

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ulrich Walwei

Arbeitsvermittlung als öffentliche Aufgabe  
und privatwirtschaftliche Dienstleistung  
Reorganisation der Arbeitsvermittlung aus einer  
international vergleichenden Perspektive

## **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](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](mailto: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](mailto:ulrike.kress@iab.de); (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de); (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto: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](mailto: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>

# Arbeitsvermittlung als öffentliche Aufgabe und privatwirtschaftliche Dienstleistung

## Reorganisation der Arbeitsvermittlung aus einer international vergleichenden Perspektive

Ulrich Walwei\*

In den letzten 10 Jahren gab es im Bereich der Arbeitsvermittlung weltweit umfassende Reorganisationsprozesse. Diese betreffen zum einen die Ausgestaltung des Arbeitsvermittlungssystems, also das Zusammenspiel von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung. Zum anderen wurden öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste in vielfältiger Weise reformiert. Mit beiden Fragen befaßt sich die – auf einem breiten internationalen Vergleich basierende – vorliegende Studie.

Bei der Frage der Ausgestaltung des Arbeitsvermittlungssystems geht es vor allem um die Optimierung des Arbeitsmarktausgleichs auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Anders als noch vor 10 Jahren dominiert heute weltweit das Koexistenzsystem, d.h. ein mehr oder weniger freies Nebeneinander von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung. Ursache hierfür waren massive Liberalisierungsprozesse insbesondere in Westeuropa. In dieser Dekade wurden in immerhin 9 der 28 in die Untersuchung einbezogenen Länder das sog. „Vermittlungsmonopol“ aufgehoben und private Arbeitsvermittlung für alle Berufsgruppen zugelassen. Hinsichtlich der Effekte der Liberalisierung kommt die Studie zu drei Ergebnissen. Erstens gibt es offenbar kaum Konkurrenz zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung. Vielmehr ergänzt private Arbeitsvermittlung die öffentlichen Vermittlungsdienste. Zweitens gibt es gute Argumente für Kooperation von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung, dennoch wird von den vorhandenen Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen beiden bisher noch zu wenig Gebrauch gemacht. Drittens dauerte es nach erfolgter Liberalisierung in den Reformländern geraume Zeit, bis private Agenturen auf dem Markt für Arbeitsvermittlung Fuß fassen konnten.

Zielsetzung der Reorganisationsbemühungen im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist die Optimierung der knappen öffentlichen Ressourcen. Es geht dabei vor allem um den Umfang und die Art der staatlichen Intervention in private Suchprozesse. Anhand einer Vielzahl von Beispielen zeigt die Studie, welche Art von Reformen mit jeweils welcher Intention durchgeführt wurden. Drei Aspekte standen bei den Reformen im Vordergrund: Kundenorientierung, Dezentralisierung und Controlling. Dabei ist aber zu beachten, daß anders als in der früher allgemein vorherrschenden Monopolsituation bei der nun vorzufindenden Koexistenzsituation eine Konzentration des öffentlichen Mitteleinsatzes auf bestimmte Aufgaben gerechtfertigt erscheint. Dadurch gewinnen Fragen der Evaluation und damit Optimierung öffentlicher Arbeitsvermittlungsaktivitäten an Bedeutung.

### Gliederung

- 1 Zielsetzung
  - 1.1 Arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Arbeitsvermittlung
  - 1.2 Rolle der Organisation der Arbeitsvermittlung
  - 1.3 Vorgehensweise
- 2 Typologie der Arbeitsvermittlungssysteme
  - 2.1 Öffentliche und private Arbeitsvermittlung
  - 2.2 Monopol- und Koexistenzsysteme
- 3 Öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste im Wandel
  - 3.1 Leistungsfähigkeit und Marktbedeutung
  - 3.2 Ausstattung
  - 3.3 Dienstleistungsangebot
  - 3.4 Motive für Einschaltung und Nichteinschaltung
  - 3.5 Reformbemühungen
- 4 Private Arbeitsvermittlungsdienste im Aufwind
  - 4.1 Marktbedeutung
  - 4.2 Gründe für Wachstum
  - 4.3 Mißbrauchsprobleme und Regulierungsbedarf

- 5 Koexistenz öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung
    - 5.1 Konkurrenz oder Ergänzung?
    - 5.2 Formen der Kooperation
    - 5.3 Effekte der Liberalisierung
  - 6 Folgerungen
- Literaturverzeichnis  
Liste der Länderabkürzungen

### 1 Zielsetzung

#### 1.1 Arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Arbeitsvermittlung

Arbeitsvermittlung ist darauf gerichtet, arbeitsuchende Personen mit Arbeitgebern zusammenzuführen, damit diese ein Arbeitsverhältnis begründen. Ihre wesentliche Aufgabe besteht darin, auf zunehmend weniger transparenten Arbeitsmärkten Friktionen bei der Arbeitsplatzsuche und der Stellenbesetzung möglichst klein zu halten. Friktionen auf dem Arbeitsmarkt können entstehen, weil dieser durch beträchtliche Heterogenitäten auf beiden Marktseiten gekennzeichnet ist. Arbeitnehmer bringen unterschiedliche berufliche, qualifikationsspezifische und persönliche Befähigungen mit. Auch Arbeitgeber fragen immer sehr unterschiedliche Qualifikationen zur Erstellung ihrer Produkte und Dienstleistungen nach. Durch die Bereitstellung und Weiterleitung von Stellen- und Bewerberinformationen kann die Arbeitsvermittlung zu einer Verbesserung der Markttransparenz und damit des Arbeitsmarktausgleichs beitragen. Konkret erfüllt sie die Funktion, für die Arbeitgeber möglichst schnell geeignete Bewerber und für Arbeitsuchende möglichst schnell passende Arbeitsplätze zu finden. Die Arbeitsvermittlung kann dabei aber weder konjunkturelle Arbeitslosigkeit noch ein globales Ar-

\* Dr. Ulrich Walwei ist Wiss. Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Er ist – abgesehen von wenigen Änderungen – bereits von der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) in Genf unter dem Titel „Entwicklungen bei der Organisation der Arbeitsvermittlung“ (XXII., 25. Generalversammlung der IVSS, Indonesien 1995) in vier Sprachen veröffentlicht worden. Für die Erlaubnis, diese Studie auch in den IAB-Medien publizieren zu dürfen, bedanke ich mich ausdrücklich beim Sekretariat der IVSS.

beitsplatzdefizit abbauen. Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungs- oder Arbeitslosigkeitsentlastungseffekte der Arbeitsvermittlung halten sich somit in engen Grenzen. Positive Beschäftigungseffekte können entstehen, wenn Arbeitsplätze durch die Arbeitsvermittlung besetzt werden, die ohne ihren Beitrag nicht oder nicht so schnell hätten besetzt werden können. Die Arbeitslosigkeit kann durch die Arbeitsvermittlung verringert werden, wenn arbeitslose Arbeitsuchende einen Arbeitsplatz finden, den sie ohne Inanspruchnahme dieser Dienstleistung nicht oder nicht so schnell gefunden hätten.

## 1.2 Rolle der Organisation der Arbeitsvermittlung

Die Arbeitsvermittlung kann ihre arbeitsmarktpolitische Zielsetzung aber nur erfüllen, wenn durch eine geeignete Organisation ein funktionsfähiger Rahmen für die Bereitstellung dieser Dienstleistung besteht. Arbeitsvermittlung erfüllt alle Voraussetzungen für eine marktfähige Dienstleistung, weil sie die auf dem Markt knappen Informationen über Stellen und Bewerber liefert. Insofern kann sie prinzipiell von öffentlicher und/oder privater Seite angeboten werden. Grundsätzlich umfaßt die Organisation der Arbeitsvermittlung sowohl rechtliche Regelungen (z.B. der privaten Arbeitsvermittlung) als auch institutionelle Gegebenheiten (z.B. die Exi-

stenz und die Ressourcen einer staatlichen Arbeitsvermittlung). Eine bei der Ausgestaltung von Arbeitsvermittlungssystemen zu berücksichtigende Besonderheit der Dienstleistung Arbeitsvermittlung besteht darin, daß diese zu den sog. „Erfahrungsgütern“ zählt. Aufgrund der Qualitätsunsicherheiten auf beiden Seiten des Marktes sind die Nachfrager von Vermittlungsdienstleistungen darauf angewiesen, daß sie dem Leistungsversprechen des Vermittlungsanbieters vertrauen können. Aus der Sicht des Arbeitgebers zeigt sich erst beim Arbeitsvollzug, ob die vermittelte Arbeitskraft den Stellenanforderungen gewachsen ist und seine Leistungsbereitschaft zufriedenstellend ist. Gleiches gilt für den Arbeitsuchenden, der Arbeitsbedingungen sowie in Aussicht gestellte Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten erst im Laufe des Beschäftigungsverhältnisses beurteilen kann. Einschaltung oder Nichteinschaltung der Arbeitsvermittlung bei den Suchprozessen hängen insofern in hohem Maße von der Reputation bei ihrer Klientel auf beiden Seiten des Marktes ab, denn die Nachfrager extrapolieren die Qualität der Vermittlungsdienstleistungen in der Vergangenheit.

Die Organisation der Arbeitsvermittlung befindet sich in vielen Ländern in einem tiefgreifenden Wandel. Neue Anforderungen und zum Teil massive Kritik haben im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste Reformprozesse in Gang gesetzt. Die Behörden entwickeln sich mehr und mehr in Richtung kundenorientierte Dienstleistungsunternehmen. Darüber hinaus spielen als zusätzliche Vermittlungsanbieter private Agenturen eine zunehmend wichtige Rolle. Seit dem Beginn der siebziger Jahre erlebte die Branche einen kräftigen Boom. Wegen der offenbar zunehmenden Inanspruchnahme von Personaldienstleistungen (seitens der Betriebe) und der vielerorts zu beobachtenden Liberalisierungstendenzen könnte sich dieser Trend fortsetzen. Ziel dieser Untersuchung ist es, sich eingehend mit den internationalen Entwicklungen der Organisation von Arbeitsvermittlung auseinanderzusetzen. Es geht dabei um Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern, aber auch um Ursachen und mögliche Effekte der Organisationsreformen.

**Tabelle 1: Institutioneller Rahmen der öffentlichen Arbeitsvermittlung**

Institutionelle Regelungen	Öffentliche Arbeitsvermittlung besteht seit	Finanzierung durch Steuern (St) oder Beiträge (B) <sup>1</sup>	Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung von derselben Stelle	Meldepflicht der Arbeitgeber bei Vakanzen
Länder <sup>5</sup>				
AL	1992	St	+	+
AT	1918	B (50%)	+	-
AU	1946	St	-	-
BB		St	-	-
BE	1935	St	-	+ <sup>3</sup>
BG	1989	B (100%)	+	-
CH		St	-/+ <sup>2</sup>	-
CY	1945	St	-	-
DE	1927	B (50%)	+	-
DK		St	-	-
ES	1943	St	+	+
FR	1945	St	-	+
GB	1906	St	+	-
IE		St	-	-
IL	1959	St	-	+
IS	1956	B (25%)	+	-
JP	1909	St	+	-
LT		B (100%)		
LU	1945	St	+	+
NL	1940	St	-	-
NO	1906	St	+	-
NZ	1935	St	-	-
PT	1966	St	-	-
RT		St	+	+
SE	1902	St	-	+
TR	1946	St	-	+
US	1933	St	-	-
UY <sup>4</sup>				

+ = ja; - = nein

<sup>1</sup> Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern (Arbeitgeberanteil in %).

<sup>2</sup> Je nach Organisation in den verschiedenen Kantonen.

<sup>3</sup> Für Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten.

<sup>4</sup> In Uruguay gibt es keine öffentliche Arbeitsvermittlung.

<sup>5</sup> Siehe zu dieser und den nächsten Tabellen die Liste der Länderabkürzungen im Anhang.

## 1.3 Vorgehensweise

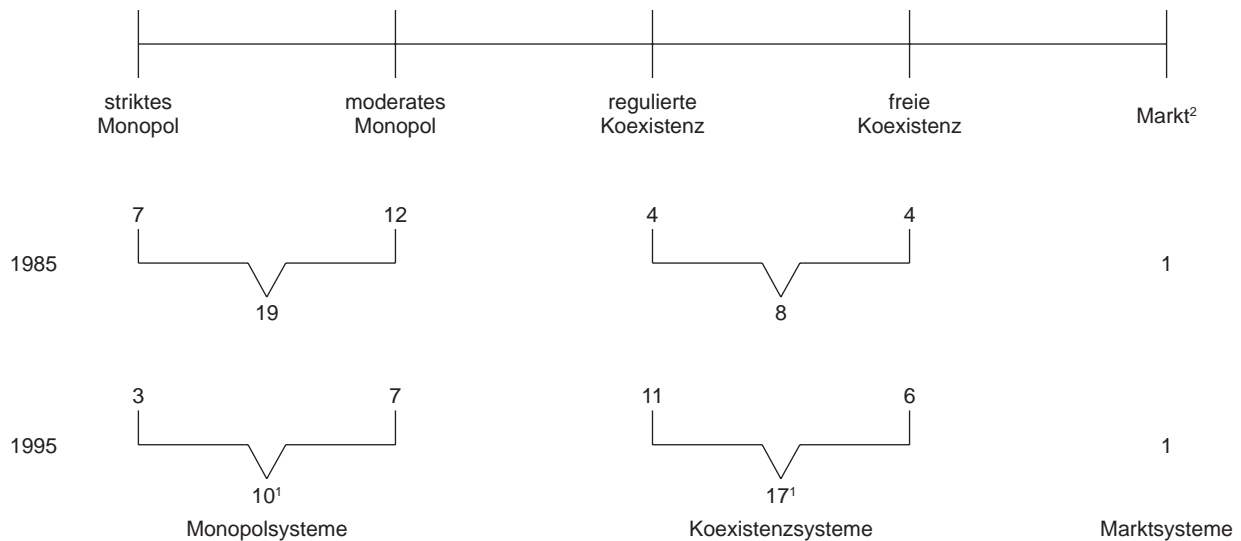
Grundlage der Studie ist eine Ende 1993/Anfang 1994 durchgeführte schriftliche Befragung zu den Entwicklungen bei der Organisation der Arbeitsvermittlung. Der Fragebogen umfaßte drei Teile. In den ersten beiden Teilen ging es um Hintergrundinformationen zur Organisation und Rolle der öffentlichen bzw. privaten Arbeitsvermittlung in den verschiedenen Ländern, im letzten Teil um statistische Angaben zu beiden Vermittlungsformen und nationalen Arbeitsmarktdaten. Teilgenommen haben an der Befragung 30 Mitgliedsorganisationen bzw. von ihnen beauftragte Stellen aus 28 Ländern (s. Anhang: Liste der Länderabkürzungen). Darunter sind u.a. zehn Länder der Europäischen Union, neun weitere OECD-Länder (davon fünf Europäische) sowie vier Reformländer Ost- und Südosteuropas. Einbezogen wurden solche Länder, in denen Systeme der öffentlichen und/oder privaten Arbeitsvermittlung eingerichtet wurden.

## 2 Typologie der Arbeitsvermittlungssysteme

### 2.1 Öffentliche und private Arbeitsvermittlung

Teilweise schon zu Beginn dieses Jahrhunderts, spätestens aber in den sechziger Jahren bestanden in allen befragten Ländern öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste (vgl. Tabelle 1; Ausnahme: Uruguay). Abgesehen von Belgien, der Schweiz

## Übersicht 1: Typologie der Arbeitsvermittlungssysteme



<sup>1</sup> Zum Zeitpunkt der Befragung (Anfang 1994) waren Deutschland und Österreich noch Monopolländer. Insofern spiegeln die Befragungsergebnisse in diesem Bericht die Situation in 12 Monopolländern und 15 Koexistenzländern wider.

<sup>2</sup> Nur private Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen.

und den Vereinigten Staaten sind die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste eine gesamtstaatliche Aufgabe und werden von nationalen Stellen organisiert (vgl. OECD 1990). In den meisten Ländern werden die öffentlichen Dienste durch allgemeine Steuern finanziert. Lediglich fünf Länder (Bulgarien, Deutschland, Island, Litauen und Österreich) sehen eine ausschließliche oder zumindest überwiegende Finanzierung durch Arbeitgeber- und/oder Arbeitnehmerbeiträge vor. Bis auf ganz wenige Ausnahmen (z.B. in Australien, Dänemark und den Niederlanden bei speziellen besonders aufwendigen Stellenbesetzungsaufträgen oder vergleichenden Bewerbertests) werden die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste unentgeltlich angeboten.

Die öffentliche Arbeitsvermittlung ist in der Regel integraler Bestandteil der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Je nach nationaler Organisation sind die den Arbeitsämtern übertragenen Aufgaben aber verschieden. Dazu können zählen (neben der hier interessierenden Arbeitsvermittlung) die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung, die Organisation der Weiterbildung und Umschulung der Arbeitsuchenden, die Durchführung von Programmen zur Förderung der Beschäftigung sowie die Verbreitung qualitativer und statistischer Informationen über den Arbeitsmarkt. Die Verknüpfung dieser unterschiedlichen Funktionsbereiche in einer Institution bietet den Vorteil der umfassenden und aktiven Arbeitsförderung aus einer Hand. Bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Ländern gibt es bei der institutionellen Zuordnung der Arbeitslosenversicherung. Obwohl die Überprüfung der Arbeitswilligkeit von Empfängern der Arbeitslosenunterstützung nahezu überall zu den Aufgaben des Personals in den Arbeitsämtern zählt, liegt in knapp der Hälfte der Länder die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung in Händen einer separaten Behörde. Der Vorteil einer solchen Trennung ist in der Entbürokratisierung des eher dienstleistungsorientierten Beratungs- und Vermittlungsgeschäfts zu sehen, der Nachteil in einem durch parallele Aktivitäten aufgeblähten Verwaltungsapparat. Das zuletzt genannte Argument hat die öffentliche Arbeitsvermittlung in Großbritannien Ende der achtziger Jahre bewegt, Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung – nach der erst 1982 vollzogenen Trennung – wieder zusammenzuführen.

Die Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist für den Arbeitsuchenden grundsätzlich freiwillig, für arbeitssuchende Empfänger von Arbeitslosenunterstützung aber in der Regel obligatorisch. Auch die Betriebe sind grundsätzlich nicht verpflichtet, die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste in Anspruch zu nehmen. Jedoch sind zwei Einschränkungen zu machen: Zum einen gibt es noch immer in der Türkei bei der Besetzung von Stellen im öffentlichen Sektor die Regel, daß Vakanzen nur durch Vorschläge seitens der öffentlichen Arbeitsvermittlung besetzt werden dürfen. Erst Ende 1993 wurde in Spanien ein generell geltendes „Stellenbesetzungsmonopol“ der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste aufgehoben. Zum anderen müssen in einer Reihe von Ländern die Betriebe ihre offenen Stellen der öffentlichen Arbeitsvermittlung melden (sog. „Meldepflicht“). Trotz des Bestehens dieser gesetzlichen Meldepflicht ist deren praktische Bedeutung aber eher gering, weil Meldeversäumnisse in aller Regel nicht geahndet werden. Eine Rolle dürfte dabei spielen, daß die öffentliche Arbeitsvermittlung – auch mangels geeigneter Bewerber – gar nicht in der Lage wäre, für alle offenen Stellen adäquate Besetzungsvorschläge zu machen. Außerdem wäre die faktische Durchsetzung der Meldepflicht verbunden mit beträchtlichem Verwaltungsaufwand (bei der Registrierung der ohnehin auf anderen Wegen besetzten Stellen) und Kontrollaufwand (bei der Erfassung nicht gemeldeter Stellen). Ihre Durchsetzung könnte also die auf freiwilliger Basis bestehenden Kontakte von öffentlicher Arbeitsvermittlung und Unternehmen empfindlich stören.

Öffentliche und private Arbeitsvermittlungsdienste weisen zwei wichtige Unterschiede auf. Öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste werden vom Staat geschaffen, private Arbeitsvermittlungsdienste beruhen auf privater Initiative. Im Gegensatz zur öffentlichen Arbeitsvermittlung ist private Arbeitsvermittlung in der Regel kostenpflichtig (Ausnahme: karitative Träger). Private Arbeitsvermittlungsdienste können auf gewinnorientierter oder nicht-gewinnorientierter Basis betrieben werden. Auch können sie als Hauptgeschäft von entsprechend spezialisierten Agenturen oder als Nebengeschäft anderer Personaldienstleister ausgeübt werden. Zu unterscheiden ist auch zwischen der Beschaffung von Informationen über Stellen bzw. Bewerber (Beschaffungsfunktion)

und der konkreten Zuordnung von Angebot und Nachfrage (Auswahlfunktion). Beispiele für private Arbeits(vermittlung)agenturen sind Headhunter, Personalberater, Outplacementfirmen, Arbeitnehmerüberlassungsunternehmen, Personalbeschaffungsagenturen und karitative Selbsthilfeeinrichtungen (vgl. hierzu ausführlich: ILO 1994a, Ricca 1988).

Sehr stark spezialisiert auf bestimmte Bewerbergruppen sind Headhunter und karitative Selbsthilfeeinrichtungen. Headhunter kümmern sich vor allem um die Besetzung von Führungspositionen. Bei den Selbsthilfeeinrichtungen gibt es zum einen Träger, die sich für sozial Benachteiligte (z.B. Straftatlassene) engagieren oder zum anderen auch gezielt für ihre Mitglieder agierende Berufsverbände, wie Gewerkschaften. Eine eher funktionale Spezialisierung liegt dagegen vor bei Personalbeschaffungsagenturen und vornehmlich mit der Auswahl von Bewerbern befaßten Personalberatern. Schließlich besteht bei Arbeitnehmerüberlassungs- und Outplacementfirmen nur noch ein mittelbarer Bezug zur Arbeitsvermittlung im engeren Sinne. Arbeitnehmerüberlassungsfirmen vermitteln nicht, sondern verleihen Arbeitskräfte auf Zeit. Nur wenn diese Arbeitskräfte nach dem Einsatz als Leiharbeiter vom Entleiher übernommen werden, kann von herkömmlicher Arbeitsvermittlung gesprochen werden (vgl. Ricca 1982). Beim Outplacement geht es in erster Linie um ein spezielles Beratungsangebot (ggf. einschließlich einer Vermittlungsdienstleistung) für freigesetzte Arbeitnehmer, das deren Wiederbeschäftigung erleichtern soll und in der Regel vom früheren Arbeitgeber finanziert wird.

## 2.2 Monopol- und Koexistenzsysteme

Grundsätzlich gibt es drei mögliche Formen der Organisation von Arbeitsvermittlung: öffentlich-rechtliche Monopolssysteme, Koexistenzsysteme und Marktssysteme (siehe Übersicht 1). Bei den öffentlich-rechtlichen Monopolssystemen ist zu unterscheiden zwischen strikten und moderaten Monopolssystemen. Strikte Monopolssysteme sollen der öffentlichen Arbeitsverwaltung eine starke Position sichern, indem sie die private Arbeitsvermittlung (einschl. der Arbeitnehmerüberlassung) untersagen und eine Meldepflicht der Betriebe bei offenen Stellen vorsehen. Bei moderaten Monopolssystemen ist dagegen die Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsvermittlung seitens der Betriebe sowie der Arbeitsuchenden (Ausnahme: arbeitslose Leistungsempfänger) freiwillig und private Arbeitsvermittlung ist in bestimmten Ausnahmebereichen zulässig (z.B. für Führungskräfte, auf gemeinnütziger Basis oder auch im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung). Aus der Tabelle 2 geht hervor, daß von den 28 befragten Ländern Anfang 1995 10 Länder Monopolssysteme aufwiesen. Davon hatten drei Länder strikte Monopolssysteme (Albanien, Litauen und Türkei) und die sieben übrigen Länder eher moderate Monopolssysteme.

Koexistenzsysteme sind dadurch gekennzeichnet, daß öffentliche und private Arbeitsvermittlung in allen regionalen und berufsfachlichen Teilarbeitsmärkten nebeneinander existieren dürfen. In regulierten Koexistenzsystemen gibt es gesetzliche Regelungen, die eine Lizenzierung der Agenturen und Standards der Berufsausübung vorschreiben (vgl. hierzu im einzelnen: Abschnitt 4.3). Dagegen sind im freien Koexistenzsystem von den privaten Agenturen nur die allgemeinen gewerberechtlichen Vorschriften zu beachten. 17 der 28 befragten Länder hatten Anfang 1995 ein Koexistenzsystem. Von den 17 Koexistenzländern hatten 11 ein reguliertes Koexistenzsystem und sechs ein freies Koexistenzsystem (vgl.

**Tabelle 2: Zulässigkeit der privaten Arbeitsvermittlung**

Länder	Zulässigkeit von			
	Arbeitnehmerüberlassung generell	nicht-gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung (seit wann)	nur Führungskräfte- und Spezialgruppenvermittlung (seit wann)	gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung generell (seit wann)
AL	-	-	-	-
AT	+	+	-	+ (1994)
AU	+	+	-	+ (1947)
BB	+	+	-	+ (k.A.)
BE	+	+ <sup>2</sup>	+	-
BG	+	+	-	+ (1991)
CH	+	+	-	+ (1910)
CY	+	+	-	+ (1975)
DE	+	+	-	+ (1994)
DK	+	+	-	+ (1990)
ES	-	+ (1993)	-	-
FR	+	+	+ <sup>4</sup>	-
GB	+	+	-	+ (1850)
IE	+	+	-	+ (1971)
IL	+	+	-	+ (1989)
IS	+	+	-	+ (1985)
JP	- <sup>1</sup>	+	+ <sup>5</sup>	-
LT	-	-	-	-
LU	+	-	-	-
NL	+	+	-	+ <sup>6</sup> (1991)
NO	+	+ (1993)	+ (1993)	-
NZ	+	+	-	+ (k.A.)
PT	+	+	-	+ (1989)
RT	+	+	-	-
SE	+	+	-	+ (1993)
TR	-	- <sup>3</sup>	- <sup>3</sup>	-
US	+	+	-	+ (1920)
UY	+	+	+	+ (k.A.)

+ = ja; - = nein

<sup>1</sup> Nur Gewerkschaften dürfen Arbeitnehmerüberlassung betreiben.

<sup>2</sup> Ausnahme: Hafentarbeiter.

<sup>3</sup> Im Bereich der Landwirtschaft dürfen (beauftragte) gewerbsmäßige und nicht-gewerbsmäßige Arbeitsvermittlungsagenturen tätig werden.

<sup>4</sup> Es darf nur eine begrenzte Zahl von Agenturen in wenigen Teilbereichen des Arbeitsmarktes tätig werden.

<sup>5</sup> Es werden insgesamt 39 Berufsgruppen benannt, für die gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung tätig werden kann.

<sup>6</sup> Ausnahme: Seeleute.

hierzu ebenfalls Abschnitt 4.3). Schließlich gibt es im liberalen Marktssystem nur private Vermittlungsanbieter, die je nach Bedarf auch Auftragsarbeit für die öffentliche Arbeitsverwaltung leisten könnten. Bei dieser Befragung fällt lediglich Uruguay in diese Kategorie (wo allerdings ähnlich wie im Nachbarland Argentinien gegenwärtig Anstrengungen unternommen werden, neben der existierenden privaten Arbeitsvermittlung, eine öffentliche Arbeitsvermittlung aufzubauen). Würde die Befragung noch mehr Schwellenländer oder sogar Entwicklungsländer umfassen, wären solche Marktssysteme sicherlich häufiger anzutreffen. Das Fehlen der öffentlichen Arbeitsvermittlung (oder sogar der Arbeitsverwaltung insgesamt) dürfte in diesen Ländern aber weniger auf ideologische Vorbehalte gegenüber staatlichen Institutionen als vielmehr auf deren mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zurückzuführen sein.

Wie der Vergleich mit der Situation im Jahre 1985 (ebenfalls in der Übersicht 1) deutlich macht, waren die zweite Hälfte der achtziger und die erste Hälfte der neunziger Jahre durch massive Liberalisierungstendenzen im Bereich der Arbeitsvermittlung gekennzeichnet. Dominierten 1985 international noch die 19 Monopolländer (gegenüber 8 Koexistenzlän-

dem), sind dagegen Ende 1994 die 17 Koexistenzländer (gegenüber 10 Monopolländern) eindeutig in der Mehrzahl. Allerdings vollzog sich die Liberalisierung in den verschiedenen Ländern zum Teil auf unterschiedlichem Niveau oder auch in mehreren Schritten. Eine partielle Öffnung der Arbeitsvermittlung für private Agenturen gab es in der Tschechischen Republik (1991), in Österreich (1992), Norwegen (1993), Spanien (1993), Deutschland (1994) und Luxemburg (1994). Dabei wurden in Österreich und Deutschland zunächst erstmals gewerbsmäßig arbeitende Führungskräftevermittlungen auch offiziell zugelassen, in Norwegen gewerbliche Künstler- und Auslandsvermittlung legalisiert, in Spanien und der Tschechischen Republik lediglich Formen der nicht-gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung erlaubt und in Luxemburg die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung eingeführt. Eine generelle Öffnung für gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung sahen Reformen in insgesamt neun Ländern vor: Island (1985), Israel (1989), Portugal (1989), Dänemark (1990), Niederlande (1991), Bulgarien (1991), Schweden (1993) sowie in einem zweiten Schritt in Österreich (1994) und Deutschland (1994). Auch in der nahen Zukunft ist in den noch verbleibenden Monopolländern (z.B. Belgien, Türkei oder Tschechische Republik) mit weiteren Liberalisierungsvorhaben im Bereich der Arbeitsvermittlung zu rechnen. Selbst in einigen regulierten Koexistenzländern gab es Liberalisierungsschritte bzw. sind weitere vorgesehen. So wurde 1987 in Neuseeland die dort bisher geltende Lizenzierungspflicht für private Vermittlungsagenturen abgeschafft. Dasselbe trat 1995 in Großbritannien ein (vgl. hierzu auch Abschnitt 4.3).

### 3 Öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste im Wandel

#### 3.1 Leistungsfähigkeit und Marktbedeutung

Als Indikator für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Arbeitsvermittlungsdiensten wird häufig der sog. „Ausschöpfungsgrad“ herangezogen. Diese Kennziffer gibt an, wie oft es der öffentlichen Arbeitsvermittlung gelungen ist, eine bei ihr gemeldete offene Stellen durch Bewerbervorschläge zu besetzen. Je häufiger die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste in der Lage sind, Stellenbesetzungsaufträge zu bedienen, desto eher können sie erwarten, erneut eingeschaltet zu werden. Öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste können vor allem dann mit einem hohen Ausschöpfungsgrad rechnen, wenn sie für die bei ihnen registrierten Bewerber adäquate Stellen akquirieren. Es kann also nicht darum gehen, möglichst viele Stellenbesetzungsaufträge zu erhalten, weil dafür ggf. weder quantitativ noch qualitativ genügend geeignete Bewerber zur Verfügung stehen könnten. Der Vergleich des Ausschöpfungsgrades als Kennziffer für die Leistungsfähigkeit in der Tabelle 3 macht deutlich, daß abgesehen von wenigen Ausnahmen in den meisten Ländern mehr als die Hälfte aller Stellenbesetzungsaufträge seitens der öffentlichen Arbeitsvermittlung erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Besonders erfolgreich war man Anfang der neunziger Jahre in Neuseeland (86 Prozent), Spanien (76 Prozent), Großbritannien (73 Prozent) und West-Deutschland (71 Prozent). Die Aussagefähigkeit der Kennziffer wird jedoch dadurch beeinträchtigt, daß den eingegangenen Stellenbesetzungsaufträgen lediglich „traditionelle“ Vermittlungen gegenüber gestellt werden können. Unterstützen die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste darüber hinaus aber auch aktiv die Selbstsuche ihrer Klientel, indem sie Informationen (offen zugänglich) bereitstellen, ist die Kennziffer nur noch bedingt als Maßstab für die Leistungsfähigkeit geeignet (vgl. hierzu ausführlich Abschnitt 4.3).

**Tabelle 3: Leistungsfähigkeit öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste**

Kennziffern	Zugang an gemeldeten offenen Stellen (in 1 000)	Arbeitsvermittlungen (in 1 000)	Ausschöpfungsgrad in %
Länder	(1)	(2)	(2:1)
<i>Monopolländer</i>			
AT (1992) <sup>1</sup>	267	120	45
BE (1992)	142	95	67
W-DE (1992) <sup>1</sup>	2 157	1 532	71
ES (1990) <sup>2</sup>	459	349	76
FR (1992)	1 184	508	43
NO (1990) <sup>2</sup>	237	84	35
SE (1992) <sup>1</sup>	300	205	68
JP (1990) <sup>2</sup>	7 980	1 356	17
<i>Koexistenzländer</i>			
AU (1992)	607	397	65
BG (1992)	113	74	65
CH (1992)	35	15	43
CY (1990)	–	5	–
DK (1991)	139	76	55
GB (1992)	1 987	1 459	73
IE (1992)	20	10	50
NL (1991)	243	130	53
NZ (1992)	137	118	86
PT (1992)	53	28	53
US (1991) <sup>2</sup>	6 792	3 690	54

<sup>1</sup> 1992 waren Schweden, Deutschland und Österreich noch Monopolländer.

<sup>2</sup> Die Angaben stammen aus OECD (1993) bzw. Buttler/Walwei (1995).

Nicht minder schwierig ist die Abschätzung der Marktbedeutung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste mit Hilfe von quantitativen Indikatoren. Dies hat vor allem damit zu tun, daß der relevante Markt für die Arbeitsvermittlung nicht oder nur kaum abgegrenzt werden kann. Dafür gibt es zwei Gründe. Als Bezugsgröße für die Arbeitsvermittlungen kommen in erster Linie die neu zustande gekommenen Beschäftigungsverhältnisse, also die Einstellungen, in Betracht. Für viele Länder liegen aber entweder keine oder nur wenig zuverlässige Daten (z.B. punktuelle Erhebungen oder Schätzungen) über die Neueinstellungen vor. Darüberhinaus ist darauf hinzuweisen, daß selbst wenn Datenprobleme nicht vorliegen bzw. gelöst würden, längst nicht jede anstehende Stellenbesetzung potentiell einer Vermittlung bedarf. Es ist zu vermuten, daß es nicht wenige Vakanzen gibt, bei denen es überhaupt keiner Suche bedarf, z.B. weil sich der Arbeitgeber und der Stellensuchende aus früheren Beschäftigungsverhältnissen oder aus anderen Zusammenhängen bereits kennen.

Marktbedeutung von Arbeitsvermittlungsdiensten spiegelt sich sowohl in der Zahl der Stellenmeldungen (d.h. den Zugängen an gemeldeten offenen Stellen) als auch der Zahl der „traditionell“ getätigten Arbeitsvermittlungen wider. Die Zahl der Stellenmeldungen gibt an, wie stark die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste von Wirtschaft und Verwaltungen in Anspruch genommen worden sind. Je höher diese Zahl ausfällt, desto häufiger haben die Vermittlungsdienste eine Chance, einen Beitrag zur Stellenbesetzung zu leisten. Schließlich gibt die Zahl der Vermittlungen an, wie oft eine erfolgreiche Stellenbesetzung zustande kam. In der Tabelle 4 werden die in den Arbeitsverwaltungen jährlich registrierten Stellenmeldungen und Arbeitsvermittlungen zu der Zahl der abhängig Beschäftigten bzw. der Neueinstellungen in Beziehung

gesetzt. Einen hohen Einschaltungsgrad (Stellenmeldungen in Prozent der Neueinstellungen) wiesen vor allem Japan und Norwegen, gefolgt von Schweden, West-Deutschland und Großbritannien auf. Die höchsten Marktanteile (Arbeitsvermittlungen in Prozent der Neueinstellungen) verzeichneten nahezu gleich Schweden, West-Deutschland und Großbritannien. In der Regel liegen die Marktanteile allerdings unter einem Fünftel. Auffallend gering waren Einschaltungsgrad und Marktanteil in der Schweiz und den Vereinigten Staaten (vgl. zu den Gründen dafür auch Abschnitt 5.1). Die Gegenüberstellung von Stellenmeldungen bzw. Arbeitsvermittlungen und der Zahl der abhängig Beschäftigten ergibt ein kaum davon abweichendes Bild. Interessant ist aber zum einen die danach offenbar relativ große Marktbedeutung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Neuseeland, wo allerdings leider keine zuverlässigen Schätzungen über die gesamtwirtschaftlichen Einstellungszahlen vorliegen. Zum anderen rückt die öffentliche Arbeitsvermittlung der Vereinigten Staaten beim Vergleich dieses Indikators in das Mittelfeld. Dies hat aber vor allem damit zu tun, daß dort eine besonders hohe Arbeitskräftemobilität gegeben ist und die dadurch relativ hohen Vermittlungszahlen in Relation zum Beschäftigtenbestand stärker zu Buche schlagen.

In der Mehrzahl kommen die Stellenbesetzungen nach den Ergebnissen dieser Studie nicht durch eine Vermittlung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste zustande. Dies ist nicht nur darauf zurückzuführen, daß es nicht immer Suchbedarf gibt, sondern auch andere Suchwege für Arbeitgeber und Arbeitsuchende zur Verfügung stehen. Aus nationalen Erhebungen über die Suchwege von beiden Marktseiten ist bekannt, daß Zeitungsinsertate und informelle Kontakte die am häufigsten genutzten und erfolgreichsten Informationskanäle darstellen. Mit großem Abstand und quantitativ hinter

der öffentlichen Arbeitsvermittlung folgen private Arbeitsvermittlungsagenturen (siehe hierzu OECD 1993 sowie Abschnitt 4.1). Zudem gibt es Hinweise darauf, daß die Marktbedeutung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste in den letzten beiden Jahrzehnten in der Tendenz abgenommen hat. Nachdem bereits in den siebziger Jahren in einigen Ländern (z.B. Niederlande, Vereinigte Staaten und West-Deutschland) ein Rückgang des auf die Einstellungszahlen bezogenen Marktanteils zu verzeichnen war, hat sich dieser Trend offenbar auch in den achtziger Jahren in anderen Ländern fortgesetzt. Beispiele hierfür sind Länder, die zu Beginn der achtziger Jahre noch einen etwas höheren Marktanteil aufwiesen (vgl. OECD 1984): Australien (22.5 Prozent), Belgien (20 Prozent), Frankreich (16 Prozent) und Schweiz (10-12 Prozent). Es ist im folgenden danach zu fragen, worin die möglichen Ursachen dieses Bedeutungsverlustes liegen und welche Arbeitsmarkteffekte daraus resultieren könnten. Jedenfalls reflektiert die bloße Zahl der durch die öffentliche Arbeitsvermittlung akquirierten Stellen und der Vermittlungen weder den dazu erforderlichen Aufwand noch den dadurch entstandenen Nutzen bei ihrer Klientel (vgl. hierzu Abschnitt 3.5 und 5.3).

Die Marktbedeutung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste ist je nach Marktsegment unterschiedlich. Sie werden vornehmlich von Arbeitslosen sowie Neu- und Wiedereinsteigern (mit Problemen der Arbeitsmarktintegration) und weniger von beschäftigten Stellensuchenden in Anspruch genommen. Insofern umfaßt auch deren Bewerberspektrum eher die weniger qualifizierten Arbeitskräfte und Personen, deren Qualifikation sich nach Arbeitsplatzverlust oder längerer Erwerbslosigkeit teilweise oder ganz entwertet hat. In der Mehrzahl der befragten Länder wird der Marktanteil öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste bei Klein- und Mittelbetrieben

**Tabelle 4: Marktbedeutung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste**

Kennziffern	Abhängig Beschäftigte <sup>1</sup> (in 1 000)	Stellenmeldungen in % der abhängig Beschäftigten <sup>2</sup>	Arbeitsvermittlungen in % der abhängig Beschäftigten <sup>3</sup>	Einstellungen <sup>4</sup> (in 1 000)	Stellenmeldungen in % der Einstellungen <sup>2</sup> („Einschaltungsgrad“)	Arbeitsvermittlungen in % der Einstellungen <sup>3</sup> („Marktanteil“)
<i>Monopolländer<sup>1</sup></i>						
AT (1992)	3 412	7.8	3.5	1 000	26.7	12.0
BE (1992)	3 726	3.8	2.5	562	25.3	16.9
W-DE (1992)	27 988	7.7	5.5	6 254	34.5	24.5
ES (1990)	12 578	3.6	2.8	2 395	19.2	14.6
FR (1992)	22 098	5.4	2.3	4 230	28.0	12.0
JP (1990)	62 490	12.8	2.2	10 882	73.3	12.5
NO (1990)	1 992	11.9	4.2	486	48.8	17.3
SE (1992)	4 465	6.7	4.6	827	36.3	24.8
<i>Koexistenzländer<sup>1</sup></i>						
AU (1992)	7 850	7.7	5.1	2 380	25.5	16.7
CH (1992)	3 563	1.0	0.4	500	7.0	3.0
CY (1990)	–	–	–	30	–	16.7
DK (1991)	2 638	5.3	2.9	–	–	–
GB (1992)	26 639	7.5	5.5	6 000	33.1	24.3
IE (1992)	1 115	1.8	0.9	102	19.6	9.8
NE (1991)	6 268	3.9	2.1	1 100	22.1	11.8
NZ (1992)	1 481	9.3	8.0	–	–	– <sup>5</sup>
PT (1992)	4 658	1.1	0.6	–	–	–
US (1991)	117 914	5.8	3.1	76 619	8.9	4.8

<sup>1</sup> Die Angaben stammen aus den OECD-Labour Force Statistics; Bezugsjahr 1990.

<sup>2</sup> Die Zahl der Stellenmeldungen findet sich in der Tabelle 3, Spalte 1.

<sup>3</sup> Die Zahl der Arbeitsvermittlungen finden sich in der Tabelle 3, Spalte 2.

<sup>4</sup> Die Einstellungszahlen sind zum Teil von den nationalen Stellen geschätzt worden.

<sup>5</sup> Der Marktanteil wird auf 20-30% geschätzt.



höher eingeschätzt als bei Großbetrieben und bei Arbeitern im verarbeitenden Gewerbe höher als bei Angestellten im Büro- und Dienstleistungsbereich. Generell scheint auch zu gelten, daß je höher die Stellenanforderungen und damit die erwarteten Qualifikationen sind, desto geringer ist die Einschaltung der öffentlichen Arbeitsvermittlung (vgl. Tabelle 5). Dieser Befund liefert bereits eine erste mögliche Begründung für die rückläufige Marktbedeutung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste, denn vor allem in den entwickelten Industrieländern zeichnet sich bereits seit geraumer Zeit ein Trend ab, wonach Stellen mit eher geringen Qualifikationsanforderungen – insbesondere des verarbeitenden Gewerbes – zunehmend wegfallen (vgl. Prognos AG 1994). Da alle Prognosen darauf hindeuten, daß diese Entwicklung weitergehen wird, verlieren öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste mehr und mehr ihre traditionellen Märkte und sind bei der Bedienung ihrer Klientel auf die Erschließung neuer Marktpotentiale angewiesen.

**Tabelle 5: Marktsegmente der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste (Mehrfachnennungen möglich)**

Zahl der Länder	Zahl der Monopol-länder <sup>1</sup> n = 12	Zahl der Koexistenz-länder <sup>1</sup> n = 15	Zahl der Länder insgesamt n = 27
Einschaltung der öffentlichen Arbeitsvermittlung			
Einschaltung vor allem bei:			
– Führungskräften	2	1	3
– qualifizierten Fachkräften	4	4	8
– gering qualifizierten Arbeitskräften	11	14	25
– besonderen Personengruppen (z.B. Künstler)	1	3	4
Einschaltung vor allem bei:			
– beschäftigten Stellensuchenden	0	0	0
– Arbeitslosen	5	15	20
– beiden etwa in gleichem Umfang	7	0	7

### 3.2 Ausstattung

Die Leistungsfähigkeit und Marktbedeutung der öffentlichen Arbeitsvermittlung hängt natürlich nicht zuletzt auch ab von der Zahl des eingesetzten Vermittlungspersonals und der Dienststellen. In der Tabelle 6 werden diese Größen auf Arbeitsmarktdaten (Beschäftigte und Arbeitslose) bezogen. Dadurch kann die jeweilige Ausstattung an Personal und Dienststellen länderübergreifend verglichen werden. Bei der Interpretation der Kennziffern ist zu berücksichtigen, daß trotz der in vielen Ländern seit Anfang der achtziger Jahre stark gestiegenen Arbeitslosenzahlen der Umfang des Vermittlungspersonals in den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten bestenfalls konstant geblieben ist, in vielen Fällen – auch aufgrund von Finanzierungsproblemen – sogar reduziert wurde. Die notwendigerweise stärkere Inanspruchnahme der vorhandenen Kapazitäten durch die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung (einschl. der Kontrolle der Arbeitswilligkeit) hat die Vermittlungsbemühungen vielfach in den Hintergrund treten lassen.

Bei einem Vergleich der Personalausstattung zu Beginn der neunziger Jahre fällt zunächst einmal auf, daß der Anteil der Arbeitsvermittler am gesamten Personal der öffentlichen Ar-

beitsverwaltung („Vermittlerquote“) im Ländervergleich erstaunlich große Unterschiede aufweist. Die Differenzen sind vor allem auf unterschiedliche Organisationsformen der Arbeitsverwaltung im allgemeinen und der Arbeitsvermittlung im besonderen zurückzuführen. Zum einen ergibt sich eine höhere Vermittlerquote, wenn die Arbeitsvermittlung institutionell von der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung getrennt ist und dadurch zwangsläufig ein relativ stärkeres Gewicht bekommt und umgekehrt. Dies zeigen die Beispiele Türkei, Neuseeland, Zypern und Australien mit relativ hohen Vermittlerquoten sowie Großbritannien und Deutschland mit relativ geringen Vermittlerquoten. Zum anderen wird die Vermittlerquote maßgeblich durch die interne Organisation der Arbeitsvermittlung beeinflusst: So gibt es Länder, wo im Rahmen eines eher integrativen Konzeptes viele Mitarbeiter neben der Arbeitsvermittlung auch andere damit zusammenhängende Aufgaben wahrnehmen (z.B. Beratung von Arbeitssuchenden oder Überprüfung der Leistungsansprüche bei Arbeitslosigkeit). Andere Länder verfolgen ein eher arbeitsteiliges Konzept, bei dem sich ein bestimmter Teil der Mitarbeiter ausschließlich oder vornehmlich auf die Arbeitsvermittlung konzentriert. Falls aber nun in einem Land das integrative Konzept praktiziert wird und lediglich das überwiegend für Arbeitsvermittlung zuständige Personal als Vermittler gezählt werden, fällt die Vermittlerquote notwendigerweise eher gering aus (Beispiel: Großbritannien).

Als zweckmäßig wird allgemein ein Verhältnis von 100 Arbeitslosen auf einen Vermittler in der öffentlichen Arbeitsverwaltung angesehen (vgl. Arthur Andersen AG, 1994). Die Indikatoren in der Tabelle 6 dokumentieren, daß zum Zeitpunkt der Befragung die Relation von 100:1 nur von drei Ländern (Island, den Niederlanden und Luxemburg) erreicht wurde. Im Falle von Litauen und der Tschechischen Republik dürften die der Berechnung zugrundeliegenden, vermutlich stark unterschätzten Arbeitslosenzahlen die reale Situation verzerren. Überwiegend wird aber der Sollwert von 100:1 mehr oder weniger stark übertroffen. Besonders viele Arbeitslose müssen von dem Personal der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste in wirtschaftlich schwächeren Ländern, wie Barbados, Bulgarien und Albanien sowie in Ländern mit einer eher liberal ausgerichteten Wirtschaftsverfassung, wie z.B. Großbritannien, Irland und wohl auch den Vereinigten Staaten, betreut werden. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn die Zahl der lokalen Dienststellen auf die Arbeitslosen bezogen wird. Relativ günstige Kennziffern und damit einen relativ hohen Dezentalisierungsgrad wiesen Island, Luxemburg und Schweden auf; weniger günstige Kennziffern ergaben sich für die Vereinigten Staaten, die Türkei, Albanien und Barbados.

### 3.3 Dienstleistungsangebot

Die Hauptaufgabe der Arbeitsvermittlung besteht in der Zusammenführung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Sie kann dabei einerseits Stelleninformationen für Arbeitssuchende und Bewerberinformationen für Betriebe zum Zweck der Eigensuche bereitstellen und/oder aktiv konkrete Vermittlungsvorschläge unterbreiten. Die Antworten der nationalen Experten legen nahe, daß nach wie vor Informationen der Arbeitsämter über Stellen bzw. Bewerber von den Kunden auf beiden Seiten des Marktes überwiegend durch die Einschaltung von Vermittlungsfachkräften beschafft wurden. Üblicherweise werden nach dem zumeist telefonischen Eingang betrieblicher Stellenbesetzungsaufträge von den Vermittlern aus dem vorhandenen Bewerberpool konkrete Besetzungsvorschläge gemacht. Die Vermittler können dabei je

nach Organisationsform zuständig sein für bestimmte Betriebe, konkrete Berufsgruppen oder – insbesondere bei kleineren Dienststellen – ganz unspezifisch für Arbeitsvermittlung jeder Art.

Als weiteres Dienstleistungsangebot öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste gewinnen darüber hinaus Selbstbedienungssysteme mehr und mehr an Bedeutung. Ziel dieser Systeme ist in erster Linie die Unterstützung der Eigensuche. Immer wichtiger wird dabei der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik. Alternativ oder in Ergänzung findet aber vielerorts noch immer ein einfaches Kartensystem Verwendung. Zu unterscheiden sind dabei halb-offene und offene Selbstbedienungssysteme. Zum Beispiel kann im Falle von Stelleninformationssystemen zwar der Arbeitssuchende bei beiden Systemvarianten eine Vorauswahl treffen, beim halb-offenen System aber nur auf der Grundlage anonymisierter Stellenangebote, d.h. insbesondere ohne Nennung des Arbeitgebers. Während beim halb-offenen System nach der Vorauswahl der Vermittler die Eignung des Bewerbers überprüft und somit eingeschaltet werden muß, ist dies beim offenen System nicht mehr erforderlich.

Arbeitssuchende und Betriebe können durch offene Selbstbedienungssysteme direkt in Kontakt treten, was nachhaltig die Transparenz auf dem Arbeitsmarkt und somit die Attraktivität der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste auf beiden Seiten des Marktes erhöhen kann. Vor allem die Erfahrungen mit elektronischen Selbstbedienungssystemen zeigen, daß die öf-

fentliche Arbeitsvermittlung dadurch ihr Stellen- und Bewerberspektrum quantitativ und qualitativ erweitern kann. Da dieser kundenfreundliche, moderne Service auch beschäftigte Stellensuchende anspricht, ist auch die Arbeitgeberseite bereit, mehr und attraktivere Stellen in solche Selbstbedienungssysteme einzuspeisen. Die Zahl der „traditionell“ getätigten Vermittlungen schlägt aber bei Stellenbesetzungen, die aufgrund eines Bewerbervorschlags der öffentlichen Dienste zustandekommen, bei Einführung offener Selbstbedienungssysteme negativ zu Buche. Damit ergeben sich auch Konsequenzen für die oben diskutierten Indikatoren für Leistungsfähigkeit und Marktbedeutung. Zu erwarten wäre ein Rückgang des Ausschöpfungsgrades und in geringerem Umfang auch des Marktanteils auf der einen Seite sowie ein Anstieg des Einschaltungsgrades auf der anderen Seite. Diese zu erwartenden Zusammenhänge zeigen sich in der Tat in Ländern, wo bereits zu Anfang der neunziger Jahre offene Selbstbedienungssysteme stark eingesetzt und auch genutzt wurden. Zum Beispiel fiel in Japan und Norwegen der Ausschöpfungsgrad genau aus diesem Grund vergleichsweise gering aus. Die öffentliche Arbeitsvermittlung hat dort somit die zusätzliche Funktion einer offen zugänglichen Informationsbörse. Dadurch verliert dann aber der Ausschöpfungsgrad seine Bedeutung als Indikator für Leistungsfähigkeit und der Einschaltungsgrad wird zum wichtigsten Erfolgsindikator. Jede Einschaltung seitens der Arbeitgeber impliziert deren Erwartung, daß eine erfolgreiche Besetzung entweder auf dem „traditionellen“ Weg (Bewerbervorschlag) oder dem

**Tabelle 6: Ausstattung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste (Anfang der neunziger Jahre)**

Kennziffern Länder	Personal in öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten				Dienststellen der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste		
	Zahl insgesamt (in % aller Beschäftigten der Arbeitsverwaltung)		Ein Arbeitsvermittler betreut durchschnittlich (gerundet)		Zahl insgesamt	Eine Dienststelle betreut durchschnittlich (gerundet)	
AL	219	(42.5)	5 730	1 280	39	32 180	7 180
AT	1 190	(29.9)	2 500	160	109	27 290	1 770
AU	6 008	(73.2)	1 280	150	539	14 250	1 650
BB	4	(22.2)	24 230	8 100	1	96 900	32 400
BE	869	(17.8)	4 170	540	128	28 880	3 690
BG	370	(10.0)	8 410	1 350	122	25 520	4 100
CH	475	(26.6)	7 140	190	120	29 000	730
CY	25	(78.1)	10 160	200	4	63 500	1 280
DE	10 090	(13.2)	3 230	290	1 001	32 560	2 920
DK	899	(53.4)	2 630	290	97	27 160	2 720
ES	5 548	(35.1)	1 640	410	688	13 180	3 280
FR	–	–	–	–	732	26 120	4 420
GB	4 325	(8.5)	5 560	610	1 028	23 960	2 590
IE	290	(14.5)	4 000	760	47	25 230	4 700
IL	500	(55.6)	3 710	410	150	12 380	1 380
IS	100	(50.0)	1 470	40	76	19 290	60
JP	4 000	(31.3)	12 500	340	479	104 380	2 840
LT	208	(53.6)	8 890	40	47	39 330	190
LU	25	(27.8)	7 690	90	4	49 200	580
NL	4 000	(59.8)	1 640	80	147	44 360	2 170
NO	–	–	–	–	121	14 550	940
NZ	779	(78.8)	1 840	220	67	21 890	2 520
PT	502	(13.2)	8 330	370	83	52 300	2 250
RT	2 098	(47.3)	2 350	80	212	23 240	770
SE	–	–	–	–	380	11 170	610
TR	1 651	(79.1)	11 180	470	115	160 540	6 750
US	–	–	–	–	1 700	71 050	5 140

**Tabelle 7: Motive der Betriebe für die Inanspruchnahme öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste (Einschätzung der Experten<sup>1</sup>)**

P R O	Insgesamt (n = 27)			Monopolländer (n = 12)			Koexistenzländer (n = 15)		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
– Nutzbarmachung aller Personalbeschaffungswege	10	13	4	4	6	2	6	7	2
– Geringe Kosten	14	8	5	3	5	4	11	3	4
– Qualität und Schnelligkeit	6	12	9	2	4	6	4	8	3
– Soziale Verantwortung für die Arbeitslosen	2	9	16	1	4	7	1	5	9
– Staatliche Subventionen	8	9	10	2	6	4	6	3	6
C O N T R A	Insgesamt (n = 25)			Monopolländer (n = 10)			Koexistenzländer (n = 15)		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
– Mangelnde Arbeitswilligkeit der Bewerber	7	15	3	4	6	0	3	9	3
– Mangelnde Eignung der Bewerber	11	14	0	3	7	0	8	7	0
– Bürokratische Struktur der Dienste	5	13	7	2	3	5	3	10	2

<sup>1</sup> Auf die beiden Fragen gab es jeweils drei Antwortmöglichkeiten: (1) trifft zu; (2) teils/teils; (3) trifft nicht zu.

„modernen“ Weg (computerunterstützte Selbstsuche) zumindest möglich erscheint.

### 3.4 Motive für Einschaltung und Nichteinschaltung

Eine erfolgreiche Vermittlung der zumeist arbeitslosen Klientel setzt voraus, daß von Seiten der öffentlichen Dienste Stellenbesetzungsaufträge akquiriert werden. Nach dem Urteil der befragten Experten bestehen die wesentlichen Wettbewerbsvorteile öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste gegenüber anderen betrieblichen Suchwegen darin, daß diese unentgeltlich angeboten werden (vgl. Tabelle 7) und außerdem über einen großen, relativ leicht zugänglichen Bewerberpool verfügen. Von Bedeutung ist aber auch das Argument, daß Betriebe nicht nur auf einen einzelnen Personalbeschaffungsweg festgelegt sind, sondern häufig mehrere nebeneinander (einschl. der öffentlichen Arbeitsvermittlung) nutzen. Das Angebot staatlicher Subventionen (z.B. in Form von Einstellungsbeihilfen) oder auch soziale Beweggründe (z.B. die Integration von Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem) spielen dagegen bei der Einschaltung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste eine eher untergeordnete Rolle.

Gegen die Inanspruchnahme der Arbeitsvermittlung seitens der Betriebe sprechen aus der Sicht der befragten Fachleute vor allem Gründe, die auf den ersten Blick nicht so sehr mit den öffentlichen Diensten selbst zu tun haben (z.B. deren zu bürokratische Struktur oder langsame Reaktionszeit nach Eingang eines Stellenbesetzungsauftrags). Es kommen vielmehr Vorbehalte gegenüber den von der öffentlichen Arbeitsvermittlung angebotenen Arbeitskräfte zum Ausdruck. Besonders die fehlende oder auch nicht passende Qualifikation sowie teilweise auch die mangelnde Arbeitswilligkeit der von den öffentlichen Diensten vorgeschlagenen Bewerber werden von den Betrieben kritisiert und können zur Nichteinschaltung führen. Das in vielen Ländern schlechte Image der (Langzeit-)Arbeitslosen wird also ganz oder teilweise auf die öffentliche Arbeitsvermittlung übertragen. Dadurch kann das Problem einer generellen Stigmatisierung von Bewerbern entstehen, die von den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten zur Besetzung vorgeschlagen werden. Es kann weiter verschärft werden, wenn – wie ebenfalls häufig von betrieblicher Seite bemängelt – von Seiten der öffentlichen Arbeitsvermittlung nur eine ungenügende Vorauswahl bezüglich der

Eignung der Bewerber getroffen wird. Dem kann nur durch eine noch gezieltere Akquisition von Stellen für die schwierige Klientel und dann eine möglichst paßgenaue Vermittlung entgegengewirkt werden.

Stärken oder Schwachstellen der öffentlichen Arbeitsvermittlung ergeben sich aber nicht nur aus der Sicht von Arbeitgebern, sondern auch aus dem Blickwinkel von Arbeitssuchenden. Für Arbeitssuchende sprechen neben den konkreten Hilfestellungen bei der Arbeitsplatzsuche (z.B. der möglichen Durchsicht der vorhandenen Stellenangebote) ergänzend auch individuelle Beratungs- und Betreuungsangebote für die Inanspruchnahme der öffentlichen Dienste. Diese Angebote können z.B. die weitere berufliche Orientierung oder Fragen der Förderung einer Weiterbildung bzw. Umschulung betreffen. Auf Mißmut bei den Arbeitssuchenden stoßen vor allem der in den öffentlichen Dienststellen übliche „Formularkrieg“ sowie die dort häufig langen Wartezeiten. Das auch vielfach kritisierte Fehlen von (adäquaten) Arbeitsplätzen kann natürlich nicht allein der öffentlichen Arbeitsvermittlung angelastet werden, wenn – wie in den meisten Ländern – ein gesamtwirtschaftliches Arbeitsplatzdefizit vorherrscht.

### 3.5 Reformbemühungen

Ausgangspunkt der Reformen im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste sind drei Aspekte. Erstens sind sie Reaktion auf die Unzufriedenheit eines Teils der Kunden, v.a. auf der Arbeitgeberseite. Zweitens sind sie eine Antwort auf neue Anforderungen, die sich durch die Veränderungen in der Arbeitswelt stellen (z.B. höhere Qualifikationsanforderungen, mehr Flexibilität, Nachwuchsmangel). Drittens müssen sie auch im Zusammenhang mit der wachsenden Bedeutung privater Arbeits(vermittlung)agenturen gesehen werden, weil dadurch das Rollenverständnis öffentlicher Dienste möglicherweise neu zu definieren ist. Die Tabelle 8 liefert einen stichwortartigen Überblick über bereits durchgeführte bzw. geplante Schwerpunkte der Reformen in den befragten Ländern. Anhand von Beispielen und Entwicklungstendenzen sollen im folgenden die Ziele dieser Reformen diskutiert werden.

Das Ziel der Reformen öffentlicher Arbeitsvermittlung ist generell der Wandel von Verwaltungen hin zu modernen Dienst-

**Tabelle 8: Reformen im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste**

Stand der Durchführung	Bereits durchgeführt (n = 27)	Geplant (n = 27)
Reformmaßnahmen	Zahl der Länder	Zahl der Länder
Entbürokratisierung/ Kundenorientierung	13	16
Schaffung von Vermittlungsagenturen	7	10
Dezentralisierung	18	10
Controlling	14	13

leistungsunternehmen. Voraussetzung für mehr Flexibilität bei der Aufgabenerfüllung in den öffentlichen Diensten sowie für eine stärkere Kundenorientierung ist zu allererst eine Entbürokratisierung des Vermittlungsgeschäfts. Die zum Teil noch immer umständlichen Verwaltungsabläufe sowie nicht zuletzt auch die hohe Arbeitslosigkeit haben dazu geführt, daß das Vermittlungspersonal der öffentlichen Dienste in nicht unbeträchtlichem Maße mit administrativen Tätigkeiten (z.B. für statistische Zwecke oder Kontrollen für die Arbeitslosenversicherung) belastet wird. Reformvorschläge (z.B. in der Schweiz) zielen darauf, die Aufgaben innerhalb der öffentlichen Dienststellen so zu verteilen, daß sich die Vermittler auf ihre zentrale Funktion konzentrieren können. Realisierbar sind aber solche Vorschläge nur, wenn die öffentlichen Dienste entweder ihr Personal ausweiten oder administrative Tätigkeiten möglichst weitgehend minimieren und rationalisieren (vgl. Arthur Andersen AG 1994).

Kundenorientierte Umorganisationen der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste zielen auch darauf, daß für die unterschiedlichen Belange von Arbeitsuchenden und Betrieben immer der gleiche Ansprechpartner bereitsteht. Dabei gewinnt der Gedanke des „sofortigen Empfangs“ der Kunden zunehmend an Bedeutung (z.B. in Frankreich und Großbritannien). Wartezeiten sollen möglichst vermieden und Reaktionszeiten nach Aufträgen kurz gehalten werden (vgl. Employment Service 1993). Ein weiteres Beispiel für Kundenorientierung sind die bereits in vielen Ländern (z.B. Japan, Schweden, Österreich, Norwegen, Frankreich, Belgien und Deutschland) eingerichteten bzw. gerade installierten, offenen Selbstbedienungssysteme für Arbeitsuchende. Einen analogen Ansatz zu einem entsprechendem Informationsservice für Arbeitgeber gibt es zudem in Deutschland. Dieses neue Serviceangebot soll über betrieblich orientierte Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik informieren und anonymisierte Bewerberinformationen auf elektronischer Basis bereitstellen. Es soll speziell dem Informationsbedarf von Klein- und Mittelbetrieben entgegenkommen. Einerseits schafft man dieses neue Angebot, weil selbst bei einer Verstärkung des Außendienstes nicht alle kleinen Betriebe betreut werden könnten. Andererseits klagen gerade Klein- und Mittelbetriebe häufig über Schwierigkeiten bei der Personalbeschaffung. Selbstbedienungssysteme folgen generell dem Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“. Mehr Möglichkeiten zur Eigeninitiative durch Selbstbedienungssysteme erlauben nicht nur einen effektiveren Einsatz der begrenzten öffentlichen Mittel. Sie können darüber hinaus als „öffentlich geförderter“ Suchweg (Informations- oder Kontaktbörse) für viele Arbeitgeber und Arbeitsuchende funktional und damit eine interessante Alternative bzw. Ergänzung zu anderen Suchwegen sein.

Das manchmal gestörte Verhältnis zwischen Betrieben und öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten hat in vielen Ländern dazu geführt, daß Betriebskontakte ausgebaut und intensiviert wurden. Erreicht wurde dies durch eine Verstärkung des Außendienstes, regelmäßige Telefonkontakte, Informationsveranstaltungen und gezieltes Marketing für die eigene Klientel. Ein besonderes Dienstleistungsangebot stellen in diesem Zusammenhang die sog. „Vermittlungsagenturen“ dar. Solche Agenturen sind zwar im Verbund der öffentlichen Dienste verankert, jedoch ist deren Personal weitgehend von den ansonsten üblichen administrativen Tätigkeiten befreit. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, Kontakte zu Arbeitgebern aufzubauen und zu pflegen. Sie sollen Stellen akquirieren und Akzeptanz für die – zumeist arbeitslose – Klientel der öffentlichen Dienste schaffen.

Kundennähe ist auch ein wichtiges Argument für verstärkte Maßnahmen der Dezentralisierung im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Probleme bei der Besetzung von Stellen oder der Strukturalisierung von Arbeitslosigkeit bestehen vor Ort und sind eher individueller Art. Lösungen und Maßnahmen müssen daher möglichst nah bei den Betroffenen ansetzen, ggf. in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren auf lokaler Ebene. Dezentralisierung heißt aber nicht nur, eine genügend große Zahl von Dienststellen (z.B. gemessen an der Zahl der zu betreuenden Beschäftigten oder Arbeitslosen) einzurichten, sondern auch mehr Handlungsmöglichkeiten und damit mehr Entscheidungsspielraum bei den Wegen zur Zielerreichung. Aufgrund der dadurch größeren Varianz bei den Organisationsformen und Verfahren der Arbeitsvermittlung stehen die öffentlichen Dienststellen außerdem stärker im Wettbewerb untereinander.

Dezentralisierung und die Notwendigkeit eines zielgerichteten Einsatzes der begrenzten öffentlichen Ressourcen machen Maßnahmen zur Erfolgskontrolle (Controlling) unentbehrlich. Dabei kann es jedoch nicht nur um eine Dokumentation von Vermittlungsaktivitäten in der Vergangenheit anhand von Kennziffern gehen, sondern auch um die Entwicklung von Sollvorgaben für zukünftige Bemühungen. Quantitative Zielvereinbarungen für die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste insgesamt oder einzelnen Dienststellen (bis hin zu Fachabteilungen) gibt es bereits in einigen Ländern (z.B. in Großbritannien, den Niederlanden und Österreich). In Großbritannien und den Niederlanden betreffen die Zielvorgaben nicht nur die Zahl von Vermittlungen auf reguläre Arbeitsplätze, sondern auch die Vermittlung von Zielgruppen (z.B. Langzeitarbeitslosen und ethnischen Minderheiten). In Österreich wurde 1994 erstmals versucht, durch die Formulierung von quantitativen Zielsetzungen Einfluß auf die Vermittlungsaktivitäten zu nehmen (z.B. Anteil der in Arbeit abgegangenen Arbeitslosen, Verweildauer aller Abgänger in Arbeit, Übertrittsquote in Langzeitarbeitslosigkeit sowie der Anteil rasch besetzter offener Stellen). Zielvorgaben dienen generell der stärkeren Leistungsorientierung der Dienststellen und des Personals. Die Definition von Zielprioritäten setzt aber voraus, daß sowohl die Kosten als auch die Arbeitsmarktwirkungen der Aktivitäten öffentlicher Vermittlungsdienste hinreichend abgeschätzt werden können. Ergänzend zu den herkömmlichen Vermittlungsstatistiken wäre zu diesem Zweck insbesondere der Erfolg der öffentlichen Dienste im Vergleich zu anderen Suchwegen zu analysieren. Indikatoren für die Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung wären die Suchzeiten auf beiden Seiten des Marktes, die Produktivität des Bewerbers aus betrieblicher Sicht sowie die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses aus der Sicht des Arbeitsuchenden (vgl. hierzu ausführlich: Walwei 1995).

## 4 Private Arbeitsvermittlungsdienste im Aufwind

### 4.1 Marktbedeutung

Anders als bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung liegen über private Arbeitsvermittlungsdienste weit weniger gesicherte Informationen vor. Da nur in einigen Ländern eine statistische Berichtspflicht für die privaten Agenturen besteht, gibt es nur wenig Daten über die Zahl und Struktur der von ihnen getätigten Vermittlungen. Das Vermittlungsgeschehen im privaten Sektor kann deshalb auch überwiegend nicht für Zwecke der Arbeitsmarktbeobachtung und Arbeitsmarktpolitik nutzbar gemacht werden. Da außerdem nicht alle Länder spezielle Lizenzen für private Arbeitsvermittlungsdienste vorschreiben, gibt es selbst im Hinblick auf die Zahl dieser Agenturen nur unvollständige Informationen (vgl. hierzu auch Abschnitt 4.3).

Tabelle 9 gibt einen Überblick über die vorhandenen Informationen (und Informationslücken) zur Marktbedeutung der im Bereich der Arbeitsvermittlung tätigen privaten Agenturen. Bemerkenswert ist das in vielen Ländern zu beobachtende starke Wachstum der Agenturen. Besonders dynamisch entwickelte sich der Markt für die Agenturen in den Vereinigten Staaten. Ihre Zahl stieg von rund 2 000 in 1968 auf über 14 000 in 1993. Aber auch in europäischen Koexistenzländern ist ein beachtliches Wachstum zu verzeichnen. Beispielsweise gab es in Großbritannien zu Beginn der neunziger Jahre etwas mehr als 13 500 und in der Schweiz rund 1 750 Lizenzen für private Arbeitsvermittlung gegenüber 5 000 bzw. 340 zu Beginn der achtziger Jahre. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß für nicht wenige dieser Agenturen bzw. Lizenzinhaber Arbeitsvermittlung nur ein Nebengeschäft darstellt. Parallel dazu ist in den genannten Koexistenzländern (aber auch in Monopolländern, wie z.B. Frankreich) und vor allem in den Niederlanden ein ähnlicher Boom im Bereich der Zeitarbeit zu beobachten. Zeitarbeit in Form der befristeten Vermittlung (ohne Wechsel des Arbeitgebers) kann sowohl als Substitut der herkömmlichen Arbeitsvermittlung als auch als deren Vorstufe (nach Wechsel zum Entleiher) gesehen werden.

Private Vermittlungsagenturen sind vor allem in der Schweiz (als einem Land mit noch immer relativ geringer Arbeitslosigkeit) und Zypern mit bemerkenswerten 18 Prozent bzw. 14 Prozent an allen Einstellungen (siehe Marktanteile in Tabelle 9) in besonders starkem Maße an den Stellenbesetzungsprozessen beteiligt. Dies dürfte im Prinzip auch für die Vereinigten Staaten gelten, wo allerdings zuverlässige Daten über das private Vermittlungsgeschehen fehlen. Seriöse Schätzungen gehen davon aus, daß der Marktanteil privater Arbeitsvermittlungsagenturen mehr als doppelt so hoch sein dürfte wie der der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste (1991: 4,8 Prozent). Offenbar deutlich geringer ist noch der Marktanteil privater Agenturen in Koexistenzländern der Europäischen Union, z.B. Niederlande (8 Prozent), Großbritannien (5 Prozent), Dänemark (Schätzung 2-3 Prozent). Im Fall der Niederlande ist aber auf die besondere Bedeutung der Leiharbeit in diesem Zusammenhang hinzuweisen. Nach der Marktanteilsberechnung zugrundeliegenden Betriebsbefragung zu den Personalbeschaffungswegen waren rund 90 Prozent der von privaten Agenturen auf Dauer vermittelten Arbeitskräfte vorher als Leiharbeiter beschäftigt (vgl. OECD 1992). Die Betriebe in den Niederlanden haben also die Verleihzeit als Probebeschäftigung genutzt und geeignete Leiharbeiter danach vielfach in eine dauerhafte Beschäftigung übernommen.

Zeitreihen über das private Vermittlungsgeschäft (z.B. aus der Schweiz) legen nahe, daß der Markt für die Agenturen stark von der Konjunktur und der damit zusammenhängenden Marktlage abhängig ist. Im Boom sind sie sehr gefragt, weil andere Personalbeschaffungswege – angesichts der relativ knappen Zahl verfügbarer Arbeitskräfte – weniger Aussicht auf Erfolg versprechen. In der Rezession verschlechtern sich dagegen ihre Marktchancen, weil die Betriebe bei ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hohen Rekrutierungsaufwand scheuen und ohnehin genügend Bewerber zur Verfügung stehen. Die Konjunkturabhängigkeit des Vermittlungsgeschäfts wird auch bestätigt durch den leichten Rückgang der Zahl der britischen Lizenzinhaber zu Beginn der neunziger Jahre (parallel zur wirtschaftlichen Rezession).

**Tabelle 9: Marktbedeutung privater Arbeitsvermittlungsagenturen<sup>1</sup>**

Statistische Angaben Länder	Zahl der Agenturen (Lizenzen)	Zahl des Personals in Agenturen	Getätigte Vermittlungen <sup>2</sup>	Arbeitsvermittlungen in % der Einstellungen	Arbeitsvermittlungen in % der abhän- gig Beschäftigten
BG (1993)	65 <sup>5</sup>	–	–	–	–
CH (1992)	1 747	–	92 400	18%	2.5%
CY (1990)	14	40	4 300 <sup>4; 6</sup>	14% <sup>6</sup>	–
DK (1991)	ca. 340	–	9 000 <sup>4; 6</sup>	–	0.3%
GB (1992)	13 642 <sup>3</sup>	46 400	ca. 270 000 <sup>4</sup>	5%	1.0%
IE (1992)	250	–	–	–	–
IS (1992)	ca. 20	–	–	–	–
IL (1993)	205	–	–	–	–
NL (1991)	800	1 000	ca. 90 000 <sup>4</sup>	8%	1.4%
NZ (1992)	80	500	–	–	–
PT (1992)	1	1	15	–	0.0%
US (1993)	ca. 14 000	216 000 <sup>5</sup>	–	–	–
UY (1992)	70	–	4 400	–	–

<sup>1</sup> Überhaupt keine Angaben können gemacht werden von AU, BB und SE (erst seit 1993 private Arbeitsvermittlung zulässig) sowie AT und DE (erst seit 1994 private Arbeitsvermittlung zulässig).

<sup>2</sup> Ohne Arbeitnehmerüberlassung.

<sup>3</sup> Darin enthalten sind 9 542 Lizenzinhaber, die neben der Arbeitnehmerüberlassung teilweise auch Arbeitsvermittlung betreiben.

<sup>4</sup> Diese Zahlen basieren auf Befragungsergebnissen von FRES (Föderation of Recruitment and Employment Services Limited) und enthalten lediglich Vermittlungen in dauerhafte Beschäftigung.

<sup>5</sup> Die Zahl stammt aus 1986.

<sup>6</sup> Ungefähr die Hälfte davon entfällt auf nicht-gewerbsmäßige Arbeitsvermittlungsagenturen (insbesondere den Gewerkschaften)

Erfahrungen in verschiedenen Ländern zeigen, daß sich private Arbeitsvermittlungsagenturen ähnlich wie ihr öffentliches Pendant häufig auf bestimmte Berufsgruppen und bestimmte Regionen konzentrieren. In der Tabelle 10 werden die Marktsegmente privater Arbeitsvermittlungsagenturen nach bestimmten Strukturmerkmalen aufgeschlüsselt. Private Agenturen kommen danach v.a. in Großstadtreionen zum Zuge, also dort, wo viele Arbeitsplätze angesiedelt sind und mehr Arbeitsmarktbewegung vorherrscht. Ihre Klientel sind eher beschäftigte Stellensuchende mit Berufserfahrung und weniger Arbeitslose und Berufsanfänger. Wie anglo-amerikanische Befunde belegen, reicht ihr Vermittlungsspektrum von hochbezahlten Führungskräften bis hin zum bisweilen schwer beschaffbaren Hauspersonal. Überall dort, wo sich auf regionalen oder beruflichen Teilarbeitsmärkten Personalengpässe ergeben, sind offenbar Marktpotentiale für private Agenturen vorhanden (Hannon 1989; Harrison 1992 und Walwei 1991).

**Tabelle 10: Marktsegmente der privaten Arbeitsvermittlung in Koexistenzländern (n = 9)**

Die Märkte für private (gewerbsmäßige) Arbeitsvermittlungsagenturen werden vor allem gesehen:	Zahl der Länder
a) in Stadtreionen in ländlichen Regionen etwa gleich	8 (CH, CY, DK, GB, IS, NZ, US, UY) 0 3 (IL, NL, PT)
b) bei Führungskräften der Wirtschaft bei Facharbeitern und qualifizierten Fachkräften bei weniger qualifizierten Fachkräften bei besonderen Personengruppen, z.B. Künstlern	9 (CH, CY, DK, GB, IL, IS, NL, NZ, US) 8 (CH, GB, IL, NL, NZ, PT, US, UY) 2 (GB, US) 4 (CH, DK, IL, US)
c) bei beschäftigten Stellensuchenden bei Arbeitslosen etwa gleich*	7 (CH, DK, GB, IS, NL, NZ, UY) 0 4 (CY, IL, PT, US)
d) bei Großbetrieben bei Klein- und Mittelbetrieben etwa gleich	3 (CY, GB, NL). 2 (IS, PT) 6 (CH, DK, IL, NZ, US, UY)
e) bei Arbeitern bei Angestellten etwa gleich	0 6 (CY, DK, GB, IS, NL, UY) 5 (CH, IL, NZ, PT, US)
f) bei jüngeren Arbeitnehmern bei älteren Arbeitnehmern etwa gleich	3 (CY, GB, IS) 1 (UY) 7 (CH, DK, IL, NL, NZ, PT, US)

#### 4.2 Gründe für Wachstum

Die wachsende Marktbedeutung privater Arbeitsvermittlungsagenturen in den letzten beiden Dekaden ist aus Sicht der nationalen Experten auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen (siehe Tabelle 11 und vgl. Caire 1991 sowie ILO 1994a). Als besonders wichtiges Argument für die (zunehmende) Inanspruchnahme privater Agenturen werden in vielen Ländern Schwierigkeiten der Betriebe bei der Beschaffung von Fach- und Führungskräften genannt. Durch die zunehmende Automatisierung, den vermehrten Einsatz neuer Technologien und das Vordringen anspruchsvoller Dienstleistungstätigkeiten in die Arbeitswelt sind die Stellenanforderungen generell gewachsen. Dadurch ergaben sich insbesondere in konjunkturell guten Zeiten Probleme für die Betriebe, ihre Stellen mit geeigneten Bewerbern zu besetzen. Gerade von den privaten Agenturen versprechen sich die Betriebe

professionelle Hilfestellungen bei Akquisition und Auswahl qualifizierteren Personals. Dafür sind die Betriebe bereit, durchaus ansehnliche Vermittlungsgebühren von ein bis drei Monatsgehältern der vermittelten Arbeitskraft zu zahlen. Als Gegenleistung bemühen sich die Agenturen vor allem um Qualität und auch Schnelligkeit ihrer Vermittlung. Dabei ist allerdings zu beachten, daß eine möglichst paßgenaue Vermittlung immer ein Mindestmaß an Zeit erfordert, weil sorgfältige Stellenanforderungsprofile zu erstellen und zum Teil aufwendige Bewerbungstests durchzuführen sind.

**Tabelle 11: Betriebliche Motive für die Inanspruchnahme privater Arbeitsvermittler (n = 13)<sup>1</sup>**

Betriebe schalten private Arbeitsvermittlungsagenturen ein, weil dadurch	(1)	(2)	(3)
– originäre Aufgaben der Personalabteilung ausgelagert werden können (outsourcing)	6	7	0
– ein guter Vermittlungsvorschlag zu erwarten ist	6	7	0
– schnell ein Vermittlungsvorschlag zu erwarten ist	6	5	2
– den betrieblichen Stellenanforderungen Rechnung getragen wird,	5	7	1
– Fach- und Führungskräfte beschafft werden können	11	2	0

<sup>1</sup> Auf die Frage gab es zu jeder Antwort drei Antwortmöglichkeiten: (1) trifft zu; (2) teils/teils und (3) trifft nicht zu.

Ein weiterer wichtiger Grund für die vermehrte Inanspruchnahme privater Agenturen sind die im Rahmen des allgemeinen Tertiarisierungsprozesses und des Kostensenkungsdrucks erkennbaren Tendenzen, wonach Betriebe nun auch originäre Leistungen der Personalabteilungen mehr und mehr auslagern oder überhaupt erstmals von außen erbringen lassen. Dabei kommt den privaten Agenturen zugute, daß sie den Betrieben bedürfnisgerechte Personaldienstleistungspakete anbieten können. Solche Dienstleistungspakete können ein breites Spektrum von Leistungen umfassen, z.B. Personalbuchhaltung, Beratung in Fragen des Arbeitsrechtes oder der Personalentwicklung und Personalbeschaffung. Für den kostenbewußten („schlanken“) Betrieb stellt sich somit auch im Personalbereich zunehmend die sog. „Make or Buy“-Entscheidung.

Durch die in den letzten Jahren erfolgten bzw. für die Zukunft geplanten Liberalisierungsmaßnahmen im Bereich der Arbeitsvermittlung gewinnen private Agenturen weltweit an Bedeutung. Neben den bereits genannten Gründen für die wachsende Inanspruchnahme privater Agenturen spielen darüber hinaus bei der Begründung von Liberalisierungsvorhaben zwei weitere Argumente eine herausragende Rolle. Erstens sind sie im Zusammenhang mit anderen Deregulierungsvorhaben auf Güter- und Dienstleistungsmärkten zu sehen. Solche Maßnahmen zielen generell auf den Abbau von Marktzutrittsbeschränkungen bzw. die Öffnung von vormals staatlich dominierten Märkten. Sie sollen mehr private Initiative und vor allem Wettbewerb – auch zwischen privaten und öffentlichen Trägern – fördern. Auch die Entlastung oder nicht weitere Belastung des Staatshaushaltes spielt bei den Liberalisierungsmaßnahmen regelmäßig eine wichtige Rolle, sofern damit auch eine (Teil-)Privatisierung staatlicher Leistungen einhergeht. Zweitens, so wird argumentiert, habe auch die weit verbreitete Kritik an den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten maßgeblich zur Umsetzung der Liberalisierungsvorhaben beigetragen. Der öffentlichen Arbeitsver-

**Tabelle 12: Mögliche Probleme im Zusammenhang mit dem Auftreten privater Arbeitsvermittlungsagenturen (n = 13)<sup>1</sup>**

Probleme im Zusammenhang mit privater Arbeitsvermittlung werden gesehen, wegen	(1)	(2)	(3)
– der Abwerbung beschäftigter Arbeitnehmer	1	7	5
– der zu hohen Vermittlungsgebühren	1	9	3
– der Übervorteilung von Arbeitssuchenden bzw. der Erhebung von Gebühren für Arbeitssuchende	0	8	5
– der Diskriminierung bestimmter Arbeitnehmergruppen,	1	6	6
– des Abschlusses von Exklusivverträgen	0	5	8

<sup>1</sup> Auf die Frage gab es zu jeder Antwort drei Antwortmöglichkeiten: (1) trifft zu; (2) teils/teils und (3) trifft nicht zu.

mittlung wird vielfach nicht oder nicht mehr zugetraut, mit ihren Dienstleistungen quantitativ oder qualitativ hinreichende Angebote für den gesamten Arbeitsmarkt bereitzustellen. Außerdem steckt dahinter auch der Gedanke, daß die neuen privaten Anbieter die öffentliche Arbeitsvermittlung zu einer besseren Leistung anspornen könnten.

### 4.3 Mißbrauchsprobleme und Regulierungsbedarf

Die Aktivitäten privater Arbeitsvermittlungsagenturen werden von den befragten Fachleuten in den verschiedenen Ländern im großen und ganzen als sachgerecht und seriös einge-

stuft. Mißbrauchssituationen treten demnach – wenn überhaupt – nur selten auf (vgl. Tabelle 12). Dafür kann es zwei Gründe geben: Entweder gibt es wirksame Regelungen, die die Zulassung und Berufsausübung der privaten Agenturen betreffen oder es sorgen Marktverhältnisse dafür, daß „schwarze Schafe“ unter den Vermittlungsanbietern kaum Umsätze tätigen können.

Generell ist das Niveau der Regulierung in den 18 Ländern (17 Koexistenzländer und Uruguay), die gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung allgemein zulassen, sehr unterschiedlich (vgl. Tabelle 13). In genau der Hälfte dieser Länder (sowie in einigen Bundesstaaten der Vereinigten Staaten sowie Australiens) benötigen private Arbeitsvermittlungsagenturen eine spezielle Lizenz. Eine solche Lizenzierungspflicht schafft „künstliche“ Markteintrittsschranken in Form persönlicher und/oder beruflicher Zulassungsvoraussetzungen. Dadurch verringert sich das Risiko, daß unseriöse Arbeitsvermittler insbesondere durch eine bewußt kurzfristig angelegte Tätigkeit Marktteilnehmer schädigen. Persönliche Zulassungsvoraussetzungen umfassen z.B. einen guten Leumund oder auch geordnete Vermögensverhältnisse. Zu den betrieblichen Zulassungsvoraussetzungen können z.B. geeignete Geschäftsräume oder auch fachliche Mindestqualifikationen gehören. Während geeignete Geschäftsräume eine für die Vertraulichkeit des Vermittlungsvorgangs angemessene Umgebung schaffen sollen, zielt der Nachweis fachlicher Mindestvoraussetzungen (z.B. eine abgeschlossene Berufsausbildung in den Rechtsordnungen der Schweiz und Deutschland) auf eine möglichst sachgerechte Durchführung der Arbeitsvermittlung.

**Tabelle 13: Lizenzierungs- und Berufsausübungsregelungen im Bereich der gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung in Koexistenzländern**

Koexistenzländer	AT	AU	BB	BG	CH	CY	DE	DK	GB	IE	IL	IS	NL	NZ	PT	SE	US	UY
Lizenzierungs- und Berufsausübungsregelungen																		
Lizenzpflicht	+	-/+ <sup>1</sup>	-	-	+	-	+	-	+	+	+	-	+	-	+	-	-/+ <sup>1</sup>	+
Voraussetzungen für Lizenz																		
– guter Leumund	+	-/+ <sup>1</sup>			+		+		+	+	+		+		-		-/+ <sup>1</sup>	
– fachliche Mindestqualifikation	+	-			+		+		-	-	+		+		-		-	
– geeignete Geschäftsräume	+	-/+ <sup>1</sup>			+		+		+	+	+		+		-		-/+ <sup>1</sup>	
– Kautions/Gebühr für Ausübung	+	-			- <sup>2</sup>		+		+	-	+		+		+		-	
– behördliche Aufsicht	+	-/+ <sup>1</sup>			+		+		+	+	+		+		-		-/+ <sup>1</sup>	
Berufsausübungsregelungen (generell)	+	-	-	+	+	-	+	-	+ <sup>5</sup>	+	+ <sup>7</sup>	+	-/+ <sup>5,8</sup>	- <sup>8</sup>	+	+	- <sup>8</sup>	+
– Honorare nur vom Arbeitgeber	+			-	-/+ <sup>3</sup>		+		+	+	+	+	+		-	+		+
– Abwerbungsverbot	-			+	-		-		-/+ <sup>4</sup>	-	-	-	-		-	-		-
– Verbot des gemeinsamen Betriebs von Arbeitsvermittlung und Arbeitnehmerüberlassung	-			-	-		-		-	-	-	-	-/+ <sup>6</sup>		+	-		-
– Verbot des Abschlusses von Exklusivverträgen mit Arbeitssuchenden und Betrieben	-			-	+		+		-	-	+	-	+		-	-		-
– Statistische Betriebspflicht	+			-	+		+		-	+	+	+	-		+	-		-

+ = ja; - = nein

<sup>1</sup> Je nach Provinz bzw. Bundesstaat unterschiedlich.

<sup>2</sup> Nur für Arbeitnehmerüberlassung.

<sup>3</sup> Arbeitssuchende dürfen nur mit einer sehr geringen Gebühr belastet werden (5% des ersten Monatslohns).

<sup>4</sup> Gerade Vermittelte dürfen nicht wieder abgeworben werden.

<sup>5</sup> Eine Vielzahl zusätzlicher Verpflichtungen betrifft u.a. das allgemeine Geschäftsgebahren oder auch die Werbemethoden.

<sup>6</sup> Eine räumliche Trennung ist vorgeschrieben.

<sup>7</sup> Eine bestimmte Quote behinderter Menschen soll vermittelt werden.

<sup>8</sup> Antidiskriminierungsvorschriften müssen beachtet werden.

In 12 der 18 Länder mit gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung gibt es sog. "Berufsausübungsregelungen". Sie können den Vermittlungsvertrag, die Vermittlungsgebühren sowie die Grundsätze der Vermittlung betreffen. Besonders häufig finden sich Regelungen zu der Frage, von wem Vermittlungsgebühren verlangt werden dürfen. Ohne gesetzliche Regelung wären Vermittlungsgebühren von der Marktseite zu tragen, deren Marktposition am schwächsten ist. Weniger wettbewerbsfähige Marktteilnehmer (insbesondere schwer zu vermittelnde Arbeitslose) müßten dann bei Inanspruchnahme privater Agenturen erhebliche Vermittlungsgebühren entrichten. Unter Umständen müßte dieser Personenkreis sogar ein erfolgsunabhängiges Vermittlungsentgelt leisten, weil die Wahrscheinlichkeit eines Vermittlungserfolgs eher als gering und der zu erwartende Aufwand für die notwendigen Vermittlungsaktivitäten als hoch einzustufen wären. Um Geschäftemacherei mit der Not von Arbeitsuchenden möglichst zu vermeiden, hat man in vielen Ländern (Großbritannien, Irland, Island, Israel, Niederlande, Schweden, Uruguay, Österreich und Deutschland) deshalb untersagt, daß von Arbeitsuchenden Honorare verlangt werden dürfen. In der Schweiz hat man Honorare, die von Arbeitsuchenden zu zahlen sind, an strikte Höchstgrenzen (maximal 5 Prozent des ersten Monatslohns der vermittelten Arbeitskraft) gebunden. In den genannten Ländern dürfen also nur der Arbeitgeberseite Vermittlungsgebühren (in unbeschränkter Höhe und in Abhängigkeit von den Marktbedingungen) in Rechnung gestellt werden. Obwohl die Regelung, wonach nur von Arbeitgebern Vermittlungshonorare verlangt werden dürfen, den Schutzinteressen der Arbeitsuchenden entgegenkommt, ist sie mit dem Nachteil verbunden, daß dadurch für private Vermittler nur solche Bewerber von Interesse sind bzw. sein werden, bei denen eine zügige Vermittlung in die von Arbeitgebern zur Besetzung in Auftrag gegebenen offenen Stellen möglich erscheint.

In sechs Ländern (Australien, Barbados, Dänemark, Neuseeland, Vereinigte Staaten und Zypern) unterliegen private Arbeitsvermittlungsagenturen lediglich den allgemeinen gewerberechtlichen Vorschriften. Spezielle Lizenzen werden (abgesehen von einigen Bundesstaaten Australiens und der Vereinigten Staaten) nicht verlangt und besondere Vorschriften der Berufsausübung existieren nicht. In diesen Ländern kann man also von einer freien Koexistenz öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung sprechen. Diesen liberaleren Systemen liegt die Idee zugrunde, daß zu hoch geschraubte Standards den Marktzugang unnötig behindern und den Wettbewerb unnötig erschweren. Denn in dem reputationsabhängigen Gewerbe führt auch eine gesunde Konkurrenz zur Verdrängung „schwarzer Schafe“. Häufig ist bereits der auf Dauer erzielbare Gewinn für die private Agentur Anreiz für eine seriöse Vermittlungstätigkeit. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß auch in den Ländern mit einem „freien“ Koexistenzsystem aufgrund der branchenüblichen Praxis oder verbandsrechtlicher Normen Vermittlungsgebühren überwiegend den Arbeitgebern in Rechnung gestellt werden, z.B. geht aus der Geschäftsstatistik eines bedeutenden Vermittlerverbandes in den Vereinigten Staaten hervor, daß dort 1991 in mehr als 90 Prozent aller Fälle Arbeitgeber für die Gebühren aufkommen mußten (National Association of Personnel Consultants 1991).

Systematisch werden Gesetzesverstöße privater Vermittlungsagenturen in Großbritannien erfaßt. Die Unterlagen des dortigen Lizenzierungsbüros basieren auf den Ergebnissen der regelmäßig durchgeführten Inspektionen, aber auch auf Beschwerden seitens der Kunden privater Arbeitsvermitt-

lungsagenturen. Bei den erfaßten Gesetzesverstößen handelt es sich in der Mehrzahl um Vermittlungstätigkeiten ohne gültige Lizenz. Als häufig genannte Beschwerde wurde auch notiert, daß Agenturen bei den Stelleninseraten widerrechtlich auf die Nennung ihres Namens verzichten oder lukrative Stellen als „Lockvogelangebote“ zur Gewinnung geeigneter Bewerber einsetzen, ohne daß dafür ein betrieblicher Stellenbesetzungsauftrag eingegangen wäre. Fälle, in denen von Arbeitsuchenden widerrechtlich Vermittlungshonorare verlangt wurden, sind nur selten bekannt geworden. Die britischen Erfahrungen zeigen, daß eine wirksame Gesetzgebung und die Existenz einer Aufsichtsbehörde (welche Beschwerden mit Priorität nachgeht) zu einem besseren Image der privaten Arbeitsvermittlung beitragen kann. Nicht unbedingt im Widerspruch dazu steht die Entscheidung in Großbritannien, seit 1995 auf eine spezielle Lizenzierung der privaten Agenturen zu verzichten. Die Maßnahme soll lediglich die bürokratischen Hürden beim Markteinstieg verringern. Es entbindet die Agenturen aber nicht von der Beachtung der noch immer weitreichenden Berufsausübungsbestimmungen oder befreit sie von der – nach wie vor vorhandenen – staatlichen Kontrolle.

## 5 Koexistenz öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung

### 5.1 Konkurrenz oder Ergänzung?

Private Arbeitsvermittlung spielt nun bereits seit einiger Zeit in einer Reihe von „traditionellen“ Koexistenzländern eine wichtige Rolle beim Arbeitsmarktausgleich und dies mit wachsender Tendenz. Durch die vorgenommenen und geplanten Liberalisierungsmaßnahmen wird diese Entwicklung verstärkt. Was läßt sich zunächst einmal generell zum Zusammenspiel öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung in den Koexistenzländern sagen?

Aus den Tabellen 4 und 9 kann der Anteil beider Vermittlungsformen an der gesamtwirtschaftlichen Zahl von Arbeitsvermittlungen gegenübergestellt werden. Danach beträgt der Anteil der privaten Agenturen in allen Arbeitsvermittlungen in der Schweiz 86 Prozent, in Zypern 48 Prozent, in den Niederlanden 41 Prozent, in Großbritannien 19 Prozent und in Dänemark 11 Prozent. Während diesen Zahlen zufolge die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste in Großbritannien und Dänemark (wahrscheinlich auch in Australien und Neuseeland) eine dominante Stellung auf dem „Vermittlungsmarkt“ haben, fällt die Marktbedeutung der öffentlichen Dienste in der Schweiz (und wohl auch in den Vereinigten Staaten) sehr viel geringer aus als die der privaten Agenturen. Wesentliche Ursache für die relativ niedrige Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste in der Schweiz und den Vereinigten Staaten sind aber nicht nur deren wenig üppige Personal- und Ressourcenausstattung sowie deren noch mangelnde Koordination auf nationaler Ebene, sondern vor allem deren nahezu ausschließliche Konzentration auf schwer vermittelbare Personengruppen am Arbeitsmarkt, wie z.B. Langzeitarbeitslose und benachteiligte Schulabgänger. Die eher „bescheidenen“ Vermittlungserfolge der Schweizer Arbeitsvermittlung waren aber nun Anlaß für eine grundlegende Modernisierung der öffentlichen Vermittlungsdienste (vgl. hierzu ausführlich: Arthur Andersen AG 1994).

Die Befragungsergebnisse geben auch Hinweise darauf, daß private Arbeitsvermittlung auf beiden Seiten des Marktes eine andere Klientel als ihr öffentliches Pendant erreicht und somit im wesentlichen eine Komplementärfunktion ausübt. Aus der Sicht der Experten aus den Koexistenzländern gibt es keine oder nur kaum Konkurrenz zwischen öffentlicher und pri-



vater Arbeitsvermittlung (vgl. Tabelle 14). Lediglich ausnahmsweise kommt es in bestimmten Teilarbeitsmärkten (z.B. bei Bürokräften in Australien oder im Hotel- und Gaststättenbereich in den Vereinigten Staaten) zu Wettbewerbsbeziehungen. Grundsätzlich scheint aber private Arbeitsvermittlung in Koexistenzländern die öffentliche Arbeitsvermittlung eher zu ergänzen. Private Arbeitsvermittlung ist in erster Linie stellenorientiert. Sie konzentriert sich auf die Vermittlung von Arbeitsplätzen mit gehobenen und speziellen Anforderungen und die dafür geeigneten, meist beschäftigten Bewerber. Dagegen ist öffentliche Arbeitsvermittlung vornehmlich bewerberorientiert. Auch aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags sind ihre Klientel vor allem Arbeitslose sowie andere Personen mit Vermittlungsproblemen. Insofern wird die öffentliche Arbeitsvermittlung tendenziell auch häufiger bei Stellen mit entsprechend geringeren Qualifikationsanforderungen eingeschaltet.

**Tabelle 14: Verhältnis von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung in Koexistenzländern (n = 15)**

Konkurrenz zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung besteht	
	Zahl der Länder
– nicht oder kaum	10 (BB, BG, CH, GB, IE, IS, NL, NZ, PT, SE)
– in wenigen Teilarbeitsmärkten	5 (AU, CY, DK, IL, US)
– in den meisten Teilarbeitsmärkten	0

Belege für Komplementarität liefert auch der Vergleich der relativen Marktbedeutung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste in Monopol- und Koexistenzländern (vgl. Tabelle 4 und auch OECD 1993). Einerseits sichert ein Monopol danach noch nicht allein einen relativ hohen Marktanteil der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Beispiele: Frankreich und Österreich). Andererseits muß die Existenz privater Agenturen nicht unbedingt zu einem niedrigen Marktanteil der öffentlichen Arbeitsvermittlung führen (Beispiele: Großbritannien und wohl auch Australien und Neuseeland). Wenn also ein Monopol nicht automatisch Dominanz der öffentlichen auf dem „Vermittlungsmarkt“ bedeutet und Koexistenz nicht zwangsläufig Wettbewerb impliziert, deutet vieles daraufhin, daß es für öffentliche und private Arbeitsvermittlung unterschiedliche Märkte zu geben scheint.

Auch wenn sich öffentliche und private Arbeitsvermittlung in Koexistenzländern nach den vorliegenden Befunden in den Koexistenzländern überwiegend ergänzen, ist damit noch nicht geklärt, ob dies ausschließlich eine Folge der Koexistenzsituation ist oder nicht. Wäre Komplementarität allgemeingültig und damit systemunabhängig, müßte man zeigen können, daß auch in Monopolländern öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste in der Regel nicht die potentiellen Märkte privater Agenturen bedienen. Wäre weitgehende Komplementarität dagegen eher das Ergebnis von Koexistenz, müßte in Koexistenzländern eine Verdrängung der öffentlichen Arbeitsvermittlung zumindest auf bestimmten Teilarbeitsmärkten zu beobachten sein. Der zur Beantwortung dieser komplexen Frage nicht ausreichende Querschnittsvergleich dieser Untersuchung zeigt aber immerhin, daß zur Klientel der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Monopolländern ten-

denziell häufiger beschäftigte Stellensuchende als in Koexistenzländern gehören (vgl. Tabelle 5). In 7 Monopolländern werden die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste etwa in gleichem Umfang von beschäftigten Stellensuchenden und Arbeitslosen eingeschaltet, während dies in keinem der Koexistenzländer der Fall ist. Damit korrespondiert auch das Ergebnis, wonach in Monopolländern weniger häufig von betrieblicher Seite beklagt wird, daß die öffentliche Arbeitsvermittlung zu wenig geeignete Bewerber bereitstellen kann. Bemerkenswert ist auch, daß in Koexistenzländern (also bei Existenz gewerbsmäßig arbeitender Konkurrenz) das Kostengrument zum mit Abstand wichtigsten Motiv für die Einschaltung der öffentlichen Arbeitsvermittlung seitens der Betriebe wird (vgl. Tabelle 7).

## 5.2 Formen der Kooperation

Komplementarität zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung schließt selbstverständlich Kooperation (zumindest in bestimmten Teilbereichen) von beiden nicht aus. Ein wechselseitiger Austausch von Stellen- und Bewerberinformationen würde die relative Markttransparenz beider Anbieter erhöhen und damit die Möglichkeiten verbessern, einen erfolgreichen Beitrag bei den Suchprozessen von Arbeitgebern und Arbeitsuchenden zu leisten. Die Befragungsergebnisse in der Tabelle 15 zeigen aber, daß in Koexistenzländern bislang überwiegend nicht und wenn überhaupt nur selten Kooperationen zustandekamen. Allerdings deuten die Einschätzungen der Experten auch darauf hin, daß es in Zukunft durchaus mehr Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung geben könnte. Kooperationen können zielen auf wechselseitige (gelegentliche) Empfehlungen, die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen, den regelmäßigen Austausch von Informationen sowie die Delegation bestimmter Vermittlungsfälle.

**Tabelle 15: Kooperation öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung in Koexistenzländern (n = 15)**

Kooperation	häufig		selten		nie	
	gegen-	in Zu-	gegen-	in Zu-	gegen-	in Zu-
Länder	wärtig	kunft	wärtig	kunft	wärtig	kunft
AU			+	+		
BB					+	+
BG		+			+	
CH		+	+			
CY		+			+	
DK					+	+
GB			+	+		
IE				+	+	
IL			+	+		
IS		+			+	
NL			+	+		+
NZ			+	+		
PT					+	+
SE					+	
US			+	+		
Insgesamt	0	4	7	7	8	4

Wechselseitige Empfehlungen sind die unverbindlichste Form der Zusammenarbeit. Sie basieren üblicherweise auf informellen Vereinbarungen und erfolgen in der Regel auf lokaler Ebene sowie fallweise. Beispiele dafür finden sich in

Großbritannien, Israel und den Niederlanden. Insbesondere Arbeitslose werden dort von Seiten der öffentlichen Arbeitsvermittlung ermuntert, alle denkbaren Wege einzuschlagen, um möglichst schnell wieder eine Arbeit aufnehmen zu können. U.a. werden dabei arbeitslosen Bewerbern, für die man keine geeignete Stellen hat, bestimmte (private) Arbeitsvermittlungs- und/oder Arbeitnehmerüberlassungsagenturen empfohlen.

Von öffentlicher und privater Seite gemeinsam betriebene Vermittlungsstellen findet man eher im gemeinnützigen Bereich. So gibt es verschiedene kofinanzierte Einrichtungen im Zusammenhang mit der Vermittlung besonderer Personengruppen. Beispielsweise das Projekt „Start“ in den Niederlanden und nun auch in Deutschland, welches mit Hilfe der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung die Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt fördert. Daneben werden in einigen Ländern seitens der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste in Zusammenarbeit mit Universitäten Hochschulabsolventen, mit Kommunen Sozialhilfeempfänger sowie mit karitativen Trägern Behinderte in Arbeit vermittelt.

Beim regelmäßigen Austausch von Informationen zwischen den beiden Vermittlungsträgern ist zwischen „weichen“ und „harten“ Informationen zu unterscheiden. „Weiche“ Informationen, z.B. über Marktentwicklungen und Marktstrategien, werden in Form gemeinsamer Treffen oder Tagungen unverbindlich ausgetauscht (Beispiel: Dänemark). Bei den „harten“ Informationen geht es dagegen um konkrete Stellen- und Bewerberinformationen. Ein regelmäßiger Austausch ist dabei grundsätzlich in beide Richtungen denkbar. Zum einen könnten durch private Agenturen nicht besetzbare Stellen bzw. nicht vermittelbare Bewerber an die öffentlichen Dienste weitergeleitet werden. Zum anderen könnten bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung nicht erledigte Stellenbesetzungsaufträge bzw. Arbeitsgesuche an die privaten Agenturen gegeben werden. Beispiele für den Austausch solcher „harter“ Informationen sind aber bislang eher rar. In Neuseeland und den Vereinigten Staaten geben private Agenturen anonymisierte Stellenangebote an die öffentliche Arbeitsvermittlung und erwarten dafür konkrete Besetzungsvorschläge. Der Vorteil wird darin gesehen, daß dadurch für die Klientel der öffentlichen Arbeitsvermittlung mehr Stellen zur Verfügung stehen. In der Schweiz werden im Rahmen von lokalen Modellversuchen erstmals Daten von Bewerbern (mit deren Einverständnis) an private Agenturen weitergegeben (Beispiel: Kanton St. Gallen).

Die weitgehendste Form der Kooperation ist die Delegation bestimmter Vermittlungsfälle. Hierunter zu verstehen ist die teilweise (oder sogar vollständige) Auslagerung der öffentlichen Vermittlungsdienstleistungen gegen Honorarauftrag. Privaten Agenturen könnten bei Bewerbern mit Vermittlungsschwierigkeiten Prämien in Aussicht gestellt werden, wenn es ihnen gelingt, diese in Arbeit zu vermitteln. Diese Möglichkeit besteht beispielsweise in Australien bei arbeitslos gewordenen Führungskräften. Die Beispiele zeigen, daß vielfältige Formen der Kooperation zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung bereits bestehen. Dennoch gibt es bislang lediglich vereinzelt konkrete Vereinbarungen und diese führen nach den vorliegenden Informationen nur selten zu nennenswerten Aktivitäten. Neben den noch immer feststellbaren Berührungspunkten auf beiden Seiten dürfte das insgesamt noch immer geringe Interesse an Kooperation vor allem dadurch zu erklären sein, daß öffentliche und private Arbeitsvermittlungsdienste unterschiedliche Märkte bedienen.

### 5.3 Effekte der Liberalisierung

Da in einer Reihe von Ländern in letzter Zeit Maßnahmen zur Liberalisierung der Arbeitsvermittlung ergriffen wurden bzw. in Kürze bevorstehen, stellt sich außerdem die Frage nach den möglichen Effekten der Liberalisierung für den Arbeitsmarkt. Dabei lohnt sich auch der Blick dorthin, wo bereits erste Erfahrungen nach der Aufhebung des staatlichen Vermittlungsmonopols gemacht wurden (z.B. in Dänemark und in den Niederlanden). Zu unterscheiden ist zwischen den möglichen Effekten der Liberalisierung auf das quantitative und qualitative Vermittlungsangebot einerseits und den dadurch resultierenden Wirkungen auf den quantitativen und qualitativen Arbeitsmarktausgleich andererseits.

Zunächst einmal stellen die Dienstleistungen privater Agenturen ein zusätzliches Vermittlungsangebot dar. Nach den dänischen und holländischen Erfahrungen dauert es aber offenbar geraume Zeit, bis (angebotsseitig) ein Netz von leistungsfähigen privaten Arbeitsvermittlungsagenturen aufgebaut werden kann und (nachfrageseitig) Betriebe sowie Arbeitssuchende private Vermittlungsdienste in ihre Suchbemühungen einbeziehen (vgl. hierzu und zum nachfolgenden Csonka 1993). Von Bedeutung für die Inanspruchnahme der privaten Agenturen ist auch, welche wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der Liberalisierung vorliegen. Fällt beispielsweise – wie in Dänemark – die Liberalisierung in eine Phase wirtschaftlicher Stagnation, fehlt es mangels betrieblichen Einstellungsbedarfs an potentiellen Märkten für private Agenturen. Schließlich sind die Agenturen insbesondere zu Beginn ihrer Tätigkeit auf eine gute Marktrepputation ihrer Branche angewiesen. Das Fehlen von Lizenzierungs- und Berufsausübungsbestimmungen in der Einführungsphase hat nach einigen öffentlich bekannt gemachten Mißbrauchsfällen (v.a. in den Bereichen Künstler- und Auslandsvermittlung) am Image der dänischen Agenturen gekratzt.

Generell wird sich vermutlich durch die Liberalisierung überall ein relativ breites Spektrum privater Personaldienstleistungsagenturen durchsetzen, bei denen die Arbeitsvermittlung eine mehr oder weniger wichtige Teilaktivität – neben Beratung, Verleih oder Outplacement – darstellen wird. Diese Agenturen werden sich vornehmlich an den betrieblichen Anforderungen ausrichten. Darüberhinaus werden durch die Liberalisierung Reformen der öffentlichen Arbeitsvermittlung wohl kaum initiiert, können aber doch erheblich beschleunigt werden. Dies zeigen ebenfalls die dänischen und holländischen Erfahrungen. Die auf eine Professionalisierung des Dienstleistungsangebotes zielenden Reformen der öffentlichen Arbeitsvermittlung haben in den beiden Ländern nach Umfragen und Statistiken deren Reputation und Marktbedeutung nachhaltig verbessert. Trotz der neuen Angebote privater Agenturen konnten mehr Stellen akquiriert und entsprechend mehr Bewerber vermittelt werden.

Mögliche Wirkungen der Liberalisierung auf den Arbeitsmarkt können sich beziehen auf das Niveau von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie die Allokation von Angebot und Nachfrage. Da private genau so wenig wie die öffentliche Arbeitsvermittlung Stellen bei ihrer betrieblichen Klientel schaffen kann, können positive Beschäftigungseffekte der Liberalisierung nur dadurch entstehen, wenn es den privaten Agenturen gelänge, Vakanzen zu besetzen, die durch andere Wege nicht oder nicht so schnell besetzt werden könnten. Der quantitative Beschäftigungseffekt dürfte sich aber aus verschiedenen Gründen in Grenzen halten. Einerseits darf das Marktpotential für die private Arbeitsvermittlung nicht über-

schätzt werden. Es handelt sich um einen eher speziellen und relativ kleinen Markt. Die meisten Stellenbesetzungen kommen auf anderen Wegen zustande. Andererseits ist an dieser Stelle auf den Zielkonflikt zwischen Tempo und Qualität der Arbeitsvermittlung hinzuweisen. Die Erhebung hat gezeigt, daß private Agenturen nicht nur eingeschaltet werden, weil sie sehr schnell auf Stellenbesetzungsaufträge reagieren, sondern weil die Betriebe geeignete Bewerber durch eigene Suchbemühungen nicht finden konnten. Wenn der mögliche quantitative Beschäftigungseffekt der Liberalisierung also als eher klein einzustufen ist, gilt dies in noch stärkerem Maße für den Arbeitslosigkeitseffekt. Ursache hierfür ist, daß Arbeitslose nicht die typische Klientel privater Agenturen darstellen. Größere Bedeutung dürfte den privaten Agenturen allerdings bei der Verbesserung des qualitativen Arbeitsmarktausgleichs zukommen. Insbesondere in bestimmten Teilarbeitsmärkten könnte durch private Vermittlungsbemühungen eine bessere Stellenbesetzung erreicht werden. Werden Arbeitskräfte dort eingesetzt, wo ihr produktiver Beitrag am größten ist, können die betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten besser ausgeschöpft werden. Schließlich wird im Ergebnis die höhere Transparenz und mehr Selektion auf dem Arbeitsmarkt (durch zusätzliche Angebote privater Agenturen und/oder verbesserte Angebote öffentlicher Dienste) den Wettbewerb der Betriebe um geeignete Bewerber und den Wettbewerb der Arbeitssuchenden um passende Arbeitsplätze weiter verschärfen.

## 6 Folgerungen

(1) Die wesentliche Aufgabe der Arbeitsvermittlung besteht darin, Friktionen bei der Stellenbesetzung und Arbeitsplatzsuche zu minimieren, die sich aufgrund mangelnder Marktübersicht ergeben. Sie leistet einen Beitrag dazu, daß Stellen möglichst schnell mit geeigneten Bewerbern besetzt werden können und für Arbeitssuchende möglichst schnell passende Arbeitsplätze gefunden werden. Dabei ist zunächst einmal sekundär, ob dies durch öffentliche oder private Arbeitsvermittler geschieht. Entscheidend ist vielmehr, daß durch effiziente Organisation und Regulierung der Arbeitsvermittlung ihr Potential ausgeschöpft werden kann. Ausgangspunkt für alle Überlegungen zum institutionellen Rahmen der Arbeitsvermittlung ist, daß diese Dienstleistung zu den Erfahrungsgütern zählt. Ihre Einschaltung oder Nichteinschaltung hängt somit in hohem Maße von ihrer Marktrepputation ab. Die Orientierung der öffentlichen und privaten Vermittlungsanbieter an den Bedürfnissen ihrer Kunden ist somit vorrangig.

Eine wichtige Voraussetzung für ein qualitativ hochwertiges Dienstleistungsangebot ist der Wettbewerb zwischen den verschiedenen privaten Anbietern, aber zumindest in Teilbereichen auch zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung. Durch Ansporn- und Auslesewirkungen verbessert der Wettbewerb die Qualität der angebotenen Vermittlungsleistungen und erhöht die Transparenz auf dem Arbeitsmarkt. Für öffentliche und private Arbeitsvermittlung hat dies jeweils unterschiedliche Konsequenzen, weil in dem einen Fall das Gemeinwohl und in dem zweiten Fall der Geschäftserfolg handlungsbestimmend ist. Im öffentlichen Bereich heißt dies, daß Reformen nicht starr gesehen werden dürfen, sondern einen dynamischen Prozeß darstellen. Organisationsstrukturen sind immer wieder neu auf die vielfältigen Bedürfnisse der Kunden abzustellen. Dies kann aber nur gelingen, wenn ständig Informationen über die Kundenzufriedenheit vorliegen. Regelmäßige Kundenbefragungen sind somit als notwendige Flankierung laufender Reformbemühungen zu sehen. Genau-

so benötigt die Branche der privaten Vermittler ein gutes Image. Die Möglichkeit dauerhaften Geschäftserfolgs stellt dabei den wichtigsten Anreiz für eine seriöse und kundengerechte Arbeitsvermittlung dar. Staatliche Regelungen (z.B. Berufsausübungsbestimmungen) und wirksame Kontrollen können darüber hinaus dazu beitragen, daß durch Verbraucherschutz Qualität gesichert und das Auftreten „schwarzer Schafe“ möglichst vermieden wird.

(2) Eine effektivere Arbeitsvermittlung – unabhängig ob durch verbesserte Angebote öffentlicher Dienste oder zusätzliche Angebote privater Agenturen – sorgt für mehr Transparenz auf dem Arbeitsmarkt und trägt damit zu mehr Wettbewerb der Betriebe um geeignete Bewerber und der Arbeitssuchenden um passende Arbeitsplätze bei. Noch stärker als die öffentliche Arbeitsvermittlung tendieren aber private Agenturen zur sog. „Bestenvermittlung“. Vorzugsweise bearbeiten sie die aus betrieblicher Sicht besonders aufwendigen und damit lukrativen Stellenbesetzungsaufträge. Aufwendigere Fälle auf der Angebotsseite (z.B. Langzeitarbeitslose) werden aber eher vernachlässigt. In jedem der von privaten Agenturen bearbeiteten Segmente werden sie sich also auf die leistungsstärksten Bewerber konzentrieren (sog. „Rosinenpicken“).

Auch öffentliche Dienste können nur damit rechnen, erneut von betrieblicher Seite eingeschaltet zu werden, wenn sie möglichst geeignete Bewerber zur Besetzung vorschlagen. In der in vielen Ländern neu entstandenen Koexistenzsituation, aber auch generell besteht insofern eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Dienste (aber auch anderer gemeinnütziger Vermittlungsträger) darin, mehr Akzeptanz bei den Arbeitgeberern für das schwierige Marktsegment der weniger leistungsfähigen Bewerber zu schaffen und damit ihrer möglichen Stigmatisierung aktiv entgegenzuwirken (z.B. durch Marketing und gezielte Stellenakquisition für diese Problemgruppen). Damit wächst aber auch der Druck der öffentlichen Dienste zum Aufbau intensiver Betriebskontakte. Ob dies durch die private Konkurrenz in dem aus betrieblicher Sicht attraktiveren Marktsegment erschwert oder durch die damit erst mögliche Konzentration der eigenen Kräfte auf die angebotsseitig schwierigen Vermittlungsfälle erleichtert wird, muß offen bleiben. Letztlich verfügt lediglich die öffentliche Arbeitsvermittlung über das notwendige Instrumentarium der vermittlungsvorbereitenden und -fördernden Hilfen, um bestehende Bewerbernachteile auszugleichen. Sie ist vorzugsweise in der Lage, dieses Arbeitskräftepotential für den Arbeitsmarkt zu erschließen, indem sie es für den Arbeitsmarkt fit macht.

Der stärkere Wettbewerb wird sich aber auch auf die betriebliche Seite auswirken. Mehr Stelleninformationen können zu direkter und indirekter Abwerbung von Beschäftigten führen. Die gesamtwirtschaftliche Bewertung einer durch mehr Abwerbung erhöhten Fluktuation ist aber schwierig: Mehr Bewegung auf dem Arbeitsmarkt könnte zu einer Verbesserung des qualitativen Arbeitsmarktausgleichs beitragen, z.B. wenn unterwertig beschäftigte Arbeitskräfte wieder mehr gemäß ihrer Qualifikation eingesetzt und überhaupt eine raschere Umschichtung von Arbeitskräften in Bereiche produktiverer Verwendung erreicht werden könnte. Dem mag entgegen gehalten werden, daß unter den gegebenen Bedingungen keineswegs mit einer Verbesserung der Allokation zu rechnen ist, sondern im Gegenteil damit, daß Tendenzen verstärkt werden, wonach gut qualifizierte Arbeitskräfte häufig aus kleinen und mittleren Betrieben durch höhere Löhne und Sozialleistungen angelockt zu kapitalkräftigeren Großunternehmen abwandern, wo sie dann aber häufiger unter ihrer Qualifikation

eingesetzt werden. Dies zu verhindern ist jedoch keine akzeptable Begründung dafür, die Markttransparenz (z.B. durch ein Vermittlungsmonopol) künstlich gering zu halten, sondern im Gegenteil hier wäre eher noch mehr aufklärende Information für alle Beteiligten erforderlich. Die Präferenzentscheidung eines Arbeitnehmers zwischen einer besser dotierten und einer inhaltlich vielleicht interessanteren Tätigkeit sollte jedenfalls nicht durch Informationsbegrenzung beeinflusst werden.

(3) Die bestehenden gravierenden Strukturprobleme des Arbeitsmarktes (z.B. Langzeitarbeitslosigkeit, Fachkräftemangel) können nicht allein durch die Zulassung privater Arbeitsvermittlung gelöst werden. Probleme des Arbeitsmarktausgleichs bestehen ja nicht nur in den Segmenten des Arbeitsmarktes, die als Märkte für private Vermittlungsagenturen in Betracht kommen, sondern auch und gerade dort, wo vom Markt „aussortierte“ Arbeitskräfte und Arbeitsplätze vermittelt werden müssen. Bei der Lösung dieser Probleme, vor allem der Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt, kommt der Weiterentwicklung der öffentlichen Arbeitsvermittlung eine Schlüsselrolle zu.

(4) Das sich offenbar in allen Teilen der Welt mehr und mehr durchsetzende Koexistenzmodell zwingt zu einem neuen Rollenverständnis der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste. Es wird sich herausstellen, in welchen Teilarbeitsmärkten die neuen Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen Konkurrenz, Ergänzung oder Kooperationspartner für die Arbeitsämter sein werden. Hierbei stellt sich die Frage, ob sich die Bedingungen der „traditionellen“ Koexistenzländer auf die „neuen“ Koexistenzländer übertragen lassen. Eine Reihe von Fragen bleibt aber auch mit Blick auf die Industrieländer offen:

- Zu untersuchen ist einerseits, ob die vielerorts beobachtete Komplementarität öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung als zwangsläufiges Ergebnis der Koexistenz zu sehen ist oder nicht. Zur Aufklärung dieses Sachverhaltes wäre es erforderlich, bisher nicht verfügbare Zeitreihen von Vermittlungsanteilen öffentlicher und privater Anbieter insgesamt und in bestimmten Teilarbeitsmärkten zu analysieren. Anschauungsmaterial könnten dabei vor allem Länder wie die Bundesrepublik Deutschland liefern, bei denen erst in den letzten Jahren eine Liberalisierung der Arbeitsvermittlung erfolgte.

- Von besonderem Interesse erscheint das Ausloten der Möglichkeiten und Grenzen einer Kooperation von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung. Bei der Kooperation geht man von einer engen Zusammenarbeit zwischen zwei gleichgewichtigen Partnern aus. Durch mehr Kooperation könnte sich der Arbeitsmarktausgleich verbessern. Zum einen profitiert man dabei von dem jeweils größeren Know-how, das der andere Partner für gewisse Problemstellungen mitbringt. Zum anderen kann durch den Austausch von Stellen- und Bewerberinformationen die jeweilige Klientel besser bedient werden. Da sich die privaten Agenturen viel stärker auf die Bedürfnisse der Arbeitgeber ausrichten (können), kann eine intensive Zusammenarbeit auch helfen, dem Imageschaden, der teilweise durch die Überlastung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste entstanden ist, entgegenzuwirken. Volkswirtschaftlich vorteilhaft ist eine stärkere Kooperation auch deshalb, weil dadurch der (nicht öffentliche) „verdeckte Stellenmarkt“ der privaten Arbeitsvermittler zumindest zum Teil geöffnet und damit die Markttransparenz erhöht werden kann.

- Die Koexistenzsituation rechtfertigt anders als die Monopolisierung eine Konzentration der begrenzten öffentlichen Mittel. Angesichts der Verpflichtung zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (z.B. der Eingliederung schwer vermittelbarer Personengruppen oder der Schaffung allgemeiner Markttransparenz) sind die Zielsetzungen öffentlicher Dienste nicht mit denen privater Agenturen vergleichbar. Anders als im privaten Sektor, wo Umfang und Art der Aktivitäten durch den realisierten und zu erwartenden Geschäftserfolg bestimmt werden, ist es bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung analytisch schwieriger, einen ökonomisch „optimalen“ Marktanteil abzuleiten. Die Zahl der durch die öffentliche Arbeitsvermittlung akquirierten Stellenmeldungen und der getätigten Vermittlungen reflektiert weder den dazu erforderlichen Aufwand noch den dadurch entstandenen Nutzen. Ergänzend zu den üblichen Vermittlungsstatistiken wären deshalb die Wirkungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung im Vergleich zu anderen Suchwegen eingehender zu analysieren. Indikatoren für die Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung (und anderer Suchwege) wären die Suchzeiten auf beiden Seiten des Marktes, die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses und die Produktivität des Bewerbers. Solche Analysen würden eine Basis darstellen für rationale und damit kundengerechte Entscheidungen über den Einsatz der öffentlichen Ressourcen im Bereich der Arbeitsvermittlung. Es wird vor allem darum gehen, das Verhältnis der angebotenen Hilfen zur Selbsthilfe (z.B. durch elektronische Selbstbedienungssysteme) einerseits und der assistierten Vermittlung (v.a. durch konkrete Besetzungsvorschläge) andererseits bei gegebenen Ressourcen zu optimieren. Dabei wäre empirisch zu klären, welcher Personenkreis sich selbst helfen kann und bei welchem Personenkreis zusätzlicher Vermittlungsaufwand Nutzen stiftet. Dabei gilt generell, daß vor allem bei gelungener Integration von Langzeitarbeitslosen die zu erwartenden individuellen Wohlfahrtsgewinne (z.B. Einkommen) und gesellschaftlichen Wohlfahrtsgewinne (z.B. geringere Abgabenbelastung) am höchsten ausfallen dürften.

## Literaturverzeichnis

- Arthur Andersen AG (1994): Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz. Schriftenreihe des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 3, Bern.
- Buttler, Friedrich / Ulrich Walwei (1995): Different Institutional Arrangements for Job Placement, in: Buttler, F.; W. Franz; R. Schettkat; D. Soskice. Institutional Frameworks and Labor Market Performance. Comparative Views on the U.S. and German Economies, London and New York, S. 248-259
- Caire, Guy (1991): The intervention of private firms in the functioning of labour markets in the twelve EEC countries, Paris (Mimeo).
- Csonka, Agi (1993): Liberalization of Job-Centre Services, The Danish National Institute of Social Research, Kopenhagen.
- Employment Service (1993): The Changing Role for Public Employment Services in the 1990s, 30. September - 2. Oktober 1992.
- Hannon, W.P. (1989): The Nature and Role of Private Employment Services in the Republic of Ireland, Dublin (Mimeo).
- Harrison, Jayne (1992): Private Employment Agencies, Employment Service, Research and Evaluation Branch, Report No. 67, Sheffield (Mimeo).
- Permanent Mission of Japan to the ILO (1990): The present State of Privately-Operated Agencies for Adjustment of Manpower Demand and Supply in Japan, Genf (Mimeo).

International Labour Office (1994a): The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Markets, Report VI, International Labour Conference, 81st Session, Geneva.

International Labour Office (1994b): Provisional Record, International Labour Conference, 81st Session, Geneva.

National Association of Personnel Consultants (1991): Operational Analysis Survey, Placement Firm Profile Statistics (Mimeo).

OECD (1984): The Public Employment Service, Paris.

OECD (1990): Labour Market Policies for the 1990s, Paris.

OECD (1992): The Dutch Labour Market, Paris.

OECD (1993): The Public Employment Service in Japan, Norway, Spain and the United Kingdom, OECD Documents, Paris.

Prognos AG (1994): World reports, Industrial countries, Basel.

Ricca, Sergio (1982): Private temporary work organisations and public employment services: effects and problems of coexistence, in: International Labour Review, Band 121, Nr. 2, 141-153.

Ricca, Sergio (1988): The changing role of public employment services, in: International Labour Review, Band 127, Nr. 1, 1934.

Walwei, Ulrich (1991): Job Placement in Europe: An International Comparison, in: Intereconomics, Band 26, Nr. 248-254.

Walwei, Ulrich (1995): Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung. Möglichkeiten und Grenzen der Messung ihres Nutzens für Arbeitsuchende, Betriebe und die Volkswirtschaft, in: MittAB 4, 516-526.

## Anhang Liste der Länderabkürzungen

AL - Albanien  
 AT - Österreich  
 AU - Australien  
 BB - Barbados  
 BE - Belgien  
 BG - Bulgarien  
 CH - Schweiz  
 CY - Zypern  
 DE - Deutschland  
 DK - Dänemark  
 ES - Spanien  
 FR - Frankreich  
 GB - Großbritannien  
 IE - Irland  
 IS - Island  
 IL - Israel  
 JP - Japan  
 LT - Litauen  
 LU - Luxemburg  
 NL - Niederlande  
 NO - Norwegen  
 NZ - Neuseeland  
 PT - Portugal  
 RT - Tschechische Republik  
 SE - Schweden  
 TR - Türkei  
 US - Vereinigte Staaten  
 UY - Uruguay