, daß es bei der Beurteilung der Effizienz der Arbeitsvermittlung weniger auf das quantitative Volumen ankommt, als vielmehr auf den Nettonutzen für die Kunden der Arbeitsvermittlung und die Volkswirtschaft insgesamt.

Die entscheidende Frage auf der Mikroebene, also in bezug auf die Kunden der Arbeitsvermittlung, ist, was ihnen widerfahren wäre, wenn sie deren Leistung nicht in Anspruch genommen hätten. Untersuchungen zum Nettonutzen der Arbeitsvermittlung als Suchweg sind bisher rar und liegen lediglich für Nordamerika und einige europäische Länder vor. In bezug auf die Arbeitssuchenden kommen sie übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß die Aktivitäten der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste einen nachhaltigen Beitrag zur Verringerung der Dauer der Arbeitslosigkeit leisten können. Bei einem Effizienzvergleich zu anderen betrieblichen Rekrutierungswegen schneiden öffentliche und private Arbeitsvermittlung in den vorliegenden Untersuchungen dagegen nicht immer gut ab.

Auf der Makroebene ist die Frage zu stellen, wie sich die Aktivitäten der Arbeitsvermittlung auf gesamtwirtschaftliche Größen, wie z.B. Niveau und Struktur von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, ausgewirkt haben. Da die Arbeitsvermittlung bei ihren Kunden auf der Arbeitgeberseite keine Stellen schaffen kann, sorgen ihre Aktivitäten im Ergebnis für eine Umverteilung von Beschäftigungschancen und Arbeitsloskeitsrisiken zugunsten ihrer Klientel. Rechtfertigen könnte man dies im Fall privater Agenturen mit deren Beitrag zu einer Verbesserung der Marktallokation und im Falle der öffentlichen Arbeitsvermittlung mit deren Beitrag zur Reintegration schwervermittelbarer Personengruppen.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Bruttoeffekte der Arbeitsvermittlung
 - 2.1 Indikatoren der Erfassung
 - 2.2 Strukturaspekte der Vermittlung
 - 2.3 Empirische Ergebnisse
 - 2.4 Aussagefähigkeit
- 3 Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung
 - 3.1 Theoretische Grundlagen
 - 3.2 Mikroeffekte
 - 3.3 Makroeffekte
- 4 Fazit: Evaluation als Prozeß
- 5 Literaturverzeichnis

1 Einleitung

Jahr für Jahr kommt eine Vielzahl neuer Beschäftigungsverhältnisse zustande. Die Arbeitsvermittlung ist daran mehr oder weniger häufig beteiligt. Vermittlungserfolge (gemessen an der Zahl der vermittelten Arbeitsuchenden bzw. der Zahl der besetzten offenen Stellen) werden aber hinsichtlich ihrer einzel- und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen vielfach zu undifferenziert betrachtet. Zwei Beispiele mögen dies verdeutlichen:

– Der Bundesverband Personalvermittlung e.V.¹ geht davon aus, daß im Jahr 1995 von privaten Agenturen 15 000 Vermittlungen getätigt werden könnten. Dabei nimmt er weiter an, daß es sich bei 55% der vermittelten Personen entweder um Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen (verhinderte Arbeitslose) handelt. Auf der Basis weiterer Annahmen² errechnet er als Entlastungseffekt für die Bundesanstalt für Arbeit eine Einsparung von 210 Mio. DM für Arbeitslosengeld.

– Das EG-Weißbuch schlägt neben anderen Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation u.a. einen mutigen Ausbau öffentlicher Vermittlungsdienste vor (Kommission der Europäischen Union 1993: 21). In Simulationen wird errechnet, daß eine Verdreifachung der für Vermittlungsdienste zur Verfügung stehenden Sachausgaben (einschl. des dabei kräftig zu Buche schlagenden Personals) beträchtliche positive Beschäftigungseffekte nach sich zöge. Durch den erwarteten Arbeitslosigkeitsentlastungseffekt könne man bereits nach drei Jahren eine Kompensation des Zusatzaufwandes erwarten.³

Solche Rechnungen mögen auf den ersten Blick eindrucksvoll wirken, basieren jedoch auf einer außerordentlich problematischen Annahme: Die Besetzung einer Stelle darf nicht mit dem daraus resultierenden Beschäftigungseffekt (d.h. ein

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

¹ Die Angaben sind einer Anfrage entnommen, die der Bundesverband unlängst an die Bundesanstalt für Arbeit richtete.

² Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit wird mit 6 Monaten angegeben, wobei von DM 40 000 Kosten je Arbeitslosigkeitsfall ausgegangen worden ist. Bei den 6 000 von privaten Agenturen aus Arbeitslosigkeit Vermittelten wurde eine mittlere Arbeitslosigkeit von 3 Monaten unterstellt, d.h. ein Einsparungseffekt von DM 20 000 je Fall. Bei den 2 250 Vermittelten, die vorher beschäftigt waren und von Kündigung bedroht bzw. bereits gekündigt waren, wurde die Verhinderung der vollen Arbeitslosigkeit von durchschnittlich 6 Monaten angenommen. Somit ergeben 6 000 x 20 000 plus 2 250 x 40 000 den oben genannten Betrag von 210 Mio. DM.

³ Die Kommission der EU geht bei ihren Schätzungen davon aus, daß die Ausgaben für Arbeitsvermittlung von zur Zeit 0,17% des BIP auf 0,5% des BIP erhöht würden. Dies hätte einen Rückgang der Arbeitslosenzahlen im ersten Jahr von 100 000, im zweiten Jahr von 400 000 und im dritten Jahr von 1 Million für alle EU-Länder zur Folge.

Beschäftigter mehr) und die Vermittlung eines Arbeitslosen nicht mit einem dann automatisch eintretenden Arbeitslosigkeitseffekt (d.h. ein Arbeitsloser weniger) gleichgesetzt werden. Die bloße Zahl der getätigten Vermittlungen (Bruttoeffekt) sagt nämlich noch nichts darüber aus, welcher unmittelbare Nutzen (Nettoeffekt) damit für Arbeitsuchende (z.B. hinsichtlich der Stabilität und anderer Bedingungen des vermittelten Arbeitsplatzes), Betriebe (z.B. hinsichtlich der Produktivität des vermittelten Bewerbers) und die Volkswirtschaft (z.B. hinsichtlich der Beschäftigungssituation und des Arbeitsmarktausgleichs) verbunden ist.

Der vorliegende Beitrag setzt sich eingehend mit den Brutto- und Nettoeffekten der Arbeitsvermittlung auseinander. Im Zusammenhang mit den Bruttoeffekten werden die üblicherweise verwendeten Vermittlungskennziffern diskutiert und wird auf damit einhergehende Meßprobleme eingegangen. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei nicht nur den Quantitäten, sondern insbesondere der Struktur getätigter Vermittlungen und damit eher qualitativen Aspekten geschenkt. Anhand der vorhandenen empirischen Ergebnisse zu den Bruttoeffekten der Arbeitsvermittlung werden schließlich die Möglichkeiten und Grenzen dieser Betrachtungsweise aufgezeigt.

Bei den bisher wissenschaftlich noch wenig beleuchteten Nettoeffekten der Arbeitsvermittlung erfolgt zunächst ein theoretischer Einstieg. Intransparenz und Heterogenität der Arbeitsmärkte liefern eine ökonomische Rechtfertigung für die Existenz einer (öffentlichen und privaten) Arbeitsvermittlung. Nettoeffekte einer theoretisch begründbaren Arbeitsvermittlung sind auf zwei Ebenen denkbar: zum einen kann sich die Arbeitsvermittlung positiv auf den Suchertrag und/oder den Suchaufwand von Arbeitnehmern und Unternehmen (Mikroebene) auswirken, zum anderen können sich positive Effekte der Arbeitsvermittlung in bezug auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktausgleich (Makroebene) ergeben. Soweit einschlägige Evaluationsstudien zu diesen Themen vorliegen, werden deren Vorgehensweise und wesentliche Ergebnisse referiert.

Im letzten Teil des Beitrags geht es darum, die vorliegenden theoretischen und empirischen Befunde in den größeren Kontext der Evaluationsforschung zu stellen. Evaluation ist dabei als ein Prozeß zu verstehen, bei dem es einen Bedarf sowohl im Hinblick auf die Ermittlung von Brutto- als auch Nettoeffekten der Arbeitsvermittlung gibt. Obwohl hinter beiden Größen unterschiedliche Konzepte stecken und verschiedene Ziele damit verfolgt werden, will der Beitrag zeigen, daß sie sich gegenseitig bedingen können. Der Beitrag bezieht sich zwar im wesentlichen auf die deutsche Situation, macht aber auch Gebrauch von den im Ausland z.T. reicheren Erfahrungen im Bereich der Evaluation der Arbeitsvermittlung.⁴

⁴ In diesem Zusammenhang ist auf zwei Arbeiten des Autors hinzuweisen, die sich auf der Basis internationaler Erfahrungen mit dem Thema der Evaluation der Arbeitsvermittlung befassen und in Kürze veröffentlicht werden (vgl. Walwei 1995a und 1995b).

⁵ Vgl. zur Definition und Interpretation von Vermittlungsindikatoren (Bundesanstalt für Arbeit 1995a, 50). Die wichtigsten Kennziffern werden bei der Bundesanstalt für Arbeit folgendermaßen definiert: Einschaltungsgrad (Gegenüberstellung von Stellenabgängen zu den sozialversicherungspflichtigen Einstellungen); Ausschöpfungsgrad (Gegenüberstellung der Arbeitsvermittlungen in Beschäftigung zum Abgang von Stellenangeboten); Marktanteil (Gegenüberstellung von Arbeitsvermittlungen in Beschäftigungsverhältnissen zu den sozialversicherungspflichtigen Einstellungen).

⁶ Diese Aussage ist im grundsätzlichen Sinne zu verstehen. Im Falle von arbeitslosen Leistungsempfängern ist die Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsvermittlung dagegen obligatorisch.

2 Bruttoeffekte der Arbeitsvermittlung

2.1 Indikatoren

Im allgemeinen wird der Erfolg öffentlicher oder privater Agenturen anhand der Zahl der getätigten Vermittlungen bzw. des Marktanteils dieser Vermittlungen an allen Stellenbesetzungen gemessen. Die Indikatoren sagen aus, wie oft es der Arbeitsvermittlung – absolut und relativ – gelungen ist, aktiv an der Stellenbesetzung bzw. Arbeitsplatzsuche mitzuwirken. Sie beziffern damit, wie oft die Arbeitsvermittlung an dem Zustandekommen von Beschäftigungsverhältnissen beteiligt war. Für den quantitativen Vermittlungserfolg sind zwei Aspekte von Bedeutung: einerseits wie oft die Arbeitsvermittlung in die Suchbemühungen der Marktakteure einbezogen wurde (Einschaltung) und andererseits wie häufig es der Arbeitsvermittlung gelungen ist, ein Beschäftigungsverhältnis anzubahnen (Vermittlungserfolg oder Ausschöpfung).⁵ Einschaltung und Vermittlungserfolg hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die nur zum Teil von der Arbeitsvermittlung selbst beeinflusst werden können.

Die Arbeitsvermittlung wird von Unternehmen und Arbeitssuchenden eingeschaltet, wenn diese sich von der Inanspruchnahme etwas versprechen können.⁶ Die Einschaltung reflektiert also einen Vertrauensvorschuß seitens der Kunden der Arbeitsvermittlung. Zu differenzieren ist dabei zwischen absoluter und relativer Einschaltung. Wie die absolute Zahl der Stellenbesetzungen insgesamt, ist natürlich auch die absolute Zahl der Stellenmeldungen (als Teil der Stellenbesetzungen) an die Arbeitsvermittlung konjunkturabhängig. Jedoch kann ein konjunktureller Rückgang der Stellenmeldungen von der Arbeitsvermittlung dadurch aufgefangen werden, daß sie versucht, von den vorhandenen – weniger zahlreichen – Stellenangeboten einen größeren Teil zu akquirieren. Neben konjunkturellen Faktoren spielen aber auch strukturelle Faktoren bei der Erklärung des Einschaltungsniveaus eine nicht zu unterschätzende Rolle. Der Strukturwandel zugunsten des Dienstleistungssektors, der Klein- und Mittelbetriebe sowie höherer Qualifikation wirkt sich auf die Zusammensetzung der Vakanzen und bei unterschiedlichem Rekrutierungsverhalten auf die Einschaltung aus (vgl. hierzu Rudolph 1984: 175).

Die Vermittlungen hängen aber nicht nur ab vom Einstellungsbedarf der Wirtschaft sowie dem Ausmaß, in dem dieser Bedarf der Arbeitsvermittlung bekannt gemacht wird, sondern auch von dem Ausmaß, in dem von Seiten der Arbeitsvermittlung vorgeschlagene Bewerber von den Betrieben eingestellt werden. Die Beurteilung einer hohen (bzw. niedrigen) Erfolgsquote bei den Stellenbesetzungsaufträgen ist jedoch ambivalent. Während die Arbeitsvermittlung bei einer zu niedrigen Erfolgsquote Gefahr läuft, in Zukunft ggf. nicht mehr eingeschaltet zu werden, könnte eine zu hohe Erfolgsquote auch einen zu engen Marktausschnitt und damit stärkeren Stellenakquisitionsbedarf signalisieren.

2.2 Strukturaspekte der Vermittlungen

Die bloße Zahl der Vermittlungen oder auch der Marktanteil der Arbeitsvermittlung an den gesamten Einstellungen gibt keine Auskunft über die Struktur der insgesamt besetzten offenen Stellen, die Zusammensetzung der vermittelten Bewerber und den mit der Vermittlung verbundenen Aufwand.

Für die Betriebe stehen eine Reihe von Suchwegen zur Verfügung, mit deren Hilfe sie ihre vorhandenen offenen Stellen besetzen können. Neben der Arbeitsvermittlung kommen insbesondere Zeitungsinserate, Initiativbewerbungen sowie

Empfehlungen (z.B. aus der Belegschaft) in Betracht. Aufgrund der vielfältigen Suchwege wird die Arbeitsvermittlung immer nur bei einem Teil der offenen Stellen in Anspruch genommen. Dieser Ausschnitt des Stellenmarktes muß aber keineswegs repräsentativ sein für die Gesamtzahl der offenen Stellen. Vielmehr ist davon auszugehen, daß sich in Abhängigkeit von konkreten Stellenmerkmalen (z.B. Qualifikationsanforderungen, Betriebsgröße, Sektor des Betriebs, Dauer des Beschäftigungsverhältnissen) je nach Segment eine unterschiedliche Einschaltung der Arbeitsvermittlung ergibt.

Auch für die Arbeitssuchenden gibt es nicht wenige Alternativen, wie sie einen Arbeitsplatz finden können. Die Arbeitsvermittlung stellt also auch aus ihrem Blickwinkel nur einen der möglichen Suchwege dar. Von Bedeutung ist dabei allerdings, welche Personen in erster Linie die Arbeitsvermittlung in Anspruch nehmen und dann dadurch einen Arbeitsplatz finden können.⁷ Dabei macht es natürlich einen Unterschied, ob es sich vornehmlich um eher leicht oder auch um schwer vermittelbare Arbeitssuchende (z.B. Langzeitarbeitslose) handelt.

Schließlich ist auch der Aufwand je Vermittlung zu würdigen. Dabei sind unterschiedliche Formen der Vermittlung zu unterscheiden. Am geringsten ist der Aufwand, wenn die Arbeitsvermittlung lediglich Informationen über Arbeitssuchende bzw. offene Stellen bereitstellt und damit Selbstsuche er-

möglicht. Höher ist der Aufwand, wenn aufgrund der betrieblichen Stellenanforderungen eine sorgfältige Vorauswahl der Bewerber stattfindet. Am höchsten sind die Aufwendungen, wenn der Vermittlung eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme (z.B. eine Umschulung) vorausgegangen ist.

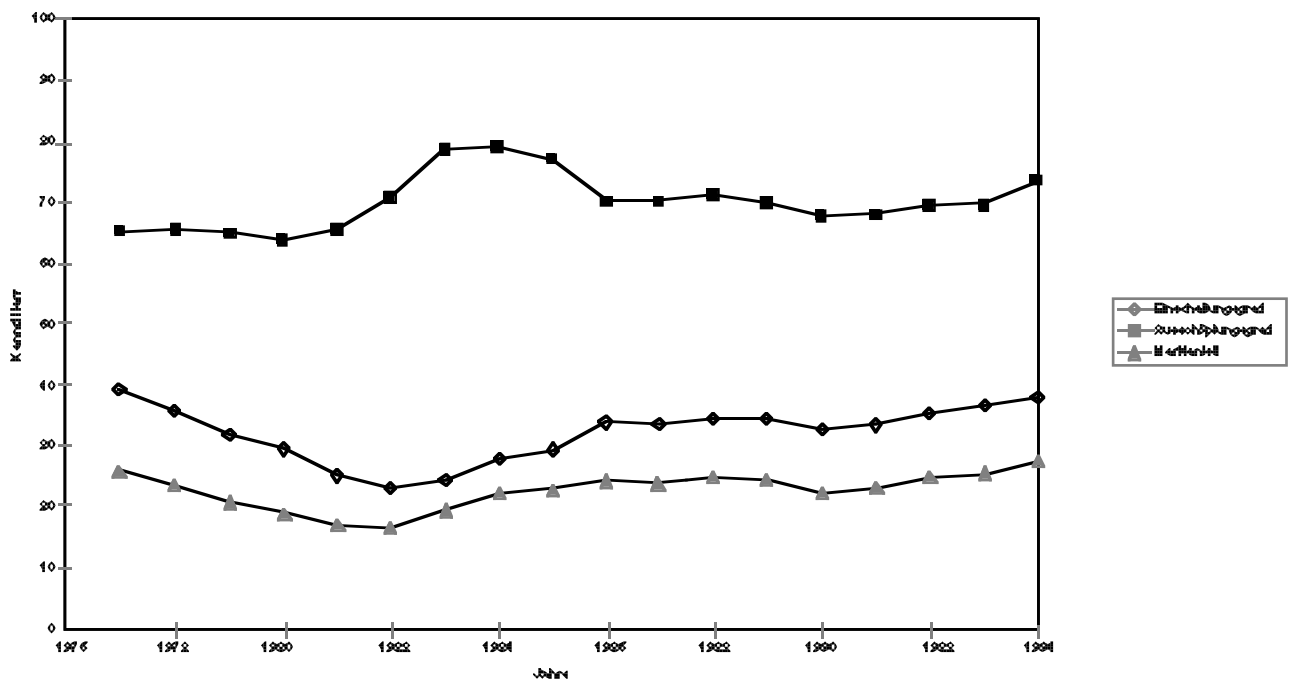
2.3 Empirische Ergebnisse

Über die Einschaltung und den Erfolg der öffentlichen Arbeitsvermittlung liefern die Geschäftsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit lückenlose Informationen. Auch über die Aktivitäten der seit 1.8.1994 generell zugelassenen privaten Arbeitsvermittlungen geben Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit Auskunft. Darüber hinaus ermöglicht die regelmäßig durchgeführte Erhebung zum gesamtwirtschaftlichen Kräftebedarf neuerdings eine Abschätzung der Marktbedeutung öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung.

Die Zahl der bei den westdeutschen Arbeitsämtern gemeldeten offenen Stellen und der von Seiten der Arbeitsverwaltung getätigten Vermittlungen weist seit dem Tiefststand Anfang der 80er Jahre eine steigende Tendenz auf. Dasselbe gilt auch für die darauf basierenden Vermittlungskennziffern, wie z.B. Einschaltungsgrad und Marktanteil (vgl. Schaubild 1). Von den fast 2,4 Mio. Vermittlungen insgesamt entfielen 1994 knapp 1,6 Mio. auf Arbeitsvermittlungen in Beschäftigung über 7 Tage. Bei einem großen Teil der Vermittlungen über 7 Tage (47,6%) handelte es sich aber um befristete Beschäftigungsverhältnisse. 52,5% der Personen, die in eine Beschäftigung über 7 Tage vermittelt wurden, waren Arbeitslose. Zu den Vermittlungen in Beschäftigung über 7 Tage trugen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit 6% bei.⁸ In Ostdeutschland ist dagegen der Anteil der Vermittlungen in beschäftigungsschaffende Maßnahmen an allen Vermittlungen über 7 Tage mit gut 47% (ca. 356 000 Fälle) bedeutend höher als in Westdeutschland.

⁷ Hierzu gibt es für die Bundesrepublik Deutschland eine Untersuchung von Blaschke (1987), die basierend auf einer Erhebung von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Frage nachgegangen ist, wie diese nach einem Arbeitgeberwechsel eine neue Stelle fanden.

⁸ Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sorgen für eine Verzerrung der Vermittlungskennziffern, weil ihre Besetzung ausschließlich von Seiten der Arbeitsverwaltung erfolgt. Würde man diese bei den begonnenen Beschäftigungsverhältnissen, den offenen Stellen und den Vermittlungen herausrechnen, ergäbe sich für West-Deutschland 1994 ein vorläufiger Einschaltungsgrad von 36,6% (anstatt 37,7%) und ein vorläufiger Marktanteil von 26,5% (anstatt 27,1%).



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 1995a (Die Werte für 1994 sind vorläufig)

Seit August 1994 ist die private Arbeitsvermittlung flächen- deckend für alle Berufe und Personengruppen möglich, so- weit eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit vorliegt. Die frühere Unterscheidung zwischen nicht auf Gewinn ge- richtete Arbeitsvermittlung und auf Gewinn gerichtete Ar- beitsvermittlung ist seitdem entfallen. Nach §23b Arbeitsför- derungsgesetz sind die Inhaber einer Erlaubnis verpflichtet, der Bundesanstalt für Arbeit statistische Daten zu melden. Er- ste Ergebnisse liegen für den Zeitraum 1.8.1994 bis 31.12.1994 vor (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1995b). Private Agenturen vermittelten in dieser Periode von fünf Mona- ten 161 300 Personen einen Arbeitsplatz. Dabei lag der Schwerpunkt ihrer Aktivität eindeutig bei den kurzfristigen Vermittlungen bis 7 Tage, die mit 126 700 fast 80% der gesamten Vermittlungstätigkeit ausmachten.⁹ Werden die 34 600 privaten Vermittlungen über 7 Tage zu der Gesamtzahl der begonnenen Beschäftigungsverhältnissen in Beziehung gesetzt, ergibt sich ein geschätzter Marktanteil von ca. 1,5% für den Zeitraum August bis Dezember 1994.¹⁰ Der Anteil der Vermittlungen in befristete Beschäftigungsverhältnisse (an allen Vermittlungen über 7 Tage) liegt mit beinahe 63% im Bereich der privaten Arbeitsvermittlung höher als bei der öf- fentlichen Arbeitsvermittlung. Sehr viel geringer als bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung werden bei den privaten Agenturen offenbar Personen berücksichtigt, die vor der Ver- mittlung nicht erwerbstätig (z.B. arbeitslos) waren. Gerade einmal 5 000 der insgesamt über 160 000 vermittelten Perso- nen gehören – nach den Angaben der Agenturen – zu dieser Gruppe.

Neben den Geschäftsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit gibt seit neuestem auch die IAB-Erhebung zum gesamtwirt- schaftlichen Stellenangebot Auskunft über die Wege zur Stel- lenbesetzung (vgl. Leikeb/Spitznagel/Vogler-Ludwig 1995). Dabei wurde nicht nur – wie bei den vorangegangenen Erhe- bungen – gefragt, wie die Betriebe bei der zuletzt zu beset- zenden Stelle nach Bewerbern gesucht haben, sondern auch welcher der – teilweise auch parallel eingeschlagenen – Wege letztlich zur Besetzung der Stelle führte. Tabelle 1 weist den verschiedenen Suchwegen Kennziffern zu, die denen der Ge- schäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit vergleichbar sind.¹¹ Danach sind von den Betrieben in Auftrag gegebene Zeitungsinserate der am häufigsten gewählte und erfolg- reichste Suchweg. Die Kennziffern, die Auskunft über die Einschaltung und den Erfolg der Arbeitsvermittlung geben, bestätigen überwiegend die Ergebnisse der offiziellen Stati- stiken der Bundesanstalt für Arbeit. Allerdings gibt es eine bedeutende Ausnahme. Diese betrifft die Erfolgsquote bei Einschaltung der Arbeitsämter, die in der Erhebung deutlich geringer ausgewiesen wird als in den Statistiken der Arbeits- verwaltung. Hierfür kann entweder eine Überschätzung des Marktanteils seitens der offiziellen Statistik oder eine Unter- schätzung durch die Erhebung verantwortlich sein. Auf die- se Problematik wird im nächsten Unterabschnitt näher einge- gangen.

⁹ Rechnet man die Zahl von 126 700 auf das gesamte Jahr hoch, ergeben sich rund 300 000 Vermittlungen in kurzfristige Beschäftigung, die verglichen mit den 800 000 öffentlichen Vermittlungen in kurzfristige Beschäftigung ein durchaus beachtliches Ausmaß annehmen.

¹⁰ Bei der Schätzung wurde unterstellt, daß 5/12 der begonnenen sozialversi- cherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse (insgesamt: 5,75 Mio.) auf den Zeitraum August bis Dezember 1994 entfallen.

¹¹ Den drei Kategorien in der Tabelle sind folgende Vermittlungskennziffern zuzuordnen: beschrifteter Suchweg (=Einschaltungsgrad), Erfolgsquote (=Ausschöpfungsgrad), erfolgreicher Suchweg (=Marktanteil)

Tabelle 1: Wege zur Stellenbesetzung (Erfolgskennzif-

Suchwege	Beschrittener Suchweg (%) - 1 -	Erfolgreicher Suchweg (%) - 2 -	Erfolgsquote (%) - 2/1 -
Eigene Inserate	51	42	82
Antwort auf Inserate			
Arbeitsuchender	6	3	k.A.
Arbeitsamt	32	13	41
Private Arbeits- vermittlung	2	1	k.A.
Aushang am Werkstor	3	1	k.A.
Interne Stellen- ausschreibung	14	2	14
Auswahl aus Initiativ- bewerbungen	18	12	67
Mitarbeiter- hinweise	25	16	64
ohne Angabe		10	
Summe	151	100	

Quelle : IAB/ifo

Interessante Ergebnisse liefert die Erhebung zum gesamtwirtschaftlichen Kräftebedarf auch in bezug auf den Sacher- folg der Betriebe bei unterschiedlichen Qualifikationsanfor- derungen an den Stelleninhaber. Die Tabelle 2 illustriert, daß die Arbeitsämter bei den gewerblich-technischen Berufen und bei Stellen mit geringeren Qualifikationsanforderungen tendenziell häufiger eingeschaltet werden. Beim Vermitt- lungen Erfolg fällt allerdings auf, daß es den Arbeitsämtern of- fenbar schwer fällt, geeignete Bewerber für Facharbeiterstel- len zu finden. Private Arbeitsvermittlung spielt insgesamt eine noch so geringe Rolle, daß man aus den vorliegenden Zahlen kaum Rückschlüsse ziehen kann. Es läßt sich ledig- lich feststellen, daß bei Angestelltenberufen (offenbar weit- gehend unabhängig von den Qualifikationsanforderungen) private Agenturen häufiger zum Zuge kommen.

2.4 Aussagefähigkeit

Voraussetzung für die Messung von Bruttoeffekten ist zunächst einmal eine solide Datenbasis. Insofern erscheint bemerkenswert, daß die Geschäftsstatistiken der Bundesan- stalt für Arbeit einen Marktanteil der öffentlichen Arbeits- vermittlung von 27% ausweisen, wohingegen die Erhebung zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot einen mit 13% lediglich halb so hohen Wert ermittelt. Dieses Phänomen ist aber kein deutsches Spezifikum; es findet international eine Reihe von Parallelen. In den Niederlanden weisen Befragun- gen von Betrieben und Arbeitsuchenden regelmäßig eine deutlich geringere Zahl von Vermittlungen der Arbeitsämter aus, als dies die Statistiken der dortigen öffentlichen Arbeits- verwaltung anzeigen. Nach den Erhebungen ergeben sich Abweichungen in Größenordnungen von 100 bis 200% (vgl. Dercksen/de Koning 1995; Pilgram/van der Zwan 1994). Ähnliches ergibt sich auch für Großbritannien, wo sich für das Jahr 1992 auf der Grundlage der offiziellen Statistik ein Marktanteil der öffentlichen Arbeitsvermittlung von rund einem Viertel ergab, eine – von der Arbeitsverwaltung in Auf- trag gegebene – Betriebsbefragung diese Größe aber nur mit

<i>Suchwege</i>	<i>Insgesamt¹</i>	<i>Un-/angelernte Arbeiter</i>	<i>Facharbeiter</i>	<i>Angestellte und Beamte für einfache Tätigkeiten</i>	<i>Angestellte und Beamte für qualifizierte Tätigkeiten</i>
Eigene Inserate	51 (42)	33 (31)	54 (42)	55 (46)	59 (48)
Antwort auf Inserate					
Arbeitsuchender	6 (3)	3 (2)	4 (1)	3 (0)	9 (5)
Arbeitsamt	32 (13)	32 (21)	37 (12)	48 (13)	25 (9)
Private Arbeitsvermittlung	2 (1)	1 (1)	1 (0)	3 (1)	3 (1)
Aushang am Werkstor	3 (1)	5 (1)	5 (0)	4 (4)	1 (0)
Interne Stellenausschreibung	14 (2)	5 (1)	12 (1)	15 (1)	22 (3)
Auswahl aus					
Initiativbewerbungen	18 (12)	24 (15)	16 (14)	14 (5)	19 (12)
Mitarbeiterhinweise	25 (16)	33 (22)	31 (16)	21 (21)	18 (10)

¹ Vor der Klammer wird der Prozentwert des beschriebenen Suchwegs ausgewiesen und in der Klammer der Prozentwert des erfolgreichen Suchweges.
Quelle: IAB/ifo

12% beziffert (Hales 1993). Worauf sind diese zum Teil beträchtlichen Differenzen zurückzuführen?

Abweichungen zwischen den Erhebungen der offiziellen Geschäftsstatistiken und Erhebungen bei den Kunden der Arbeitsvermittlung könnten sowohl darauf zurückzuführen sein, daß die in den Ämtern gezählten Vermittlungen überhöht sind, als auch darauf, daß die in den Erhebungen ermittelten Vermittlungen durch die öffentliche Arbeitsverwaltung untererfaßt werden. Für beide Sichtweisen scheint es gute Argumente zu geben. Eine mögliche Fehlerquelle im Bereich der öffentlichen Statistik kann sich bei überregionalen Vermittlungen ergeben. Doppelzählungen wären möglich, wenn mehrere Arbeitsämter beteiligt sind und diese sich dann jeweils den Erfolg der Vermittlung anrechnen. Auch können sich Ungereimtheiten durch Unschärfen bei der Erfassung der Vermittlungen ergeben, wenn seitens des Arbeitsuchenden Selbstbedienungsdienstleistungen in Anspruch genommen werden. Schließlich sind auch Manipulationen nicht völlig auszuschließen, wenn die Zahl der Vermittlungen als wichtigste Zielgröße der Arbeitsvermittlung fungiert. Bei den Erhebungen ist natürlich zu allererst nach deren Repräsentativität zu fragen. Darüber hinaus ist fraglich, ob sich in jedem Einzelfall Betrieb und Arbeitsuchender bewußt sind, welcher Suchweg letztendlich zum Erfolg geführt hat. Unvollkommene Information ist zum einen darauf zurückzuführen, daß Suche häufig auf mehreren Wegen erfolgt, und zum anderen darauf, daß Selbstbedienung im Dienstleistungsangebot der Arbeitsämter eine zunehmend größere Rolle spielt.

Neben der korrekten Erfassung der Vermittlungsaktivitäten ist für die Einschätzung ihrer Marktbedeutung wichtig zu wissen, inwieweit es gelingt, ihren „relevanten“ Markt abzugrenzen. Längst nicht jede Einstellung bedarf einer Vermittlung, z.B. weil sich Arbeitgeber und Arbeitsuchender bereits aus einem früheren Beschäftigungsverhältnis kennen.¹² Auch viele Stellen, die auf informellen Wegen besetzt werden (z.B. durch Empfehlungen, Wartelisten), könnten außerhalb der Reichweite der Arbeitsvermittlung liegen. Als pragmatischer Ausweg wird häufig darauf verwiesen, den Marktanteil der

(öffentlichen und privaten) Arbeitsvermittlung auf der Basis der öffentlich bekanntgegebenen Stellenangebote (d.h. der Summe aus Stellenmeldungen an die Vermittlung und die Zeitungen) zu berechnen. Dem steht aber entgegen, daß sich die Bemühungen der Arbeitsvermittlung darauf richten müssen, den Arbeitsmarkt transparenter zu gestalten und neue Märkte zu erschließen. Insofern führt wohl kaum ein Weg daran vorbei, bestehende Statistiken besser für Evaluationszwecke nutzbar zu machen. Ein interessantes Beispiel liefern in diesem Zusammenhang die Österreicher, die bereits seit einigen Jahren an der Verbesserung ihrer Sozialversicherungsstatistik (insbesondere der Erfassung der Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt) arbeiten. So konnte man dort eine Reihe von Verzerrungen beseitigen, die üblicherweise zu einer Überschätzung des Gesamtmarktes und einer Unterschätzung der Arbeitsvermittlung führen, z.B. Wiederbeschäftigung von Saisonarbeitern, betriebsinterner Wechsel, Wechsel zu einem anderen Betrieb in einem Konzernunternehmen und Wechsel des betrieblichen Eigentümers.

Selbst wenn wir annähmen, daß die statistischen Probleme bei der Erfassung von Vermittlungsaktivitäten und der Abschätzung des relevanten Marktes gelöst wären, wir also über die Größenordnung und Strukturen des Bruttoeffektes Bescheid wüßten, stellte sich die Frage, was diese Information letztendlich wert wäre. Hinter dem Versuch der Messung des Bruttoeffektes der Arbeitsvermittlung steckt immer und überall der Leitgedanke, daß eine starke, um nicht zu sagen maximale Einschaltung der Arbeitsvermittlung für den Arbeitsmarkt uneingeschränkt von Vorteil wäre. Dabei macht es prinzipiell keinen Unterschied, ob Bruttoeffekte der öffentlichen oder privaten Arbeitsvermittlung betrachtet werden.

Im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung werden hohe Vermittlungszahlen für gewöhnlich als Erfolg gefeiert, bei schlechteren Zahlen wird dagegen Trübsal geblasen. Nicht anders ist es im Falle der privaten Arbeitsvermittlung. Als die ersten, oben genannten Zahlen zu den privaten Vermittlungsaktivitäten nach der Liberalisierung bekannt wurden, herrschte allgemein Enttäuschung ob der geringen Inanspruchnahme vor. Viel zu wenig wird jedoch beachtet, daß es bei der Beurteilung der Effizienz der Arbeitsvermittlung weniger auf das quantitative Volumen ankommt, als vielmehr auf den Nettonutzen oder Nettoerfolg für die Kunden der Arbeitsvermittlung und die Volkswirtschaft insgesamt.

¹² Ein Beispiel hierfür sind die sog. „Recalls“, d.h. die Wiederbeschäftigung im alten Betrieb. Im Jahre 1989 machten sie immerhin 12% aller begonnenen Beschäftigungsverhältnisse aus (vgl. zu dieser Thematik ausführlich: Mavromaras und Rudolph 1995).

3 Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung

3.1 Theoretische Grundlagen

Arbeitsmärkte sind ein klassisches Beispiel für Suchmärkte, auf denen typischerweise Informationsunsicherheiten vorherrschen. Gäbe es in einer Volkswirtschaft nur einen Arbeitsmarkt, auf dem einheitliche Arbeitsleistungen angeboten würden, und wäre dies allen Marktteilnehmern bewußt, bedürfte es keiner Einrichtungen, um den Arbeitsmarktausgleich zu unterstützen. Die Suche nach Arbeitsplätzen und Arbeitskräften würde reibungslos ablaufen. Die Realität sieht aber – wie allgemein bekannt – anders aus. Arbeitnehmer bringen sehr unterschiedliche berufliche, qualifikationspezifische und persönliche Befähigungen mit. Auch Arbeitgeber fragen immer sehr unterschiedliche Qualifikationen zur Erstellung ihrer Produkte und Dienstleistungen nach. Es gibt also nicht den homogenen Arbeitsmarkt, sondern vielmehr heterogene Teilarbeitsmärkte, und dies mit offenbar zunehmender Tendenz.

Weil die Beschaffung von Informationen Zeit und manchmal auch viel Geld erfordern kann, haben sich auf dem Arbeitsmarkt, als einem Suchmarkt, Institutionen herausgebildet, die das Zueinanderfinden von Angebot und Nachfrage erleichtern. Beispiele hierfür sind die bereits erwähnten Zeitungsinserate, informelle Kontakte oder sog. „Intermediäre“. Yavas (1994) unterscheidet Intermediäre in zwei Typen: Händler (sog. „market maker“) und Vermittler (sog. „match maker“). Händler kaufen und verkaufen im eigenen oder anderen Auftrag (z.B. Börsenmakler oder Gebrauchtwagenverkäufer). Vermittler verkaufen dagegen nicht. Sie führen lediglich potentielle Anbieter und potentielle Nachfrager zusammen. Genau diese Aufgabe wird auch von der Arbeitsvermittlung wahrgenommen.

Die Arbeitsvermittlung filtert Informationen auf beiden Seiten des Marktes und kann Nutzen stiften, indem sie Informationsunsicherheiten verringert. Voraussetzung für die Einschaltung und damit den Markterfolg der Arbeitsvermittlung ist eine positive Marktreputation. Der Kunde extrapoliert die Qualität der Vermittlungsleistung des Vermittlungsanbieters und nimmt an, daß diese auch in Zukunft konstant bleibt. Arbeitsvermittlung zählt daher zu den sog. „Erfahrungsgütern“ (vgl. hierzu ausführlich: Walwei 1993). Aus einer theoretischen Perspektive argumentiert Yavas (1994), daß je höher die Suchkosten ausfallen, desto eher ein positiver Nettonutzen der Vermittlung für die Kunden erwartet werden könne. Umgekehrt könne der Nettonutzen sogar negativ sein, wenn die Suchkosten als eher gering einzustufen sind. Was bedeutet dies für die Beurteilung des Nettoeffekts der Vermittlungsaktivitäten öffentlicher und privater Anbieter?

Erforderlich für die Analyse von Nettoeffekten wäre somit eine Kosten-Nutzen-Analyse, die die Wirkungen der Vermittlungsaktivitäten vergleichen müßte mit einer sog. „Null-Situation“, in der es diese nicht gegeben hätte (vgl. hierzu ausführlich die nachfolgenden Unterabschnitte 3.2 und 3.3). Erschwert wird die somit ohnehin schon komplexe Analyse ferner durch die unterschiedlichen Zielsetzungen der öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlung. Der gewerbsmäßig arbeitende Teil der Agenturen ist gewinnorientiert. Für die Inanspruchnahme dieser Agenturen müssen die Betriebe ein in der Regel erfolgsabhängiges Vermittlungshonorar entrichten. Falls man den Betrieben kein irrationales Verhalten unter-

stellen will, muß man wohl davon ausgehen, daß sie sich durch die Einschaltung einen Vorteil bei ihren Personalbeschaffungsbemühungen versprechen. Komplizierter ist die Einschätzung des Nettonutzens im Fall der öffentlichen Arbeitsvermittlung, deren Aktivitäten als Intervention in die Suchprozesse zu sehen sind. Sie bedürfen insofern einer weitergehenden Evaluation, weil danach zu fragen ist, ob, und wenn ja in welchem Umfang, man diese Intervention rechtfertigen kann.

Grundsätzlich wird die Notwendigkeit einer öffentlichen Arbeitsvermittlung aber nicht in Frage gestellt. Ein reines „Marktsystem“, in dem nur private Agenturen im Bereich der Arbeitsvermittlung agieren, existiert in keinem der OECD-Länder (vgl. hierzu und zum nachfolgenden: Walwei 1995a). Hierfür gibt es Gründe, die mit der allgemein zu beobachtenden Spezialisierung privater Agenturen zusammenhängen. Private Agenturen kümmern sich vorrangig um die betriebliche Seite und Stellen mit hohen und speziellen Qualifikationsanforderungen. Ihre bevorzugten Märkte sind Großstadtregionen. Sie vermitteln überwiegend beschäftigte Stellensuchende. Ihre Marktchancen sind im wirtschaftlichen Boom höher einzuschätzen als in der Rezession, weil Betriebe in wirtschaftlich angespannten Situationen weniger Einstellungsbedarf haben und Personalbeschaffungskosten (z.B. in Form von Vermittlungshonoraren) möglichst vermeiden wollen.

Daraus ergeben sich drei Aspekte, die Interventionen von öffentlicher Seite in die Suchprozesse rechtfertigen. Erstens könnte sich bei ausschließlich privatwirtschaftlicher Organisation eine Unterversorgung mit Vermittlungsdienstleistungen in Gebieten mit niedrigerer wirtschaftlicher Leistungskraft und damit geringerem Stellenumschlag ergeben. Zweitens könnten in Phasen der Rezession, also bei geringerem Arbeitskräftebedarf, die Angebote der dann weniger aktiven privaten Agenturen (v.a. für die erwerbslosen Arbeitsuchenden) eventuell nicht ausreichen. Drittens wären schwervermittelbare Personen, deren Vermittlungschancen seitens der privaten Agenturen als eher gering eingeschätzt werden, und Betriebe, die sich teure Vermittlungsgebühren nicht leisten können, weithin auf sich selbst gestellt, was möglicherweise zu noch größeren Problemen beim Arbeitsmarktausgleich führen könnte. Vor allem die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen könnten sich bei Fehlen einer öffentlichen Arbeitsvermittlung verringern, weil in vielerlei Hinsicht Marktversagen zu vermuten wäre.¹³

Generell geht es bei den Evaluationsbemühungen also weniger um die Frage der Existenzberechtigung einer öffentlichen Arbeitsvermittlung, sondern vielmehr um die Frage, wie die vorhandenen Ressourcen möglichst effektiv eingesetzt werden. Kriterien dafür liefert der zu erwartende Nutzen auf Mikro- und Makroebene. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich zwar überwiegend auf die öffentliche Arbeitsvermittlung, sind aber zum Teil auch auf die private Arbeitsvermittlung übertragbar (v.a. in dem Abschnitt über die Makroeffekte).

3.2 Mikroeffekte

Die entscheidende Frage auf der Mikroebene ist, was den Nutzern der Arbeitsvermittlung widerfahren wäre, wenn sie deren Leistung nicht in Anspruch genommen hätten. M.a.W. ist die Frage zu stellen, ob die Aktivitäten der Arbeitsvermittlung bei ihrer Klientel den Nettonutzen der Suche erhöhen kann (vgl. hierzu Walwei 1993). Im Falle des Arbeitsuchenden wäre dies gegeben, wenn die Inanspruchnahme der Arbeitsvermittlung die Wahrscheinlichkeit erhöht hätte, einen

¹³ An folgende Aspekte ist in diesem Zusammenhang u.a. zu denken: fehlende Informationen über Arbeitsplatzangebote; mangelnde Rationalität beim Suchverhalten; Kapitalmangel.

passenden Arbeitsplatz zu finden und/oder wenn sich dadurch der Zeit- und Geldaufwand der Suche verringert hätte und/oder wenn sich dadurch Einkommensverluste aufgrund fehlender oder nicht adäquater Beschäftigung verringert hätten. Aus der Perspektive des Betriebes ergäbe sich ein höherer Nettonutzen der Arbeitsplatzsuche durch Inanspruchnahme der Arbeitsvermittlung, wenn sich dadurch die Wahrscheinlichkeit erhöht hätte, eine geeignete Arbeitskraft rekrutieren zu können, wenn dadurch Kosten der betriebsinternen Personalbeschaffung und Personalauswahl quasi durch Auslagerung reduziert würden und wenn dadurch Kosten nicht voll ausgeschöpfter Produktionspotentiale durch eine Verkürzung der Vakanzzeit bzw. eine paßgenaue Besetzung verringert würden.

Eindeutige Aussagen zu den Nettoeffekten auf Mikroebene wären dann möglich, wenn Experimente mit einer Zufallsauswahl durchgeführt würden. Dies würde bedeuten, daß man zufällig ausgewählten, anspruchsberechtigten Personen die Teilnahme an einem öffentlich geförderten Programm bzw. eine öffentlich bereitgestellte Dienstleistung ermöglicht und eine ebenfalls zufällig ausgewählten Vergleichsgruppe nicht daran beteiligt. Solche Experimente sind im Bereich der Arbeitsvermittlung nur schwer vorstellbar. Öffentliche Arbeitsvermittlung ist offen für alle. Ein Ausschluß bestimmter Personen von diesen Leistungen ist aber, auch wenn es sich nur um einen experimentellen Ansatz handeln würde, kaum vertretbar. Realistischer erscheinen dagegen Experimente, die auf einem Vergleich der Effekte ansonsten gleichwertiger Dienstleistungspakete beruhen (z.B. eingehende Beratung und anschließende Selbstbedienung versus assistierte Vermittlung).

Eine Alternative zu Experimenten stellen Analysen dar, die auf ein quasi-experimentelles Design abstellen. Derartige Studien vergleichen die Effekte für die Nutzer einer Dienstleistung mit denen, die diese Dienstleistung nicht in Anspruch nahmen. Sie machen Gebrauch von multiplen Regressionsmodellen, mit deren Hilfe beobachtbare Merkmale (wie z.B. Alter, Ausbildung, Nationalität, Geschlecht) konstant gehalten werden können. Für die Beurteilung der Validität der Studien ist entscheidend, ob es nichtbeobachtbare Merkmale gibt, die sowohl die Einbeziehung in das Förderprogramm als auch den Erfolg der Arbeitsplatzsuche beeinflussen. In diesem Zusammenhang spricht man von dem sog. „Selektivitätsproblem“ oder „selection bias“ (vgl. hierzu Jacobsen 1994).

Studien zum Nettonutzen der öffentlichen Arbeitsvermittlung auf der Mikroebene sind bisher rar. Dies gilt für beide Marktseiten. Grundsätzlich gibt es bei der Effizienzanalyse der Arbeitsvermittlung als Suchweg zwei mögliche Herangehensweisen: Zum einen kann gefragt werden nach der Effizienz der Arbeitsvermittlung in bezug auf Stellen (bzw. Bewerber) mit unterschiedlichen Merkmalen. Es wäre also zu untersuchen, bei welchen Stellen (bzw. Bewerbern) der Nettonutzen einer Einschaltung der Arbeitsvermittlung am höchsten war. Zum anderen könnte sich die Analyse beziehen auf die Effizienz verschiedener Suchwege bei Stellen (bzw. Bewerbern) mit vergleichbaren Merkmalen. Hier müßte man herausbekommen, welcher Suchweg sich bei der Besetzung einer gegebenen Stelle (bzw. der Vermittlung eines gegebenen Bewerbers) am vorteilhaftesten erwiesen hat.

Zu der Frage des Nettonutzens für Arbeitsuchende bei Nutzung verschiedener Suchkanäle sind vornehmlich in den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada Forschungsarbeiten durchgeführt worden (vgl. u.a. General Accounting Office und Employment Service 1989 und 1991, Osberg 1993 und für einen Überblick: Jacobsen 1994). Auf der Basis eines quasi-experimentellen Designs fragen diese Untersuchungen danach, wie sich bei Arbeitslosen die Wahl des Suchweges (insbesondere die Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsverwaltung) auf die Dauer der Erwerbslosigkeit und auf das Einkommen nach Erfolg der Suche ausgewirkt hat. Sie kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste einen nachhaltigen Beitrag zur Verringerung der Dauer der Arbeitslosigkeit leisten können. Gewisse positive Effekte lassen sich auch im Hinblick auf das erzielbare Einkommen nach Vermittlung durch das Arbeitsamt nachweisen. Nach den Studien sind die Vermittlungsaktivitäten der öffentlichen Dienste allerdings effizienter für Frauen als für Männer, effizienter in der Rezession als im Boom und effizienter nach Auslaufen der Arbeitslosenunterstützung als davor. Öffentliche Vermittlungsdienste werden diesen Studien zufolge als ein „Rettungsanker“ für Personen gesehen, die über zu wenig Marktinformationen verfügen oder bei denen sich Selbstsuche als nicht erfolgreich erwiesen hat.

Die Ergebnisse der wenigen vorliegenden Studien zum Erfolg der Arbeitsvermittlung als betrieblichem Suchweg zeigen hinsichtlich der Effizienz der Arbeitsvermittlung ein eher gemischtes Bild. Die auf Daten der holländischen Arbeitsverwaltung beruhende Studie von van Ours (1994) zeigt, daß „intensive“ Vermittlung (d.h. Bewerbervorschläge auf der Basis einer sorgfältigen Personalauswahl) seitens der öffentlichen Arbeitsverwaltung einen wirksamen Beitrag dazu leistet, die Laufzeiten offener Stellen zu verringern. Einen positiven Effekt der öffentlichen Arbeitsvermittlung auf die betrieblichen Suchkosten fanden auch Larsen und Devold (1995) für Norwegen. Auf der Basis einer repräsentativen Betriebsbefragung zu den Suchwegen und dem Suchaufwand bei der Besetzung offener Stellen ermittelten sie, daß Betriebe, die die öffentliche Arbeitsvermittlung in Anspruch nahmen, einen um durchschnittlich 30% geringeren Zeitaufwand bei der Bewerberselektion aufwiesen.

Im Kontrast dazu stehen die Befunde von Bishop (1992) für die Vereinigten Staaten von Amerika. Er untersuchte sowohl den Effekt unterschiedlicher Suchwege auf die Qualität der Stellenbesetzung als auch auf die Kosten des Stellenbesetzungsprozesses. Dem Aspekt der Qualität¹⁴ wurde Rechnung getragen durch einen Vergleich der Produktivität von Bewerbern, die durch unterschiedliche Suchwege rekrutiert worden waren.¹⁵ Der zweite Teil der Studie vergleicht die Kosten verschiedener Suchwege (gemessen an dem Zeitaufwand für Beschaffung und Auswahl des Personals). Beim Produktivitätsvergleich kam heraus, daß die von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung vorgeschlagenen Bewerber eine signifikant geringere Produktivität aufwiesen als solche Bewerber, die durch informelle Kanäle gewonnen werden konnten. Um nun aber die Einschaltung der Arbeitsvermittlung zu begründen, müßte man dann allerdings erwarten, daß die Arbeitsvermittlung zumindest beim Kostenvergleich günstiger abschneidet als andere Suchwege. Jedoch dokumentiert die

¹⁴ Die Qualität eines Suchweges käme auch darin zum Ausdruck, wenn dadurch die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses beeinflusst werden könnte. Da Personalbeschaffungskosten zu den Beschäftigungsfixkosten zählen, ergäben sich bei einer längeren Dauer des Beschäftigungsverhältnisses bessere Bedingungen für die Amortisation dieser als Investition aufzufassen den Aufwendungen.

¹⁵ Ausgangspunkt der Produktivitätsmessung war bei jedem Einstellungsfall eine Einschätzung der zu erwartenden Produktivität auf einer vorgegebenen Skala, die nach der Probezeit mit der tatsächlich realisierten Produktivität verglichen wurde. Bishop verwendete ein multiples Regressionsmodell, bei dem er bestimmte Hintergrundmerkmale der vermittelten Arbeitskräfte (z.B. Alter, Geschlecht) konstant hielt.

Tabelle 3 auch bei den Kosten einen Nachteil für die Arbeitsvermittlung gegenüber alternativen Rekrutierungskanälen. Insofern stellt Bishop zu Recht eine Reihe von Fragen. Es sehe so aus, als ob sich die Unternehmen entweder nicht im klaren darüber seien, wie gering der Nutzen der Einschaltung der Arbeitsvermittlung tatsächlich ist, oder gezwungen seien, die Arbeitsvermittlung einzuschalten, weil auf anderem Wege keine Bewerber zu bekommen sind, oder daß sie die öffentliche Arbeitsvermittlung vor allem aus altruistischen Gründen (z.B. um benachteiligten Personen eine Chance zu geben) nutzen würden.

<i>Rekrutierungswege</i>	<i>Gesamtzahl der betrieblich aufgewendeten Stunden für Personalschaffung und Auswahl</i>	<i>T-Statistik (Referenz: Initiativbewerbungen)</i>
Empfehlung durch Gewerkschaften	3.8	2.86
Verwante von Mitarbeitern oder Eigentümern	6.1	4.33
Freunde von Mitarbeitern oder Eigentümern	8.3	1.24
Initiativbewerbungen	9.0	—
Empfehlungen von Schulen	11.2	1.67
Empfehlungen durch andere Arbeitgeber	12.0	2.59
Vermittlungen durch Arbeitsamt	14.8	3.71
Private Arbeitsvermittlung	15.6	3.56
Vermittlung durch andere öffentliche Institutionen	17.9	3.71
Zeitungsinserate	21.9	10.35

Quelle: Bishop (1992)

Die vorliegenden Studien zum Nettonutzen der Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsvermittlung deuten darauf hin, daß dieser für Arbeitsuchende relevanter zu sein scheint als für die betriebliche Seite. Dies ist angesichts der vorrangigen Aufgabe und damit verbundenen Ausrichtung der öffentlichen Arbeitsvermittlung kein überraschendes Ergebnis.

3.3 Makroeffekte

Auch auf der Makroebene geht es letztendlich um den Nettonutzen der Arbeitsvermittlung. Es ist also die Frage zu stellen, wie sich die Aktivitäten der Arbeitsvermittlung auf gesamtwirtschaftliche Größen wie z.B. Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit auswirken könnten bzw. ausgewirkt haben. Ähnlich wie auf der Mikroebene ist es aus analytischen Gründen hilfreich, sich auch im Makrozusammenhang die Arbeitsvermittlung einmal „wegzudenken“. Analog zu anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist dabei zunächst einmal an mögliche Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu denken (vgl. hierzu auch Schellhaaß und Schubert 1992).

Mitnahmeeffekte der Arbeitsvermittlung wären gegeben, wenn Betriebe genau so schnell auch auf anderem Wege einen ähnlich guten Bewerber für ihre Stelle und Arbeitsuchende genau so schnell auch auf anderem Wege eine ähnlich gute Stelle gefunden hätten. Eine Vermeidung oder Verringerung von Mitnahmeeffekten wäre möglich, wenn die Zielgruppen klar abgegrenzt würden. Am Beispiel der Arbeits-

chenden läßt sich dies leicht verdeutlichen. Die Frage ist hier, ob arbeitsmarktpolitische Interventionen (z.B. aktive Vermittlungsangebote) erst zu dem Zeitpunkt einsetzen sollten, wo tatsächlich Integrationsprobleme sichtbar geworden sind (z.B. nach einer gewissen Dauer der Arbeitslosigkeit) oder ob die Aktivitäten darauf ausgerichtet werden sollten, schwervermittelbare Personengruppen bereits frühzeitig ausfindig zu machen und dann sofort einzugreifen. Der Vorteil einer späteren Intervention bestünde darin, daß Hilfen auf die Personen konzentriert werden könnten, die tatsächlich einer Unterstützung bedürfen. Mitnahmeeffekte und Maßnahmekosten können dadurch verringert werden. Dem gegenüber bestünde der Nachteil einer späteren Intervention darin, daß es dann wesentlich schwieriger und kostenaufwendiger sein könnte, den Betroffenen wieder in Beschäftigung zu bringen.

Selbst wenn Mitnahmeeffekte der Arbeitsvermittlung (durch eine stärkere Zielgruppenorientierung) verringert werden könnten, sind Substitutionseffekte dagegen kaum zu vermeiden. Sie resultieren aus der Annahme, daß wenn Betrieben keine Arbeitskräfte vermittelt worden wären, die Stellen mit anderen, nicht bei der Arbeitsvermittlung registrierten Personen besetzt worden wären. Es wird also möglicherweise ein Problem gelöst, aber zugleich ein anderes geschaffen. Da weder öffentliche noch private Arbeitsvermittlung bei ihren Kunden auf der Arbeitgeberseite Stellen schaffen kann, sorgen ihre Aktivitäten im Ergebnis für eine Umverteilung von Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeitsrisiken zugunsten ihrer Klientel. Rechtfertigen könnte man dies im Falle privater Agenturen mit deren Beitrag zu einer Verbesserung der Marktallokation und im Falle der öffentlichen Arbeitsvermittlung mit deren Beitrag zur Reintegration der schwervermittelbaren Personengruppen. Dennoch kann es durch die „Bevorzugung“ bestimmter Personen zu negativen Verteilungseffekten für andere Gruppen (wie z.B. Personen aus der sog. „Stillen Reserve“) kommen, die sowohl bei den privaten Agenturen nicht zum Zuge kommen, als auch bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung keine vorrangige Zielgruppe darstellen.

Schließlich sind auch noch Verdrängungseffekte zu erwägen, die dadurch entstehen können, daß ein möglicher Beschäftigungseffekt in Form von zusätzlichen Arbeitsplätzen aufgrund einer konkreten Maßnahme zu Lasten anderer Arbeitsplätze in der Volkswirtschaft geht. Da jedoch die Arbeitsvermittlung in erster Linie als ein Instrument des Arbeitsmarktausgleichs anzusehen ist und dadurch kaum Stellen geschaffen werden können, dürften solche Verdrängungseffekte eher zu vernachlässigen sein. Diese könnten allerdings im Zusammenspiel von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung eine Rolle spielen, und wären z.B. dann gegeben, wenn öffentliche Ressourcen dazu eingesetzt würden, den privaten Agenturen Marktanteile streitig zu machen.

Auf der Grundlage der genannten Effekte lassen sich nun die Auswirkungen von Vermittlungsaktivitäten auf Makrogrößen wie Beschäftigung, Arbeitslosigkeitsniveau sowie Arbeitslosigkeitsstruktur diskutieren. Beschäftigungswirkungen der Arbeitsvermittlung wären gegeben, wenn es ihr gelänge, die Zahl der Vakanzen zu verringern. Ihre Aufgabe bestünde also darin, informationsbedingten Mismatch zu vermeiden. Bekanntlich läßt sich die Zahl der offenen Stellen in zwei Komponenten zerlegen: den Zugang und die durchschnittliche Laufzeit. Auf den Zugang, d.h. den Umfang der Stellenschaffung und das Niveau der Arbeitskräftefluktuation, hat die Arbeitsvermittlung – wie bereits erwähnt – im Grunde keinen Einfluß. Dagegen ist die Laufzeit eine Größe, die durch Vermittlungsaktivitäten zumindest in einem gewissen Umfang beeinflussbar erscheint. Wäre beispielsweise durch eine

effektivere Vermittlung die durchschnittliche Laufzeit der gemeldeten offenen Stellen in 1994 von 33,2 Tagen auf 30 Tage gesunken, hätte sich bei einem konstanten Stellenzugang von 3,13 Mio. ein Rückgang der durchschnittlichen Zahl der gemeldeten offenen Stellen von 285 000 auf 258 000 ergeben. In gleichem Umfang hätte sich, ceteris paribus, die Beschäftigung erhöht.

Ceteris-paribus-Betrachtungen dieser Art werfen jedoch eine Reihe von Problemen auf. Erstens könnte der reale Effekt kleiner sein, weil sich dynamische Impulse ergeben können, die auf die Konkurrenz der Betriebe untereinander zurückzuführen sind. Die Expansion (in Form von Stellenbesetzungen) in einem Betrieb kann zu einem Wegfall von Arbeitsplätzen oder Stellenangeboten in anderen Betrieben führen. Ist zweitens die Verkürzung der Laufzeit nur durch Abwerbung zu erreichen, könnte sich eine neue Vakanz ergeben, die wiederum ihrerseits schwer zu füllen ist. Drittens könnten sich durch eine effizientere Vermittlung verbunden mit kürzeren Vakanzzeiten negative Wirkungen auf bestimmte Instrumente der Beschäftigungsanpassung (wie z.B. den Einsatz der Leiharbeit) ergeben, die zum bestehenden Beschäftigungsniveau beitragen. Aus dem Gesagten ergibt sich, daß sich der beschäftigungsschaffende Effekt der Arbeitsvermittlung in engen Grenzen halten dürfte.

Ähnliche Überlegungen wie zu den Beschäftigungseffekten lassen sich auch im Hinblick auf den möglichen Arbeitslosigkeitsentlastungseffekt der Arbeitsvermittlung anstellen. Arbeitslosigkeit könnte durch die Arbeitsvermittlung verringert werden, wenn arbeitslose Arbeitsuchende dadurch einen Arbeitsplatz finden, den sie ohne Inanspruchnahme dieser Dienstleistung nicht oder nicht so schnell gefunden hätten. Auch die Zahl der Arbeitslosen läßt sich in die Komponenten Zugang und durchschnittliche Verbleibsdauer zerlegen. Grundsätzlich gilt, daß bei einem gegebenen Arbeitslosigkeitsniveau eine Situation mit einer geringeren Dauerkomponente und einer höheren Zugangskomponente (Situation A) dem umgekehrten Fall (Situation B) vorzuziehen ist (vgl. Schaubild 2). Begründung hierfür ist, daß je länger die Arbeitslosigkeit im Einzelfall andauert, desto schwieriger und kostenaufwendiger die Reintegration wird. Wäre es beispielsweise 1994 gelungen, die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von 31 Wochen auf 30 zu senken, wäre – bei ansonsten gleich hohem Zugang – die Zahl von 3,6 Mio. auf 3,48 Mio., also um 120 000 Personen, zurückgegangen. Dies hätte erreicht werden können, wenn noch mehr Arbeitslose (ggf. zu Lasten anderer nicht als arbeitslos registrierter Stellensuchender) in Beschäftigung vermittelt worden wären.

4 Fazit: Evaluation als Prozeß

Die Betrachtung von Brutto- oder Nettoeffekten der Arbeitsvermittlung kann nicht als Alternative verstanden werden. Vielmehr ergänzen sich beide Betrachtungsweisen. Dies kann man verdeutlichen, indem Evaluation als ein dynamischer Prozeß begriffen wird, der parallel zu den Aktivitäten der Vermittlungsdienste läuft. Drei Phasen der Evaluation sind dabei zu unterscheiden: Ex-ante-Evaluation, Prozeßevaluation und Ex-post-Evaluation (vgl. hierzu ausführlich de Koning 1993 und Schaubild 3).

Ex-ante-Evaluation dient im wesentlichen der Entwicklung von Strategien und der Setzung von Prioritäten. Fragen in die-

Schaubild 2: Zerlegung der Arbeitslosenquote (Beispiel:



Zugang = Zugänge an Arbeitslosen x 100 / Erwerbspersonen

Dauer der Arbeitslosigkeit = Durchschnittlicher Bestand der Arbeitslosen / Zugang an Arbeitslosen

Arbeitslosenquote = Zugang x Dauer = Durchschnittlicher Bestand an Arbeitslosen / Erwerbspersonen

sem Zusammenhang lauten: Welches Problem soll durch öffentliche Intervention gelöst werden? Soll das gegebene Problem durch neue Maßnahmen angegangen werden oder sind laufende Maßnahmen (ggf. in angepaßter Form) ausreichend? Falls bestehende Maßnahmen nicht oder nicht mehr den gewünschten Erfolg bringen, ist zu klären, welche Alternativen zur Verfügung stehen? Welche dieser Alternativen schneidet bei einer Kosten-Nutzen-Analyse am besten ab? Dabei kann sich ergeben, daß die verfügbaren Informationen nicht ausreichen, um eine Entscheidung zu treffen. In einem solchen Fall würden sich ggf. Experimente anbieten. Ex-ante-Evaluation ist bisher noch wenig entwickelt. Ursache hierfür ist aber nicht nur, daß es an aussagekräftigen ex-post-Evaluationen fehlt, sondern daß Entscheidungsträger von solchen Informationen bisher zu wenig Gebrauch machen.

Prozeßevaluation sorgt dafür, daß Aktivitäten sorgfältig erfaßt werden. Dies geschieht in der Regel mit einfachen Indikatoren. Im Bereich der Arbeitsvermittlung handelt es sich um die Kennziffern, die zur Messung der Bruttoeffekte herangezogen werden. Sie können sich beziehen auf die Marktbedeutung der Dienstleistung, den Vermittlungserfolg und die Zufriedenheit der Kunden (z.B. in Form von regelmäßigen Kundenbefragungen).¹⁶ Prozeßevaluation trägt dazu bei, daß möglicherweise auftretende Probleme bei der Bereitstellung von Dienstleistungen schnell erkannt werden. Da sie laufende Informationen bereitstellt, muß sie auch Auskunft darüber geben, inwieweit die vorhandenen Ressourcen wirtschaftlich eingesetzt werden. Schließlich ist Prozeßevaluation eine wichtige Basis für die ex-post-Evaluation.

Ex-post-Evaluation hat die Ermittlung von Nettoeffekten zum Gegenstand. Im Bereich der Arbeitsvermittlung kann sie offenlegen, in welchen Marktsegmenten auf der Angebots- und Nachfrageseite sich öffentliche Interventionen als besonders lohnend erweisen. Ex-post-Evaluationen liefern somit wichtige Hilfestellungen bei der Entscheidung, ob bestimmte Prioritäten und Verfahren aufrechterhalten werden oder anzupassen sind. Sie liefern auch die Grundlage für die Definition von Zielindikatoren, die dann im Wege der Prozeßevaluation zu überwachen sind. Insofern gibt es eine Wechselbeziehung zwischen Brutto- und Nettoeffekten.

Wichtig ist aber auch, daß auf Bruttokonzepten basierende Indikatoren so weit wie möglich Nettoeffekte widerspiegeln. Wenn es beispielsweise bei der Vermittlung nicht allein auf die absoluten Zahlen ankommt, sollte der Struktur – und da-

¹⁶ Kunden der öffentlichen Arbeitsvermittlung können regelmäßig zum Erscheinungsbild der Arbeitsverwaltung insgesamt und ihrer Einschätzung hinsichtlich der Qualität der angebotenen Dienstleistungen befragt werden

Evaluationsaktivität

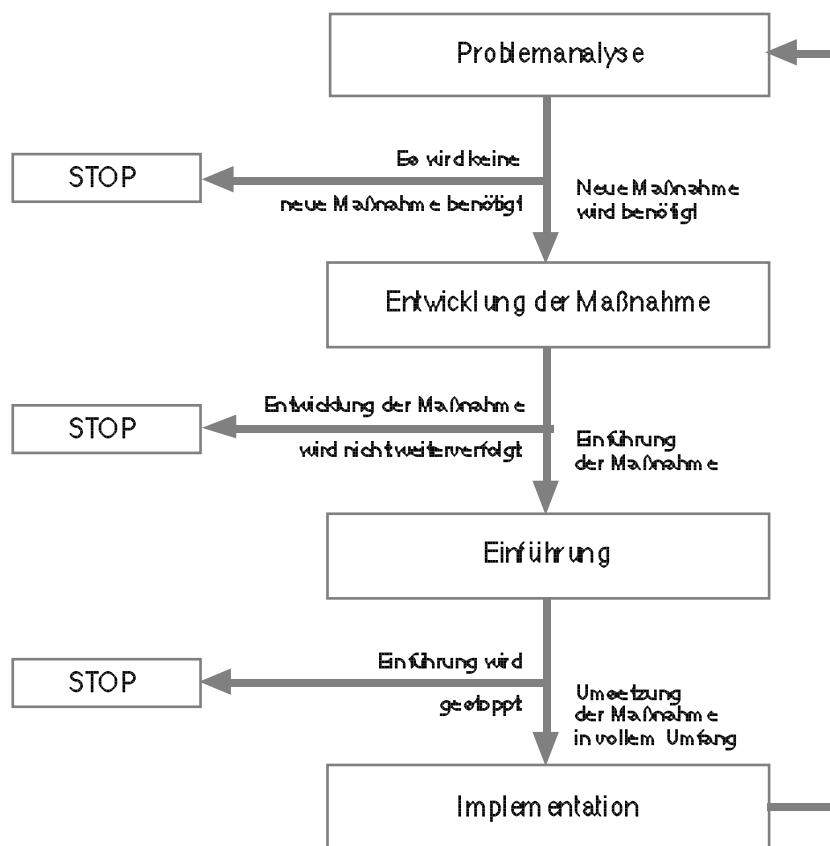
- Ziele explizit definieren
- Alternativen gegenüberstellen
- Vergleich mit laufenden Maßnahmen
- Entscheidung über die Notwendigkeit einer neuen Maßnahme

- Definition der Alternativen
- Abschätzung der Effekte verschiedener Alternativen
- Auswahl der geeigneten Alternativen

- Schrittweise, experimentelle Einführung
- Messung der Effekte
- Möglicherweise Anpassung der Maßnahme oder Verzicht auf Maßnahme

- Qualitätskontrolle
- Ex-post Evaluation
- Entscheidung über Fortführung, Anpassung oder Verzicht (erneute Problemanalyse)

Phasen im Evaluationsprozeß



Quelle: De Koning (1993)

mit insbesondere den in Abschnitt 2.2 angesprochenen qualitativen Aspekten – der Vermittlungen ein größeres Augenmerk geschenkt werden. Arbeitsuchende und Vakanzen mit Merkmalen, die einen hohen Nettonutzen der Inanspruchnahme der Arbeitsvermittlung erwarten lassen, sind unerläßliche Zielindikatoren. Dies setzt natürlich voraus, daß es auch bei uns Studien gibt, die sich mit den Nettoeffekten der Arbeitsvermittlung auseinandersetzen. Die angesprochenen Studien aus anderen Ländern liefern allenfalls Beispiele, wie ein Forschungsdesign aussehen könnte und welche Ergebnisse möglicherweise zu erwarten wären.

Was auch immer die Ergebnisse von ex-ante-Evaluationen im Bereich der Arbeitsvermittlung bei uns sein mögen, so scheint doch fast sicher zu sein, daß eine Reihe von Fragen an die Wirkungsforschung nicht zuletzt aufgrund methodologischer Probleme offen bleiben bzw. nicht zu eindeutigen Ergebnissen führen wird. Dazu könnte auch die Frage zählen, ob die öffentliche Arbeitsvermittlung einen großen Marktanteil anstreben oder sich eher auf Zielgruppen konzentrieren sollte, um einen möglichst hohen Nettonutzen bei den Kunden ihrer Dienstleistung zu erreichen.

Konzentriert sich die öffentliche Arbeitsvermittlung ausschließlich auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, kann dies ihre Reputation vor allem auf der Arbeitgeberseite nachhaltig gefährden, wie das US-amerikanische Beispiel zeigt (vgl. Bishop 1992). In den 50er und frühen 60er Jahren war man in der amerikanischen Arbeitsverwaltung der Überzeugung, daß man den Arbeitsuchenden am besten dienen würde, wenn man Arbeitgeberpräferenzen als gegeben hinnimmt

und den besten verfügbaren Arbeitsuchenden für ein Stellenangebot vorschlägt. Diese Strategie sicherte eine relativ hohe Einschaltung und einen relativ hohen Marktanteil. Mitte der 60er Jahre veränderten sich die Prioritäten. Budgetzuweisungen wurden mit der Bedingung verknüpft, daß bestimmte Zielgruppen (z.B. ethnische Minderheiten) in den Arbeitsmarkt integriert werden. Dies führte aber dazu, daß die Arbeitsverwaltung die Betriebe von Bewerbern überzeugen mußte, die diese eigentlich nicht haben wollten. Als Folge setzte ein Reputationsverlust ein, der zunächst dazu führte, daß der Arbeitsverwaltung nicht nur quantitativ weniger, sondern auch qualitativ weniger hochwertige Stellen von den Betrieben gemeldet wurden. Die dadurch bedingten geringeren Aktivitäten veranlaßten staatliche Stellen, den Haushalt der Arbeitsverwaltung (insbesondere der Vermittlungsdienste) zu kürzen. Eine Schraube ohne Ende setzte ein, die in den 80er Jahren beinahe zur Abschaffung der öffentlichen Arbeitsvermittlung geführt hätte. Die Entwicklung in den USA legt die Vermutung nahe, daß wenn Arbeitsverwaltungen massiv an Marktbedeutung und Reputation einbüßen, sie Gefahr laufen, auch den Problemgruppen nicht mehr ausreichende Unterstützung gewähren zu können.

Um nicht Teil eines solchen „Teufelskreises“ zu werden, bleibt als Alternative lediglich die sog. „Tragwellentheorie“ (carrier-wave theory). Diese Strategie hat zwei Ansatzpunkte, die die Integration von Problemgruppen fördern sollen (vgl. hierzu auch Dercksen und de Koning 1995): einerseits ein hoher Marktanteil und andererseits möglichst viele Betriebskontakte. Ein hoher Marktanteil ist nur zu erreichen, wenn die Arbeitsvermittlung auch auf der Arbeitgeberseite

über eine gute Reputation verfügt. Jedes Stellenangebot, das bei der Arbeitsverwaltung eingeht, bedeutet zumindest potentiell eine Möglichkeit mehr, Stellen für die eigene Klientel anbieten zu können. Viele Betriebskontakte schaffen die Möglichkeit, Akzeptanz für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu schaffen und Vorurteile diesen Personen gegenüber abzubauen.

In ihrer Evaluation der holländischen Arbeitsamtsreform haben Dercksen und de Koning diese Theorie überprüft. Zum einen haben sie untersucht, ob in Regionen mit einem hohen Marktanteil der Arbeitsämter die Vermittlungschancen der Problemgruppen höher sind als in Regionen, wo Arbeitsämter einen geringen Marktanteil haben. Zum anderen sind sie der Frage nachgegangen, ob in Betrieben, die häufiger der Arbeitsverwaltung Stellen melden, Angehörige der Problemgruppen untergebracht werden konnten. Die Ergebnisse unterstützen nur zum Teil die Tragwellentheorie. Insofern muß ein hohes Aktivitätsvolumen nicht zwangsläufig den Zielgruppen zugute kommen. Für diese ist es wichtig, daß gezielt auch Stellen akquiriert werden, die für sie in Betracht kommen. Zur Erhaltung ihrer Reputation ist es für die Arbeitsverwaltung darüber hinaus wichtig, daß sie bei Stellenbesetzungsaufträgen die qualifiziertesten Leute (ggf. auch nach Einsatz gezielter arbeitsmarktpolitischer Instrumente) vorschlägt. Insofern ist öffentliche Arbeitsvermittlung immer ein „Balanceakt“ zwischen der Erfüllung sozialpolitischer Aufgaben und der Schaffung von Reputation als kompetente Vermittlungseinrichtung.

Literatur

- Bishop, J. (1992): Improving job-worker matching in the U.S. labour market. Centre for Advanced Human-Resource Studies, Cornell University Working Paper 92-40
- Blaschke, D. (1987): Erfolgswege zum neuen Arbeitsplatz: Wie Beschäftigte, die den Arbeitgeber wechselten, ihre neue Stelle fanden. In: MittAB 2, S. 164-180
- Dercksen, W.J. und de Koning, J. (1995): The New Public Employment Service in the Netherlands (1991-1994). In: EALE Proceedings, Vol. 6, 7th Annual Conference, Lyon, September 7-10, 1995
- Bundesanstalt für Arbeit (1995a): Arbeitsmarkt 1994. In: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 43. Jg., Sondernummer vom 16.6.1995
- Bundesanstalt für Arbeit (1995b): Statistische Daten der privaten Arbeitsvermittlung nach § 23b AFG. Berichtszeit: 1.8.1994 bis 31.12.1994. In: Arbeitsmarkt in Zahlen
- General Accounting Office (1989): Employment Service: Variation in Local Office Performance (GAO/HRD-89-116 BR, August 3, 1989), Washington
- General Accounting Office (1991): Employment Service: Improved Leadership Needed for Better Performance (GAO/HRD-91-88, August 6, 1991), Washington
- Hales, J. (1993): Employers' Recruitment Practices: The 1992 Survey, Social and Community Planning Research, London
- Jacobsen, L. (1994): The Effectiveness of the US Employment Service. Second Draft for the Advisory Commission on Unemployment Compensation (unveröffentlichtes Manuskript, Mimeo)
- de Koning, J. (1993): Evaluation of employment policies: the Dutch experience. Paper for the Danish Presidency Conference „Effect and Measuring of Effects in Labour Market Policy Initiatives“, Kolding, 24-26 May 1993
- Leikeb, H./E. Spitznagel/K. Vogler-Ludwig (1995): Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot. Bundesrepublik Deutschland, IV. Quartal 1994. In: IAB kurzbericht Nr. 9 vom 24.8.1995
- Larsen, K. and E. Devold (1995): The Effects of the Public Employment Exchange in Norway on Vacancy Duration. In: EALE Proceedings, Vol. 6, 7th Annual Conference, Lyon, September 7-10, 1995
- Mavromaras, K.G. und H. Rudolph (1995): „Recalls“- Wiederbeschäftigung im alten Betrieb. In: MittAB 2, S. 171-194
- Osberg, L. (1993): Fishing in Different Pools: Job Search Strategies and Job-Finding Success in Canada in the Early 1980s. In: Journal of Law and Economics, Heft 2, S. 348-386
- van Ours, J. (1994): Matching Unemployed and Vacancies at the Public Employment Office. In: Empirical Economics, Heft 1, S. 37-54
- Pilgram, K. und A. van der Zwan (1994): National and Regional Research: A Dilemma ? (unveröffentlichtes Manuskript, Mimeo)
- Rudolph, H. (1984): Die Entwicklung der Vermittlungen in Arbeit. In: MittAB 2, S. 168-182
- Schellhaas, H.-M. und A. Schubert (1992): Internationale Entwicklungen der Evaluierungsmethoden für arbeitsmarktpolitische Programme. In: MittAB 3, S. 371-380
- Walwei, U. (1993): Zum Regelungsbedarf bei Zulassung privater Arbeitsvermittlung. In: MittAB 3, S. 285-293
- Walwei, U. (1995a): Improving Job Search and Matching through Placement Services (erscheint in WZB-Handbuch zur Arbeitsmarktpolitik und Evaluation)
- Walwei, U. (1995b): Performance Evaluation of Public Employment Services (Studie für das Internationale Arbeitsamt, im Erscheinen)
- Yavas, A. (1994): Middlemen in Bilateral Search Markets. In: Journal of Labour Economics, Heft 3, 406-429