

Wandel der Arbeitsvermittlung durch Deregulierung: Mehr Reputation durch Marktöffnung?

Regina Konle-Seidl, Ulrich Walwei

1 Einleitung

Mehr als 60 Jahre fristete die private Arbeitsvermittlung in Deutschland ein Schattendasein. Abgesehen von wenigen Ausnahmen waren insbesondere gewerbsmäßige Formen der privaten Arbeitsvermittlung untersagt. 1994 änderte sich das Bild. Private, auch auf Gewinnerzielung gerichtete Vermittlung von Arbeitssuchenden auf Arbeitsplätze darf seitdem als selbständige Tätigkeit neben der öffentlichen Arbeitsvermittlung betrieben werden. Das „Vermittlungsmonopol“ der Bundesanstalt für Arbeit wurde abgeschafft und im Zuge der Deregulierung der Arbeitsvermittlung wurden die gesetzlichen Restriktionen für die generelle Zulassung privater Vermittlungsdienste, also Marktzutrittsbarrieren für Dienstleistungsanbieter, beseitigt. Mit der Liberalisierung der Arbeitsvermittlung verband der Gesetzgeber die Erwartung, dass die Ausgleichsvorgänge am Arbeitsmarkt beschleunigt und verbessert werden. Öffentliche und private Arbeitsvermittlung bestehen seitdem nebeneinander. Die Deregulierung der Arbeitsvermittlung in Deutschland ist aber kein singuläres Phänomen, sondern in einem internationalen, v. a. auch kontinentaleuropäischen Trend zu sehen. Wurde Anfang der 90er Jahre die Monopolstellung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in den nord- und mitteleuropäischen EU-Ländern (z. B. Dänemark 1990, Niederlande 1991, Schweden 1993, Österreich 1994) aufgehoben, erfolgte dies in den südlichen Ländern der EU (Italien 1995, Spanien 1995, Griechenland 1998/99) Mitte bzw. Ende der 90er Jahre.

Im IAB werden diese Prozesse laufend beobachtet. Durch intertemporale Vergleiche (hier: Folgen der Deregulierung der Arbeitsvermittlung) in einem internationalen Kontext sollen Rückschlüsse für die nationale Diskussion gezogen werden, um Hinweise für mögliche Entwicklungstendenzen der Arbeitsvermittlung in Deutschland zu erhalten.

Der Beitrag analysiert die Liberalisierung der Arbeitsvermittlung zunächst theoretisch aus informationsökonomischer Perspektive. Im Sinne von Akerlof (1970) wird Arbeitsvermittlung als Erfahrungsgut gesehen und damit als ein potenzieller „Markt für Zitronen“. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass neben allgemeinen Deregulierungstendenzen in Wirtschaft und Gesellschaft auch Imageprobleme, die Unzufriedenheit von Kunden (Arbeitssuchenden und Arbeitgebern) mit der Qualität der angebotenen Dienste und mangelnde Effizienz zu einem Wandel der Arbeitsvermittlung beigetragen haben. Die

Verbesserung der Reputation und Effizienz durch Marktöffnung, sprich die Schaffung der Voraussetzungen für mehr Qualität bei der Arbeitsvermittlung (und damit die Verhinderung eines „Marktes für Zitronen“), steht im Mittelpunkt der theoretischen Erörterungen. Im Anschluss daran wird anhand der empirisch messbaren Aktivitäten der privaten und öffentlichen Arbeitsvermittlung (einschließlich der Zeitarbeitsagenturen) der Frage nachgegangen, wie sich die Rechtsänderung bisher auf die Reputation der Branche ausgewirkt hat. Von Interesse sind in diesem Kontext die Ansätze in Ländern (Großbritannien, Niederlande, Australien), in denen eine über die bloße Beseitigung von Marktzutrittsbarrieren hinausgehende Liberalisierung der (öffentlichen) Arbeitsvermittlung Reputation und Performanz der Branche steigern soll.

2 Die Arbeitsvermittlung aus informationsökonomischer Sicht

Arbeitsmärkte gehören zu den sog. „Suchmärkten“, auf denen typischerweise Informationsunsicherheiten vorherrschen. Aufgrund einer Vielzahl von Teilarbeitsmärkten haben sich Mechanismen herausgebildet, die das Zueinanderfinden von Angebot und Nachfrage erleichtern. Die Arbeitsvermittlung als sog. „Intermediäre“ filtert Informationen auf beiden Seiten des Marktes und kann Nutzen stiften, indem sie zu einer erfolgreichen Stellenbesetzung beiträgt. Sie erfüllt alle Voraussetzungen für eine marktfähige Dienstleistung, da für die Bereitstellung des knappen Gutes Information - über die Verfügbarkeit und Qualität von Stellen und Bewerbern - eine Zahlungsbereitschaft bei ihren Kunden erwartet werden kann.

Nun besitzen aber die Transaktionspartner von Produkten wie den Personaldienstleistungen, zu denen auch die Arbeitsvermittlung zählt, unterschiedliche Grade der Informiertheit über deren relevante Eigenschaften. Deshalb werden sie auch als „Erfahrungsgüter“ bezeichnet. Da die Produktinformationskosten „untragbar“ hoch sind, werden diese durch Vertrauen in den Anbieter ersetzt. Hintergrund hierfür ist, dass asymmetrische Informationen zugunsten des Anbieters (Agentur) und zulasten des Nachfragers (Kunde) vorherrschen. Besitzt eine Marktseite einen Informationsvorsprung und kann dadurch einen strategischen Vorteil erlangen, können sich Märkte herausbilden, in denen sich schlechte Leistungen lohnen. Es kann zu Marktversagen kommen. Akerlof nennt für die Herausbildung eines solchen „Marktes für Zitronen“ (Market for Lemons) zwei Bedingungen. Erstens muss es sich um Erfahrungsgüter handeln, deren Qualität erst nach dem Kauf beurteilt werden kann. Die zweite Voraussetzung ist, dass der Käufer nicht in der Lage ist, den Anbieter für seine schlechte Qualität individuell durch Abwanderung zu bestrafen. Da sich unter diesen Bedingungen Qualitätsverschlechterung bei gegebenem Preis lohnen kann, würde dies von allen Anbietern nachgeahmt. Die durchschnittliche Qualitätsverschlechterung setzt sich am Markt durch. Infolgedessen geht die Produktnachfrage zurück und das Image der Branche leidet.

Auch für Personaldienstleistungen wie die Arbeitsvermittlung gelten die Akerlof-Bedingungen. Für die Marktteilnehmer geht es darum, Kontraktpartner zu finden, deren Angaben und Versprechen sie vertrauen können. Bei der Suche können Arbeitsvermittler eine Filterfunktion für Arbeitgeber und Arbeitsuchende übernehmen. Sie können ihrerseits versprechen, Marktteilnehmer zusammenzuführen, bei denen die wechselseitigen Erwartungen an Arbeitsleistung bzw. Arbeitsbedingungen und Karrieremöglichkeiten möglichst weitgehend übereinstimmen. Die Einhaltung dieses Versprechens, also letztlich die Qualität der Arbeitsvermittlung, lässt sich aber deshalb erst im Laufe des Beschäftigungsverhältnisses beurteilen. Durch den Erfahrungsgutcharakter der Vermittlungsdienstleistung hängt ihre Qualität also davon ab, ob das Vertrauen der Marktteilnehmer in den Vermittler gerechtfertigt ist.

Könnten sich somit auch auf dem Markt für Arbeitsvermittlung schlechte Leistungen der Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen lohnen? Es ist wohl unbestreitbar, dass ein Informationsgefälle zugunsten des Anbieters der Vermittlungsleistung und zulasten des Nachfragers besteht. Je häufiger allerdings Vermittlungsdienstleistungen in Anspruch genommen werden, desto eher besteht die Chance, dass sich zwischen dem Anbieter und dem Nachfrager die für die Qualität notwendige Vertrauensbeziehung herausbildet und vice versa. Voraussetzung für die Einschaltung und damit den Markterfolg der Arbeitsvermittlung ist also deren Marktreputation. Der Kunde extrapoliert die Qualität der Vermittlungsdienstleistung in der Vergangenheit und nimmt an, dass sie auch in Zukunft konstant bleibt oder es findet eine vertragliche und organisatorische Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsvermittler und nachfragendem Unternehmen statt. Das heißt, nur wenn sich die Arbeitsvermittlung bei Zugrundelegung eines auf Erwartungen basierenden Kosten/Nutzen-Kalküls gegenüber anderen Suchalternativen als vorteilhaft erweist, werden potenzielle Kunden auf freiwilliger Basis von Vermittlungsdienstleistungen Gebrauch machen (Walwei 1993).

Gleichwohl sind Fehlentwicklungen nicht ausgeschlossen. Effiziente Institutionen und Regelungen können einen Beitrag leisten, das Image von Vermittlern zu verbessern und damit das Auftreten von „Zitronen“ unter den Anbietern zu vermeiden. Zu denken ist dabei u. a. an die Existenz eines öffentlichen Anbieters mit einem überragend positivem Image, die Selbstregulierung privater Märkte (z. B. durch Gütesiegel oder Ehrenkodex) und die staatliche Regulierung von Qualitätsstandards (z. B. durch Vorschriften der Berufsausübung).

3 Private Agenturen: Auf dem Weg zur Etablierung

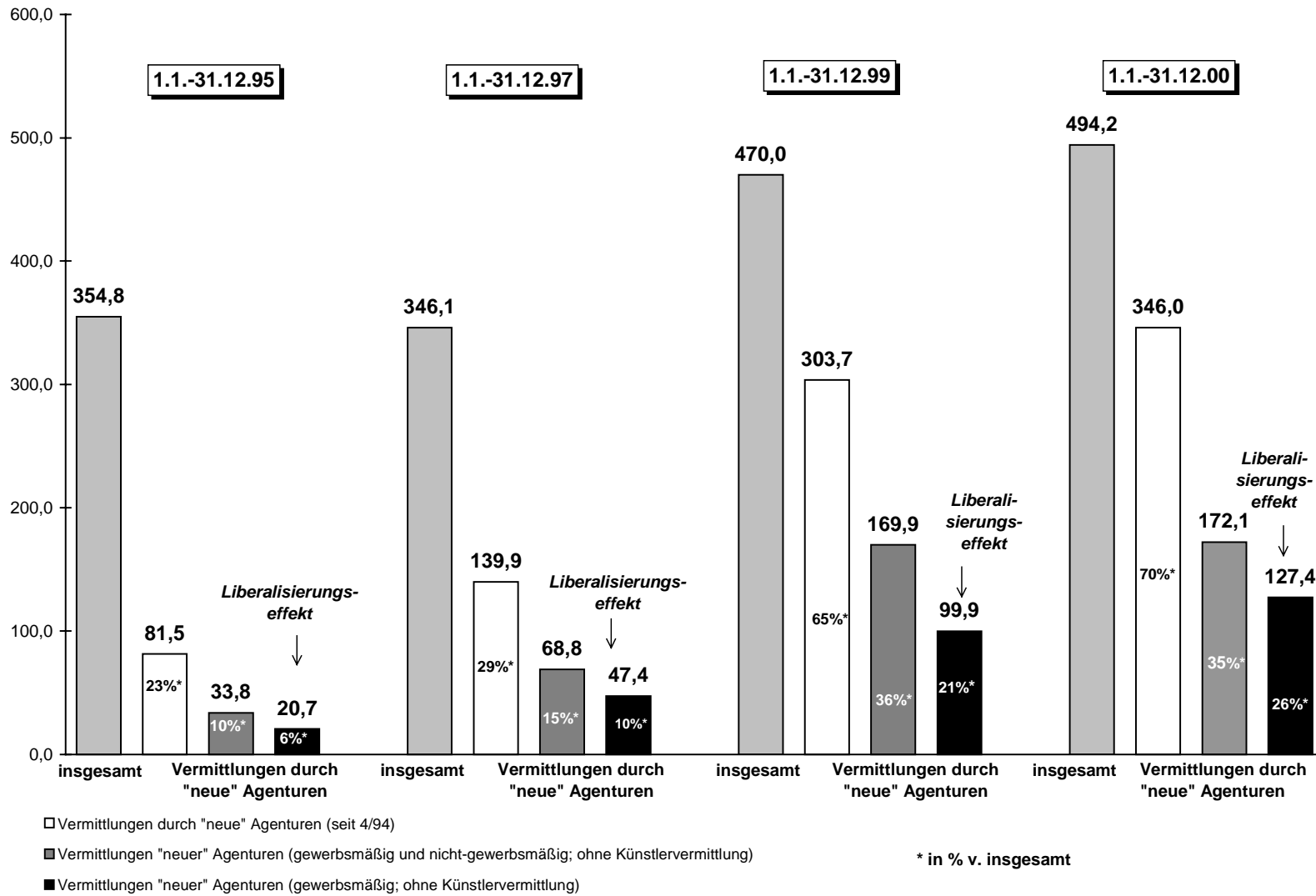
Der historische Grund für das öffentliche Vermittlungsmonopol waren die unlauteren Praktiken privater Vermittlungsagenturen in den 20er und 30er Jahren des letzten Jahr-

hunderts. Bei der Deregulierung im Jahre 1994 stand man somit zumindest implizit vor der Frage, wie man eine spezifische Ausprägung von Qualitätsunsicherheiten i. S. des Akerlof-Phänomens, also die mögliche Übervorteilung von Arbeitskräften durch Arbeitsvermittler, am effizientesten in Griff bekommen könnte. Der deutsche Gesetzgeber vertraute nicht allein einem marktvermittelten Reputationsmechanismus i. S. der Entstehung eines Ehrenkodexes oder Gütesiegels durch den Zusammenschluss von vertrauenswürdigen und hinreichend qualifizierten Vermittlern in einer Organisation, sondern gab staatlichen Marktregulierungen zur Qualitätssicherung den Vorzug. „Künstliche“ Marktzutritts- und -austrittsschranken in Form eines Erlaubnisverfahrens, das an bestimmten Voraussetzungen für die Erteilung einer Lizenz an private Arbeitsvermittler geknüpft ist (persönliche Zuverlässigkeit für Berufsausübung, geordnete Vermögensverhältnisse, angemessene Geschäftsräume, keine Vermittlungshonorarforderung vom Arbeitsuchenden) sollten das Risiko vermindern, wonach private Agenturen durch eine bewusst kurzfristig angelegte Tätigkeit unter Schädigung von Marktteilnehmern nicht gerechtfertigte Gewinne erzielen.

Haben diese Bestimmungen die Unsicherheit potenzieller Tauschpartner verringert, die Transparenz gesteigert und die wechselseitigen Erwartungen stabilisiert? Nach den bisher vorliegenden Informationen und Einschätzungen hat sich das Regelwerk bewährt. So sind der BA als aufsichtsführender Behörde nur in verhältnismäßig wenigen Fällen Verstöße gegen das Verbot, von Arbeitnehmern Vermittlungsgebühren zu verlangen, bekannt geworden. Zudem bemühen sich Verbände privater Vermittler um die Einhaltung von Berufsausübungsstandards. Mitunter gehen diese Standards über das hinaus, was in den gesetzlichen Regelungen festgelegt ist.

Die wachsende Reputation privater Arbeitsvermittlung kommt aber auch in ihrer stärkeren Inanspruchnahme zum Ausdruck. Auf der Basis mehrjähriger Erfahrungen mit der privaten Arbeitsvermittlung ist festzustellen, dass ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau ihre Einschaltung zugenommen hat. Zwischen 1994 und 2000 stieg der Marktanteil der privaten Arbeitsvermittlung (Vermittlungen gemessen an allen Neueinstellungen) in Gesamtdeutschland zwar wenig spektakulär von 1,3 auf 2,9 %, die Steigerungsraten sind jedoch beträchtlich. So vermittelten die privaten (gewerbsmäßigen) Personalvermittler in 2000 27 % mehr Menschen in Arbeit (ca. 27.400) als im Vorjahr. In Schaubild 1 ist diese quantitative Wirkung der Deregulierung („Liberalisierungseffekt“) dargestellt (vgl. hierzu die Erläuterungen im Kasten).

Schaubild 1: Arbeitsvermittlungen durch „neue“ Agenturen (Gesamtdeutschland) - Angaben in 1.000 -



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitsmarkt in Zahlen).

Erläuterungen zum Schaubild 1

Mit Hilfe der offiziellen Statistik über die Vermittlungsaktivitäten privater Agenturen lässt sich der quantitative Effekt der Liberalisierung beziffern. Dabei ist zunächst zu trennen zwischen „alten Agenturen“, die wie z. B. die Künstlervermittlung oder gemeinnützige Agenturen bereits vor dem 01.04.1994 tätig waren, und „neuen“ Agenturen, die nach der Liberalisierung am 01.04.1994 ihre Tätigkeit aufnahmen. In 2000 steuerten die neuen Agenturen 70 % der 494.200 privaten Vermittlungen insgesamt bei. Diese sind aber um die Vermittlungen „neuer“ Künstleragenturen und „neuer“ nicht-gewerbsmäßiger Einrichtungen zu bereinigen, waren diese doch schon vor der Liberalisierung tätig. Übrig bleiben somit 127.400 Vermittlungen gewerbsmäßiger Agenturen, deren Aktivität erst durch die Liberalisierung möglich gemacht wurde. Dies entsprach in 2000 einem Anteil von 26 % an allen privaten Arbeitsvermittlungen. In 1995 war der Liberalisierungseffekt mit 20.700 Vermittlungen (entsprach 6 % aller privaten Arbeitsvermittlungen) noch deutlich geringer.

Der Liberalisierungseffekt spiegelt in gewissem Umfang den Reputationsgewinn privater Arbeitsvermittlungsagenturen wider. Private Dienstleister können nur dann damit rechnen, in Anspruch genommen zu werden, wenn sie ein marktgerechtes Angebot bereithalten und der bereits realisierte Vermittlungserfolg zu weiterer Inanspruchnahme führt. Aus der quantitativen Entwicklung seit der Liberalisierung lässt sich ableiten, dass private Agenturen auf dem Markt für Vermittlung mehr und mehr Fuß fassen konnten. Zwar stellen nach wie vor bestimmte Marktsegmente, wie die Vermittlung von Künstlern oder Führungskräften, eine Domäne der Privaten dar. Unverkennbar ist aber, dass die neuen Vermittler zunehmend Märkte im Bereich der qualifizierten Fachkräfte erschließen (z. B. bei den Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen oder auch bei Waren- und Dienstleistungskaufleuten). Die Marktsegmente betreffend ist festzuhalten, dass insbesondere die neuen gewerbsmäßig agierenden Agenturen eine andere Klientel als ihr öffentliches Pendant erreichen und somit im Wesentlichen eine Komplementärfunktion ausüben.

Zu den Personaldienstleistern zählen auch die Zeitarbeitsagenturen. Obwohl der Verleih von Arbeitskräften durch gewerbsmäßig arbeitende Agenturen historisch nicht als Arbeitsvermittlung betrachtet wurde und deshalb auch vor 1994 zugelassen war, waren die gesetzlichen Regelungen zum gewerbsmäßigen Arbeitskräfteverleih in Deutschland schon immer eng verknüpft mit der Arbeitsvermittlung. Ökonomisch gesehen kann also der Arbeitskräfteverleih zumindest in bestimmten Fällen als Substitut für die Arbeitsvermittlung fungieren. Dafür spricht die Tatsache, dass rd. 30 % der Zeitarbeitnehmer nach

einem Jahr von den Entleihbetrieben dauerhaft oder befristet übernommen werden (CIETT 2000).

Die starke Zunahme der Zeitarbeitsagenturen und der dort beschäftigten Zeitarbeitnehmer spricht für die Dynamik des Marktes für Personaldienstleistungen. Die Deregulierung des Arbeitskräfteverleihs in den neunziger Jahren dürfte diese Entwicklung begünstigt haben. Nennenswerte Änderungen betrafen zwei Aspekte. Zum einen wurde die Überlassungshöchstdauer schrittweise angehoben - zuletzt auf zwölf Monate (1997). Zum anderen wurde das „Synchronisationsverbot“ gelockert, das es verbietet, die Dauer des Leiharbeitsverhältnisses auf die Zeit des erstmaligen Verleihs an den Entleiher zu beschränken. Zwischen 1994 und 2000 stieg die Zahl der Verleihbetriebe um 180 %, die Zahl der überlassenen Leiharbeitnehmer sogar um 245 %. Zeitarbeitsunternehmen sind mit 12.500 Betriebseinheiten (s. Schaubild 2) und insgesamt 340.000 Arbeitnehmern zu wichtigen Beschäftigern geworden, wenn auch im internationalen Vergleich der Anteil der Zeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung (0,7 %) und 1,1 % an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten noch relativ gering ausfällt.

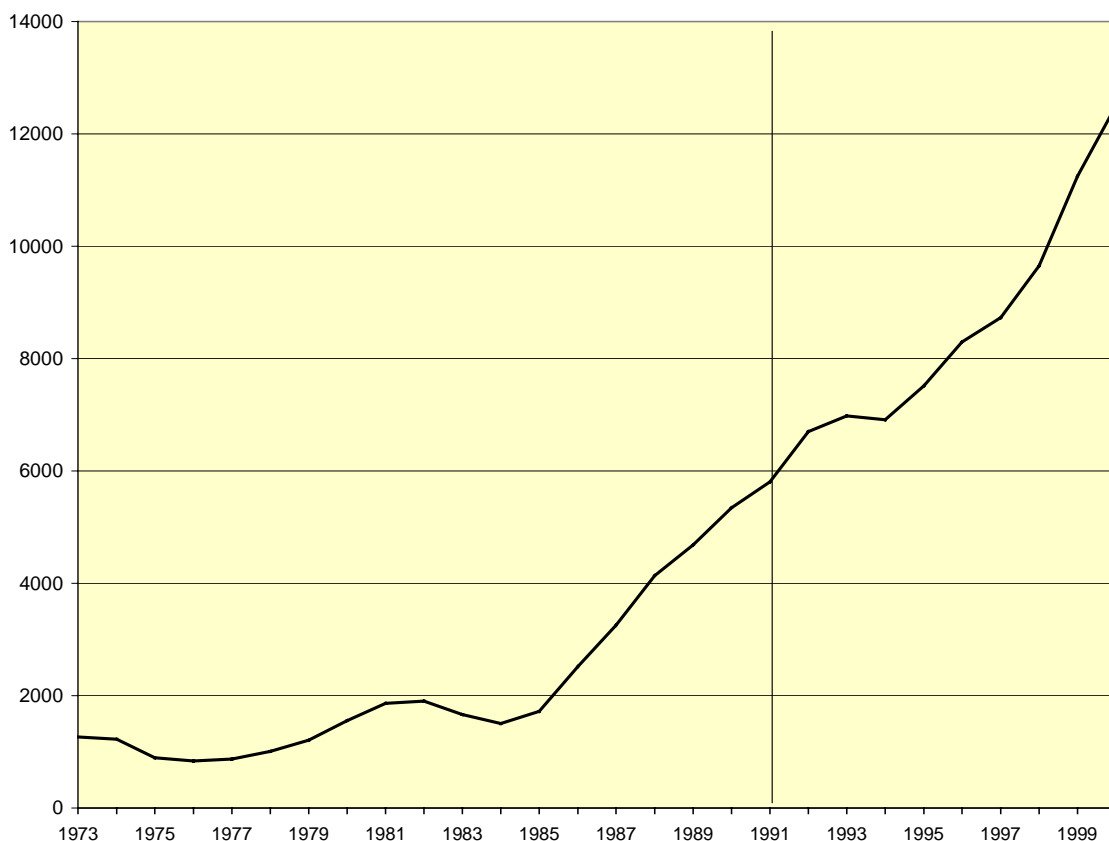
Bemerkenswert ist, dass eine einstmals äußerst kritisch betrachtete Branche quasi „salonfähig“ geworden ist. Die Arbeitnehmerüberlassung wird zunehmend als moderne Form der flexibleren Arbeitsgestaltung gesehen, die möglicherweise zur Entstehung neuer Arbeitsplätze (z. B. durch Substitution bezahlter Überstunden) beitragen könnte und immer weniger als ein Instrument moderner „Sklavenarbeit“. Zwar gab es keine einschneidenden Veränderungen bei den Qualitätsstandards für die Verleihagenturen, doch hat die Selbstorganisation der Verleihfirmen im Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen offensichtlich dazu beigetragen, dass Fälle „illegaler Praktiken“ und „schwarze Schafe“ seltener geworden sind.

An Image dürfte die Zeitarbeit auch deshalb gewonnen haben, weil in den neunziger Jahren Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument entdeckt und zunehmend genutzt wurde. Gemeinnützige Zeitarbeitsagenturen (wie z. B. START) haben den Einstieg schwervermittelbarer Personengruppen in den Arbeitsmarkt erleichtert und Brücken in „normale“ Beschäftigung geschlagen. Ein Blick in die von der Bundesanstalt für Arbeit geführte „Arbeitnehmerüberlassungsstatistik“ zeigt, dass auch die gewerbliche Zeitarbeit positive Integrationseffekte hat. So betrug Ende der 90er Jahre der Anteil der vor Aufnahme einer Zeitarbeit Beschäftigungslosen 52 %.

Die wachsende Reputation der Zeitarbeitsbranche kommt auch im neunten Bericht der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2000) über die Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zum Ausdruck. Dort wurde (im Gegensatz zur Vergangenheit) festgehalten, dass der Grundton der Berichterstattung über die Arbeitnehmerüberlassung in

den Medien überwiegend positiv ist. Vielfach wird in der Entwicklung in den Niederlanden ein Beispiel für die positiven Auswirkungen, die Arbeitnehmerüberlassung auch in Deutschland haben könnte, gesehen.

**Schaubild 2: Arbeitnehmerüberlassung
Verleihbetriebe¹⁾ in Deutschland²⁾ 1973 - 2000**
- zum 30.06. des jeweiligen Jahres -



¹⁾ Die Zahl der Verleihbetriebe ist nicht mit der Zahl der Erlaubnisinhaber identisch, weil Verleiher für rechtlich unselbständige Zweigniederlassungen eigene Meldungen abgeben können oder Verleiher meldepflichtig sein können, obwohl sie nicht mehr im Besitz einer Erlaubnis sind (Abwicklungsfrist).

²⁾ Bis 1991 nur Werte für das Bundesgebiet West.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitsmarkt in Zahlen).

4 Öffentliche Arbeitsvermittlung: Reputationsgewinn durch Wandel?

Der wichtigste Effekt privater Arbeitsvermittlung dürfte in den davon ausgehenden Veränderungen für die öffentliche Arbeitsvermittlung zu sehen sein. Bereits vor der Liberalisierung wurde deutlich, dass es angesichts begrenzter öffentlicher Ressourcen und wachsender Komplexität der Arbeitsmärkte für die BA immer schwieriger wurde, den gesamten Markt für Vermittlung in quantitativer und qualitativer Hinsicht bedienen zu können.

Seit der Liberalisierung ist dies auch nicht mehr erforderlich. Vielmehr kann die öffentliche Arbeitsvermittlung ihre Reputation darauf gründen, überzeugende Lösungen für die Fälle zu liefern, in denen der Markt allein nicht helfen kann. Mehr Möglichkeiten eines zielgerichteten Einsatzes der knappen öffentlichen Ressourcen ergeben sich insbesondere durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien (z. B. dem Internet). Solche Informationssysteme folgen dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“. Sie schaffen mehr Markttransparenz und erleichtern die Suche für die eher „leichten Fälle“. Die personellen Kapazitäten können dadurch auf die „schwierigen Fälle“ auf beiden Seiten des Marktes konzentriert werden. Die Liberalisierung ermöglicht damit zumindest potenziell eine Schärfung des Profils öffentlicher Arbeitsvermittlung und damit auch eine Präzisierung dessen, was von ihr erwartet werden kann.

Quantitative Performanzindikatoren auf Basis von Geschäftsstatistiken der BA zeigen¹, dass die öffentliche Arbeitsvermittlung seit der Deregulierung nicht an Marktbedeutung verloren hat. So oszilliert der Marktanteil der BA lt. deren Geschäftsstatistiken - gemessen als Relation von Arbeitsvermittlungen in Beschäftigungsverhältnisse über sieben Tage zu Einstellungen - in Westdeutschland seit 1994 um die 30 %. In Ostdeutschland lag er im Jahr 2000 sogar bei 58 %. Dieser deutlich höhere Marktanteil im Osten ist allerdings im Zusammenhang mit dem massiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu sehen. So wurden in 2000 27 % aller öffentlichen Vermittlungen in Ostdeutschland in beschäftigungsschaffende Maßnahmen (ABM, SAM) und 15,7 % in andere Formen subventionierter Beschäftigung getätigt. Allerdings differieren Resultate von Befragungen in Betrieben und bei Arbeitssuchenden oft erheblich von den amtlichen Kennziffern. So weisen die jährlichen IAB-Erhebungen zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot teilweise beträchtliche Differenzen zu den Geschäftsstatistiken der BA auf. Hinsichtlich des Vermittlungserfolges betrug in 2000 die Differenz 18 Prozentpunkte in Westdeutschland und 29 Prozentpunkte im Osten.²

¹ Die amtlichen Statistiken sind mit großer Vorsicht zu betrachten, da mehrere Fehlerquellen zu Überschätzungen beitragen können: Doppelzählungen bei überregionalen Vermittlungen an denen mehrere Arbeitsämter beteiligt sind, Ungereimtheiten bei Selbstsuche durch das öffentlich bereitgestellte Stelleninformationssystem und schließlich sind Manipulationen nie völlig auszuschließen, insbesondere da die Gesamtzahl der Vermittlungen - zumindest in der Vergangenheit - als eine wichtige geschäftspolitische Zielgröße fungiert.

² Auch bei Erhebungen gibt es mehrere Fehlerquellen: Bei den Erhebungen ist zu allererst danach zu fragen, ob die Angaben zuverlässig sind. So ist den Betrieben eventuell nicht immer bewusst, welcher Suchweg letztendlich zur Stellenbesetzung beigetragen hat. Abweichende Angaben zu den offiziellen Statistiken können sich in Erhebungen ergeben, weil Suche häufig auf mehreren Wegen parallel erfolgt, und die Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsvermittlung (z. B. im Falle der Nutzung von Selbstbedienungssystemen) nicht immer transparent ist.

Der Marktanteil ist allerdings nicht mehr und nicht weniger als ein reiner Aktivitätsnachweis der BA. Aussagefähiger für die Reputation ist der Einschaltungsgrad, der anzeigt, wie stark die BA von Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung bei der Personalbeschaffung in Anspruch genommen wird. Da die Kunden auf beiden Marktseiten (Firmen und Arbeitsuchende) nur ein Interesse haben die öffentliche Arbeitsverwaltung einzuschalten, wenn sie sich davon etwas versprechen, ist der Einschaltungsgrad ein wichtiger Indikator für die Effektivität des Angebots und die bisherige Performanz. Speziell eine große Anzahl gemeldeter offener Stellen bei den Arbeitsämtern wäre ein Ausdruck dafür, dass die Unternehmen eine effiziente Besetzung der Stellen durch die öffentliche Arbeitsvermittlung erwarten dürfen. In 2000 lag der Anteil (Einschaltungsgrad = Abgang an Stellenangeboten/Einstellungen) im gesamten Bundesgebiet bei immerhin 46 %.³ Eine starke Einschaltung erlaubt sowohl „Hilfen zur Selbsthilfe“ (im Sinne von Angeboten zur Selbstsuche) als auch eine gezielte Betreuung schwieriger Fälle (im Sinne einer assistierten Vermittlung).

Generell ist festzuhalten, dass sich Einschaltungsgrad und Marktanteil der öffentlichen Arbeitsvermittlung⁴ seit der Liberalisierung nicht wesentlich verändert haben. Dies stützt die Vermutung, dass der zunehmende Wettbewerb Kreativität freigesetzt und für Ansporn gesorgt hat. Der z. T. wenig beachtete indirekte Effekt der Liberalisierung, nämlich die schrittweise mögliche Modernisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung (z. B. durch Professionalisierung, Kundenorientierung, Controlling, Einsatz neuer Technologien), sollte bei einer Gesamtbilanz der vollzogenen Marktöffnung nicht unterschätzt werden. Die Liberalisierung in den öffentlichen Beschäftigungsdiensten hat Prozesse verstärkt und in Gang gesetzt, die geeignet wären, die Reputation zu sichern und ein qualitativ hochwertigeres Vermittlungsangebot (im Gegensatz zu den befürchteten „Zitronen“) zu befördern. Dennoch hat die öffentliche Arbeitsvermittlung einen „Balanceakt“ zu meistern: Einerseits besteht der sozialpolitische Auftrag, verstärkt Problemgruppen zu vermitteln, andererseits ist es für die Erhaltung ihrer Reputation wichtig, dass sie bei Stellenbesetzungsaufträgen den Erwartungen der Betriebe (z. B. hinsichtlich der Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft) entspricht.

Als Zwischenfazit lässt sich demnach Folgendes festhalten: Informationsökonomische Probleme können auch durch Politikversagen (z. B. die mit der Schaffung eines Ver-

³ Auch beim Einschaltungsgrad differieren die Ergebnisse von Betriebsbefragungen von den amtlichen Messzahlen: In 2000 lag die Einschaltung der BA lt. Erhebungsdaten um 4 Prozentpunkte im Westen und um 29 Prozentpunkte im Osten unter den amtlichen Kennziffern.

⁴ Während für Westdeutschland hinsichtlich des Einschaltungsgrades und des Vermittlungserfolgs die Differenz zwischen amtlichen Kennziffern und der aus den Erhebungen relativ konstant ist, nehmen die Differenzen für Ostdeutschland seit 1998 um mehr als das Doppelte zu.

mittlungsmonopols einhergehenden Fehlallokationen und Ineffizienzen) entstehen und durch dessen Beseitigung - sprich Marktöffnung infolge der Liberalisierung - verringert werden.

5 Trends zu weitergehender Deregulierung: Die Beispiele Großbritannien und die Niederlande

In den meisten EU-Ländern führte die Zulassung privater Vermittlung zunächst wie hierzulande zu einer Koexistenz von öffentlichen Vermittlungsdiensten und privaten Agenturen, also einem Nebeneinander mit sich nur teilweise überschneidenden Märkten. In einigen Ländern gibt es aber Modelle, die mit einer weitergehenden Deregulierung Reputation und Effizienz verbessern und so einen potenziellen „Markt für Zitronen“ verhindern wollen.

Im **Vereinigten Königreich** gab es nie ein Monopol der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Staatliche und private Dienstleister existierten immer nebeneinander. Aufgrund positiver Erfahrungen mit seriös arbeitenden Vermittlungsagenturen in Großbritannien sah man die Lizenzierung als „bürokratische Hürde“, die den Wettbewerb unnötig erschwert. Statt auf Lizenzierung baute man ab 1995 mehr auf Marktprozesse und auf die seit 1973 geltenden Berufsausübungsvorschriften für private Agenturen. Sie sehen u. a. vor, dass von Arbeitssuchenden kein Vermittlungshonorar verlangt werden darf. Die Regulierungen im Bereich der Zeitarbeit sind im europäischen Vergleich als sehr liberal einzustufen. Höchstgrenzen für die Verleihdauer gibt es nicht. Auch sehen die Regelungen kein Synchronisationsverbot vor wie in Deutschland, wonach das Leiharbeitsverhältnis die Einsatzdauer beim Entleihbetrieb überdauern muss.

Im Vereinigten Königreich, das schon immer ein reguliertes Koexistenzsystem hatte, war auf der Basis von Betriebserhebungen Anfang der neunziger Jahre der Anteil der staatlichen Arbeitsvermittlung an den Stellenbesetzungen etwa zweieinhalb mal so hoch wie der der privaten Agenturen (ca. 5 %). Aktuellere Erhebungen deuten auf einen leichten Anstieg auf inzwischen 6 % hin (im Vergleich dazu Deutschland: je nach Quelle bis zu 3 %). Das größte Wachstum verzeichnen private Agenturen im Bereich der Bürokräfte. Starke Zuwächse gibt es auch bei Pflegekräften und IT-Personal. Generell gilt: Je höher der zu vermittelnde Arbeitsplatz in der betrieblichen Hierarchie angesiedelt ist, desto größer ist die Chance, dass private Agenturen eingeschaltet werden. Die nur wenig regulierte britische Zeitarbeit hatte 1999, verglichen mit anderen EU-Ländern (z. B. Deutschland 0,7 %), bei einem Anteil von 3,2 % an den Erwerbstätigen eine relativ große Bedeutung.

Im Gegensatz zum Vereinigten Königreich herrschte in den **Niederlanden** ähnlich wie in Deutschland bis 1990 noch ein „Vermittlungsmonopol“ vor (Ausnahme: Führungskräfte und Zeitarbeit). Private Agenturen benötigen seit der Deregulierung keine spezielle Lizenz mehr, dürfen aber wie im Vereinigten Königreich von den Arbeitssuchenden kein Honorar verlangen. Die Zeitarbeit ist in den Niederlanden stärker reguliert als auf der „Insel“. So gibt es Höchstdauern des Verleihs und der wiederholte Einsatz von Zeitarbeitskräften ist eingeschränkt. Im Jahr 1998 wurde die bisher erforderliche Erlaubnispflicht für Zeitarbeitsfirmen beseitigt.

Die Niederlande sind nicht nur „Teilzeitweltmeister“, sondern auch „Zeitarbeitsweltmeister“. Der Anteil von 4,5 % Zeitarbeitnehmern an allen Erwerbstätigen ist Spitze. Zeitarbeit erleichtert vor allem jungen Holländern den Einstieg in den Arbeitsmarkt. Inzwischen wird sogar von einer Konkurrenz von Zeitarbeit und öffentlichen Vermittlungsdiensten gesprochen, da beide zur Arbeitsmarkteingliederung auch schwer vermittelbarer Personengruppen beitragen. Als Suchweg ist die Zeitarbeit inzwischen mindestens ebenso bedeutend wie die öffentliche Arbeitsvermittlung. Vermittlungsagenturen i. e. Sinne werden dagegen bisher nur selten in Anspruch genommen (in 1998: 3 % der beschrittenen und 1 % der erfolgreichen Suchwege). Ihre Klientel sind v. a. Fach- und Führungskräfte, beschäftigte Arbeitssuchende und gut qualifizierte Angestellte. Als Folge der in 2001 erfolgten Auslagerung der sog. „Reintegrationsdienste“, deren Klientel schwer vermittelbare Personengruppen sind, dürfte sich das Spektrum privater Personaldienstleistungen weiter auffächern. Seit dem betreuen zunehmend kommerzielle als auch gemeinnützige Agenturen im öffentlichen Auftrag und auf Prämienbasis wettbewerbschwächere Bewerber.

6 Perspektiven privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung

Durch die Liberalisierung der Personaldienstleistungen sollten zusätzliche personelle Ressourcen für den Arbeitsmarkt erschlossen werden. Dies ist insoweit gelungen, als private Personaldienstleister in den Bereichen Arbeitsvermittlung und - der damit im Zusammenhang stehenden - Arbeitnehmerüberlassung zuletzt immer häufiger eingeschaltet wurden. Trotzdem darf die steigende Marktbedeutung privater Dienstleister nicht darüber hinweg täuschen, dass ihr Anteil (von knapp 3 % der privaten Arbeitsvermittlung an den entstandenen Beschäftigungsverhältnissen) und damit ihr absolutes Gewicht noch immer als eher gering einzuschätzen ist.

Wichtiger als die rein quantitative Betrachtung dürften die qualitativen Aspekte sein, die mit der Marktöffnung einhergehen. Das kontinuierliche Wachstum privater Personaldienstleister zeigt, dass sie in der Lage waren, Reputation auf- und auszubauen. Durch ihre erwerbswirtschaftliche Ausrichtung sind sie darauf angewiesen, flexibel und effi-

ziert auf Kundenwünsche zu reagieren. Ihre neuen, vielleicht sogar innovativen Angebote beeinflussen den Markt. Es setzt ein Wettbewerb um kreative Lösungen ein, der die am Markt weiterhin dominante öffentliche Arbeitsvermittlung ausdrücklich einschließt.

Vielleicht ist der wichtigste Effekt zusätzlicher privater Personaldienstleister die davon ausgehende Veränderung der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Sie wird nun - angesichts begrenzter Ressourcen - nicht mehr mit der unrealistischen Erwartung konfrontiert, für potenziell jeden und alles ein Angebot bereitstellen zu müssen. Vielmehr kann sie ihre Reputation darauf gründen, überzeugende Lösungen für die Fälle parat zu haben, wo der Markt alleine nicht helfen kann.

Der durch die Liberalisierung präzisere Auftrag der BA ist gleichzeitig ein wichtiger Grund für öffentliche Intervention in private Suchprozesse. Neben dem Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen sprechen aber darüber hinaus Effizienzgründe für ein öffentliches Mandat zur Verbesserung des Arbeitsmarktausgleichs. Zwei Aspekte sind dabei von besonderer Bedeutung: Zum einen haben private Anbieter kein Interesse an Markttransparenz, wodurch die Möglichkeiten der Selbstsuche eingeschränkt würden. Zweitens muss die BA als „one-stop-shop“ Agentur in der Lage sein, die Bedingungen (z. B. der Verfügbarkeit von Arbeitskräften) für die von ihr auszahlenden Lohnersatzleistungen überprüfen zu können. Im Rahmen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik („Fördern und Fordern“), die auf eine Verzahnung von aktiven und passiven Maßnahmen abzielt, gewinnt dieser Aspekt noch mehr an Gewicht.

Dies schließt aber selbstverständlich nicht aus, dass öffentliche und private Personaldienstleister vermehrt zusammenarbeiten könnten (einschl. der partiellen Delegation bestimmter Aufgaben). Im Gegenteil: ein stärker aufgefächertes Spektrum von Personaldienstleistungen könnte auch schwer vermittelbaren Personengruppen bei der Reintegration in den Arbeitsmarkt nützlich sein. Die durch das Job-AQTIV-Gesetz eingeleitete Reform des SGB III sieht beispielsweise eine stärkere Beauftragung von Dritten bei der Vermittlung von Arbeitslosen vor.

Wie das niederländische Beispiel zeigt, ist aber auch die Auslagerung von ganzen Aufgabenbereichen der öffentlichen Vermittlungsdienste an private Agenturen vorstellbar. Vorbild für die Niederländer war die weitgehende Reform der öffentlichen Dienste in Australien im Jahre 1998. Eine Vielzahl privater Agenturen konkurriert dort um die von der Regierung bereitgestellten Mittel zur Vermittlung von Arbeitslosen. Infolgedessen gibt es dort inzwischen praktisch keine öffentliche Vermittlung mehr. Ob der niederländische Weg oder die radikalere australische Variante auch richtungsweisend für die Entwicklungen in Deutschland und anderen europäischen Ländern sein wird, bleibt abzuwarten (OECD 2001).

Die beschäftigungsfördernden Wirkungen eines gut positionierten und wohl reputierten Systems öffentlicher und privater Dienstleister sollten dabei aber nicht überschätzt noch unterschätzt werden. Da grundsätzlich Betriebe und nicht Vermittler über den Einstellungsbedarf und die Stellenbesetzung entscheiden, ist davon auszugehen, dass der beschäftigungsschaffende Beitrag der Arbeitsvermittlung begrenzt sein dürfte. Bei Vorliegen bestimmter Bedingungen können aber zusätzlich getätigte Vermittlungen - zumindest gewisse - positive Arbeitsmarktwirkungen auslösen. Würde es beispielsweise gelingen, latenten betrieblichen Beschäftigungsbedarf zu konkretisieren (z. B. durch die Beseitigung von Fachkräftemangel), führten Vermittlungen zu mehr Beschäftigung. Ein ähnlicher Effekt würde erreicht, wenn es sich zwar nicht um zusätzliche Stellen handelt, sondern das vorhandene Stellenangebot wegen verstärkter Einschaltung der Arbeitsvermittlung durch schnellere Vermittlung rascher besetzt werden kann. Es würden also friktionelle Bestände an offenen Stellen abgesenkt und im gleichen Umfang über den Zeitgewinn Beschäftigung erhöht.

Neben dieser (begrenzten) Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Größe Beschäftigung können die Aktivitäten der Arbeitsvermittlung Einfluss auf die Umverteilung von Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeitsrisiken zugunsten ihrer Klientel haben. Verstärkt die Arbeitsvermittlung beispielsweise Aktivierungsstrategien, die die Suchintensität bei Arbeitslosen mit Anspruch auf Lohnersatzleistungen erhöht, kann es durch die „Bevorzugung“ arbeitsloser Leistungsbezieher zu für die Arbeitsmarktstatistik und für die Sozialhaushalte relevanten „Verdrängungseffekten“ zulasten anderer Gruppen (wie z. B. Personen aus der sog. „Stillen Reserve“) kommen.

Ein weiterer wichtiger Faktor für den Ausgleich am Arbeitsmarkt ist die Integration von Informationstechnologien (einschließlich des Internets) in die Bereitstellung von Vermittlungsdienstleistungen. So konnte man beispielsweise in Flandern, wo bereits 1992 ein elektronisches Netzwerk eingerichtet wurde, einen im Zeitablauf deutlichen Anstieg der Meldung offener Stellen feststellen. Je mehr die Arbeitsvermittlung also erfolgreich Informations- und Kommunikationstechnologien nutzt und wesentliche gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen antizipiert (z. B. die demographische Entwicklung oder den sektoralen Strukturwandel), desto eher wird sie Reputation erwerben und in Such- und Rekrutierungsprozesse von Arbeitskräften eingeschaltet werden.

Literatur

Akerlof, G.A. (1970): The Markets for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. In: *Quarterly Journal of Economics* LXXXIV, 488-500.

CIETT (2000): *Orchestrating the evolution of Private Employment Agencies towards a stronger society*. Brüssel.

- Deutscher Bundestag (2000): Neunter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG. Drucksache 14/4220 vom 04. 10. 2000.
- OECD (2001): Labour Market Policies and the Public Employment Service, Prague Conference, July 2000. Paris.
- Walwei, Ulrich (1993): Zum Regulierungsbedarf bei Zulassung privater Arbeitsvermittlung. In: MittAB 3, S. 285-293.