

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ulrich Walwei

Zum Regulierungsbedarf bei Zulassung privater
Arbeitsvermittlung

26. Jg./1993

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

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

Hinweise für Autorinnen und Autoren

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

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

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

Herausgeber

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

Begründer und frühere Mitherausgeber

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

Redaktion

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

Rechte

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

Herstellung

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

Verlag

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

Bezugsbedingungen

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

Zitierweise:

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

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

Zum Regulierungsbedarf bei Zulassung privater Arbeitsvermittlung

Ulrich Walwei*

Die Studie will prüfen, welche Regelungen erforderlich wären, damit die möglichen Nachteile einer Entscheidung zugunsten der Zulassung privater Arbeitsvermittlung vermieden oder vermindert werden können. Im theoretischen Teil verwendet sie rechtsökonomische Ansätze. Daneben bedient sie sich des für institutionelle Analysen immer wichtiger werdenden internationalen Vergleichs. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, daß bei Zulassung privater Arbeitsvermittlung zwei Hauptprobleme zu sehen sind. Erstens existiert ein Informationsgefälle zwischen Vermittlern und ihren Kunden. Da die Qualität der Vermittlungsdienstleistung vor Beginn des Beschäftigungsverhältnisses von den Nachfragern nur unzureichend beurteilt werden kann, besteht ein Risiko, daß private Vermittlungsanbieter durch Schädigung von Marktteilnehmern wirtschaftlich nicht gerechtfertigte Gewinne erzielen. Zweitens tendieren private Arbeitsvermittlungsagenturen zur Monopolisierung von Informationen über offene Stellen und Arbeitsuchende. Die von ihnen zusätzlich geschaffene Markttransparenz beschränkt sich lediglich auf ihre Klienten. Dritte werden von ihren Informationen ausgeschlossen. Die Informationen können weder von sog. „Selbstsuchern“ genutzt werden, noch für die Arbeitsmarktpolitik nutzbar gemacht werden. Durch geeignete Regulierungen können Qualitätsunsicherheiten verringert und die Markttransparenz verbessert werden. Nötig sind Lizenzierungs- und Berufsausübungsvorschriften sowie eine statistische Berichtspflicht für private Arbeitsvermittlungsagenturen.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Arbeitsvermittlung und Markttransparenz
- 3 Arbeitsvermittlung und Qualitätsunsicherheiten
 - 3.1 Arbeitsvermittlung als Erfahrungsgut
 - 3.2 Selbstregulierung versus Marktregulierung
- 4 Regulierungen in der Praxis
 - 4.1 Liberalisierung der deutschen Arbeitsvermittlung
 - 4.2 Erfahrungen im internationalen Vergleich
- 5 Zweckmäßigkeit möglicher Regulierungen

1 Einleitung

Mit Blick auf Entwicklungen in europäischen Nachbarländern wird seit geraumer Zeit als Beitrag zur Deregulierung der Arbeitsmärkte gefordert, das Alleinvermittlungsrecht oder das sog. „Vermittlungsmonopol“ der Bundesanstalt für Arbeit (BA) aufzulockern bzw. ganz aufzuheben. In ihrem Gutachten hat die Deregulierungskommission bereits 1991 vorgeschlagen, neben der BA künftig Private nicht nur ausnahmsweise, sondern allgemein als gemeinnützige oder gewerbsmäßige Arbeitsvermittler zuzulassen. Aus der Sicht der Kommission würde dies „... den Markt für Informationen über Arbeitsgelegenheiten deutlich

beleben und damit die Chancen auf dem Weg zu einer ausgeglicheneren Beschäftigungslage verbessern.“¹

Die Entscheidung über die Beibehaltung bzw. Aufhebung des Vermittlungsmonopols ist nach wie vor umstritten. Obwohl die Bundesregierung den Argumenten der Befürworter einer Freigabe der Arbeitsvermittlung für Dritte mit dem vorgelegten Gesetzentwurf zur Reform des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) teilweise gefolgt ist, gibt es bei ihr aber noch immer Vorbehalte. Diese Unentschiedenheit kommt in dem Entwurf zum Ausdruck. In seiner auf eine Lockerung des Vermittlungsmonopols zielenden Begründung heißt es, daß „... es durch die immer differenzierter werdenden Wirtschafts- und Berufsstrukturen in den letzten Jahren auch für die Bundesanstalt immer schwieriger geworden (sei), Anbieter und Nachfrager am Arbeitsmarkt rasch und entsprechend ihren Anforderungen zu bedienen.“² Dritten soll deshalb mehr als bisher die Möglichkeit zur Arbeitsvermittlung eingeräumt werden. Die AFG-Reform sieht vor, die Auftragserteilung generell durch eine Erlaubniserteilung zu ersetzen, gewinnorientierte Arbeitsvermittlung für die Führungskräfte der Wirtschaft zuzulassen, die Voraussetzungen für die Arbeitsvermittlung durch Dritte in den sonstigen Bereichen partiell zu erleichtern und die gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung ohne berufsfachliche Einschränkungen in einem regional beschränkten zweijährigen Modellversuch zu erproben.

Die Ergebnisse des geplanten Modellversuchs zur gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung werden zum einen darüber entscheiden, ob entgeltliche Arbeitsvermittlung danach generell zugelassen wird. Zum anderen ist aber in diesem Zusammenhang auch zu klären, welche Regelungen bereits in der Erprobungsphase und nach einer möglichen generellen Markttöffnung erforderlich sein könnten. Diese Studie will insofern nicht noch einen weiteren Beitrag zur Auseinandersetzung um das Pro und Contra des Vermittlungsmonopols leisten. Statt dessen will sie prüfen, was zu tun wäre, damit die möglichen Nachteile einer Entscheidung zugunsten der Zulassung privater Vermittler vermieden oder vermindert werden können.³ Diesem Gesichtspunkt ist in

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

Für wertvolle Anregungen zu diesem Aufsatz danke ich Friedrich Buttler, Reinhard Ebert, Hermann Henke, Gerhard Kühlewind, Diether Restle, Helmut Rudolph, Dieter Sadowski und Otto Semmler.

¹ Deregulierungskommission (1991): Marktöffnung und Wettbewerb. Stuttgart, S. 155

² Handelsblatt v. 9. 8. 1993: „Zweijähriger Modellversuch für private Arbeitsvermittlung“

³ Zur Diskussion um das Pro und Contra des deutschen Vermittlungsmonopols siehe Walwei, U. (1991): Viele Wege führen nach Rom. Pro und Contra Vermittlungs-„Monopol“ im internationalen Vergleich. Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MatAB) 4

der bisherigen Diskussion um die Beibehaltung oder Aufhebung des deutschen Vermittlungsmonopols zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden. Die vorliegende Untersuchung will insofern einen Beitrag leisten, um die Lücke zu verkleinern.

Methodisch hat die Studie zwei Standbeine. Zum einen bedient sie sich im theoretischen Teil rechtsökonomischer Ansätze, zum anderen des für institutionelle Analysen immer wichtiger werdenden internationalen Vergleichs.

Ansatzpunkt moderner rechtsökonomischer Ansätze sind marktliche Funktionsmängel. Negative Konsequenzen der Unvollkommenheiten der realen Welt (gegenüber dem neoklassischen Marktmodell) können durch effizientes Recht gemildert werden. Effiziente Regulierungen dienen demnach der Rekonstruktion des vollständigen Vertrages, d. h. sie schaffen erst den Zustand, den die Marktteilnehmer bei idealtypischen Bedingungen herbeigeführt hätten.⁴ Eine der wesentlichen Ursachen für Fehlentwicklungen auf unregulierten Märkten können Informationsunvollkommenheiten sein. Sie spielen auch im Zusammenhang mit der Arbeitsvermittlung eine herausragende Rolle. Zunächst einmal wäre die Existenz einer Arbeitsvermittlung bei vollkommenen Informationen auf dem Arbeitsmarkt nicht denkbar. Arbeitsvermittlung kann zur Erhöhung der Markttransparenz beitragen und senkt dadurch Suchkosten. Private Arbeitsvermittlungsagenturen tendieren aber zur Monopolisierung von Informationen über offene Stellen und Arbeitsuchende. Ihre Informationen können deshalb, anders als bei ihrem öffentlichen Pendant, weder von sog. „Selbstsuchern“ genutzt werden, noch für die Arbeitsmarktpolitik eingesetzt werden.

Außerdem weist der Markt für Arbeitsvermittlung ähnlich wie bestimmte andere Dienstleistungsmärkte (z.B. Rechts-, Finanz- oder Steuerberatung) eine wichtige Besonderheit auf: Es existiert ein Informationsgefälle zugunsten des Anbieters der Dienstleistung und zu Lasten des Nachfragers. Da die Qualität der Vermittlungsdienstleistung vor Beginn des Beschäftigungsverhältnisses von Arbeitgebern und Arbeitsuchenden nur unzureichend beurteilt werden kann, besteht das Risiko, daß private Vermittlungsanbieter durch Übervorteilung von Marktteilnehmern wirtschaftlich nicht gerechtfertigte Gewinne erzielen können.

Eine Möglichkeit zur Überwindung der aus den Informationsdefiziten resultierenden Transparenzproblemen und Qualitätsunsicherheiten sind Regelungen, die den Marktzugang, die Berufsausübung und die Schaffung von Markttransparenz betreffen. Ihre rechtsökonomische und sozialpolitische Zweckmäßigkeit soll in diesem Beitrag erörtert werden. Ergänzt werden soll dieser theoretisch-konzeptionelle Teil durch einen Überblick von Regelungen zur privaten Arbeitsvermittlung in ausgewählten Ländern. Dieser erlaubt eine Konkretisierung möglicherweise erforderlicher Regelungen und zeigt gleichzeitig die bestehende Regelungsvielfalt in den verschiedenen Ländern auf.

⁴ Vgl. hierzu ausführlich: Walwei, U. (1990): Ökonomisch-rechtliche Analyse befristeter Arbeitsverhältnisse. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 139. Nürnberg, S. 129 ff.

⁵ Akerlof, G.A. (1970): The Market for Lemons. Quality, Uncertainty and the Market Mechanism. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, S. 488 – 500

⁶ Vgl. zum betrieblichen Suchkalkül ausführlich: Walwei, U. (1994): Personalbeschaffung durch Arbeitsvermittlung (erscheint demnächst in einem SAMF-Sammelband).

2 Arbeitsvermittlung und Markttransparenz

Arbeitsmärkte weisen typischerweise beträchtliche Heterogenitäten auf. Große Unterschiede gibt es sowohl bei den fachlichen und persönlichen Qualifikationen der Arbeitskräfte als auch bei den Qualifikationserfordernissen und sonstigen Merkmalen von Arbeitsplätzen. Inhomogenitäten auf Angebots- und Nachfrageseite und daraus resultierende Informationsmängel erschweren die Beschaffung geeigneter Vertragspartner. Kosten der Informationsbeschaffung sind eine Erklärung für das Entstehen und die Existenz von Mechanismen oder Institutionen, die das Zustandekommen eines Tauschs erleichtern.⁵

Eine möglichst optimale Zusammenführung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage setzt wegen der Inhomogenitäten auf beiden Marktseiten und den daraus resultierenden Qualitätsunsicherheiten das Vorhandensein einer relativ hohen Markttransparenz voraus. Angesichts einer Vielzahl von Teilarbeitsmärkten geht es dabei allerdings in erster Linie um die relative Markttransparenz, also die Kenntnis einer möglichst großen Menge entscheidungsrelevanter Informationen über den bei einer konkreten Kontraktpartnerbeschaffung relevanten Teilarbeitsmarkt. Dazu gehören je nach Perspektive die matchingrelevanten Merkmale von den für eine konkrete Stellenbesetzung in Frage kommenden Arbeitsuchenden oder Arbeitsplätzen.

Zu den möglichen Suchwegen zählt die Inanspruchnahme von Vermittlungsdienstleistungen. Arbeitsvermittlung ist darauf gerichtet, arbeitsuchende Personen mit Arbeitgebern zusammenzuführen, damit diese ein Arbeitsverhältnis begründen. Spezialisieren sich Vermittler auf die Gewinnung von Informationen, können diese eine größere Transparenz schaffen, als dies nicht entsprechend spezialisierten Wirtschaftseinheiten möglich wäre. Dadurch sind öffentliche wie auch private Informationsmakler zumindest potentiell in der Lage, Informationen mit höherem Nettoertrag (d.h. geringeren Suchkosten und/oder höheren Sucherträgen) zu beschaffen. Selbst wenn eine Vergütung für die Arbeitsvermittlung in Rechnung gestellt wird, kann ein Vorteil erwachsen. Dies kann anhand des Suchkalküls von Betrieben und Arbeitsuchenden verdeutlicht werden, wenn opportunitätskostentheoretische Überlegungen zugrundegelegt werden.⁶

Ein Betrieb wäre demnach bereit, für die Arbeitsvermittlung Gebühren zu zahlen, wenn diese zumindest kompensiert würden durch entsprechend geringere Suchkosten und/oder höhere Sucherträge. Dies könnte der Fall sein, wenn durch die Inanspruchnahme der gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung

- die Wahrscheinlichkeit höher ist, eine geeignete Arbeitskraft rekrutieren zu können und/oder
- Kosten der betriebsinternen Personalbeschaffung und -auswahl durch Auslagerung („outsourcing“) reduziert und/oder
- Kosten nicht voll ausgeschöpfter Produktionspotentiale durch eine Verkürzung der Beschaffungsdauer bzw. eine paßgenaue Besetzung verringert würden.

Ähnliche Überlegungen ergeben sich auch aus der Sicht des Arbeitsuchenden. Die Inanspruchnahme privater Vermittlungsdienste käme in Betracht, wenn sich dadurch

- die Wahrscheinlichkeit erhöht, einen passenden Arbeitsplatz zu finden und/oder
- Zeit- und Geldaufwand der Selbstsuche reduzieren und/oder

- Einkommensverluste aufgrund fehlender oder nicht adäquater Beschäftigung verringern würden.

Eine Steigerung der relativen Markttransparenz für Betriebe und Arbeitsuchende durch die Einschaltung privater Vermittlungsagenturen wäre insbesondere dann zu erwarten, wenn diese auf beiden Seiten des Marktes eine andere Klientel als das unentgeltliche, öffentliche Pendant erreichen und somit eine Komplementärfunktion ausüben.⁷ Am auffälligsten wird dies bei Vermittlungen im Führungskräftebereich bestätigt, wo zweifellos eine Dominanz privater Arbeitsvermittlung gegeben ist. Eine Komplementärfunktion der privaten Arbeitsvermittlung zur öffentlichen Arbeitsvermittlung auf der Stellen- als auch Bewerberseite legen auch Befunde aus dem internationalen Vergleich nahe: Danach kümmern sich Private eher um Stellen mit relativ hohen oder speziellen Qualifikationsanforderungen und um berufserfahrene Stellenwechsler; entsprechend ihrem auch durch gesetzlichen Auftrag bestimmten Marktausschnitt bedient die öffentliche Arbeitsvermittlung dagegen eher Arbeitslose sowie Neu- und Wiedereinsteiger und damit Stellen mit in der Tendenz geringeren Qualifikationsanforderungen.⁸

Nach Zulassung der gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung würde also Betrieben und Arbeitsuchenden ein zusätzlicher Suchweg zur Verfügung stehen. Dadurch könnte sich die Markttransparenz zumindest in bestimmten Teilmärkten erhöhen und sich das Spektrum der erreichbaren Bewerber bzw. Arbeitsplätze erweitern. Auch unter gesamtwirtschaftlichen Allokationsaspekten ist ein größeres und vielfältigeres Angebot an Vermittlungsdienstleistungen eher positiv zu beurteilen. Mehr Transparenz durch größere Kapazitäten der Arbeitsvermittlung könnte also zumindest in Teilmärkten durchaus zu einem besseren und schnelleren Arbeitsmarktausgleich führen.

Während sich also für die Klienten privater Agenturen durchaus die Markttransparenz erhöhen könnte, weil sich das Spektrum der erreichbaren Bewerber bzw. Arbeitsplätze vergrößert, kann es aber dadurch einen negativen „externen“ Effekt für die sog. „Selbstsucher“ geben. Aus wirtschaftlichen Gründen liegt es für private Agenturen nahe, Stellen- und Bewerberinformationen nicht offen zugänglich zu machen. Die exklusive, nicht offen zugängliche Information stellt für sie das wichtigste Kapital dar. Ähnlich wie auf dem Immobilien- oder Wohnungsmarkt könnte dies aber dazu führen, daß eine unmittelbare Kontaktaufnahme der möglichen Vertragspartner aufgrund der vorher notwendigen Einschaltung des Vermittlers erschwert würde. Nachteilig könnte sich vor allem für die Selbstsucher auf der Arbeitnehmerseite auswirken, wenn die Marktanteile privater Agenturen zu Lasten allgemein zugänglicher Kanäle gingen, wie z.B. den von Arbeitgebern aufgegebenen Stelleninseraten in Zeitungen oder auch des neu geschaffenen Stelleninformations-Services (SIS) der BA.

⁷ Buttler, F. (1992): Zusammenwachsende Arbeitsmärkte – Herausforderungen an die Arbeitsvermittlung. In: Buttler/Günther/Reiter/Wanka, Europa und Deutschland – Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, S. 126

⁸ Walwei, U. (1992): Öffentliche und private Arbeitsvermittlung in Großbritannien. IABWerkstattbericht Nr. 18

⁹ Nelson, P. (1970): Information and Consumer Behaviour. In: Journal of Political Economy, Vol. 78, S. 311 ff. sowie Joll, C.; Ch. MC Kenna; R. MC Nabb; J. Shorey (1983): Development in Labor Market Analysis. London, S. 74

¹⁰ Okun, A. M. (1981): Prices and Quantities. A Microeconomic Analysis. Oxford, S. 122 ff.

Den positiven Effekten privater Arbeitsvermittlung werden in der „Monopoldebatte“ außerdem mögliche negative sozial- und verteilungspolitische Effekte entgegengehalten. Solche Fehlentwicklungen könnten vor allem dann auftreten, wenn Arbeitsvermittler ihren Informationsvorsprung gegenüber anderen Marktteilnehmern mißbräuchlich ausnutzen und diese dadurch möglicherweise übervorteilen. Dieser Überlegung und den daraus resultierenden Konsequenzen soll im folgenden ausführlich nachgegangen werden.

3 Arbeitsvermittlung und Qualitätsunsicherheiten

3.1 Arbeitsvermittlung als Erfahrungsgut

Zum Zeitpunkt des Kaufs bestimmter Waren oder der Inanspruchnahme bestimmter Dienstleistungen ist es für den Konsumenten in der Regel unmöglich, ihre Qualität in Erfahrung zu bringen (z. B. bei Gebrauchtwagen oder der Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen). Teilweise läßt sich die Qualitätsunsicherheit durch Produktinformationsaufwand vor der Kaufentscheidung deutlich verringern. In einem solchen Fall spricht man von Inspektionsgütern (inspection goods). Wo dies zu vertretbaren Kosten nicht möglich ist, kann Qualitätsunsicherheit nur dadurch reduziert werden, daß der Konsument der Leistungsqualität des Anbieters vertrauen kann. Hat beispielsweise ein Patient früher bereits ärztliche Leistungen in Anspruch genommen, vertraut er bei der erneuten Inanspruchnahme des Arztes darauf, daß die Leistungsqualität in der Zwischenzeit nicht abgesenkt worden ist. In den Fällen, wo Produktinformationskosten prohibitiv hoch sind und durch Vertrauen in den Anbieter ersetzt werden, spricht man auch von Erfahrungsgütern (experience goods).⁹

In die Kategorie der Erfahrungsgüter fallen auch die Dienstleistungen von Arbeitsvermittlern. Das Arbeitsverhältnis wird bekanntlich durch wechselseitige Informationsasymmetrien gekennzeichnet. Zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses bestehen auf beiden Seiten beträchtliche Qualitätsunsicherheiten. Aus der Sicht des Arbeitgebers zeigt sich erst beim Arbeitsvollzug, ob die Arbeitskraft den Stellenanforderungen gewachsen ist und die Leistungsbereitschaft zufriedenstellend ist. Ähnliches gilt auch für den Beschäftigten, der Arbeitsbedingungen sowie in Aussicht gestellte Verdienst- und Entwicklungsmöglichkeiten (einschl. der Beschäftigungssicherheit) im Betrieb erst im Laufe des Beschäftigungsverhältnisses beurteilen kann. Okun¹⁰ geht deshalb davon aus, daß neben den vertraglich explizit fixierten Bestandteilen des Arbeitsvertrages implizit auch ein Leistungsversprechen des Arbeitnehmers gegen ein Versprechen künftiger Entwicklungsmöglichkeiten des Arbeitgebers gehandelt wird. Diese impliziten Bestandteile des Arbeitsvertrages sind für die jeweils Beteiligten Erfahrungsgüter. Es geht also für die Marktteilnehmer 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 auch erst im Laufe des Beschäftigungsverhältnisses beurteilen. Durch den Erfahrungsgutcharakter der Vermittlungsdienstleistung hängt

ihre Qualität also auch davon ab, ob das Vertrauen der Marktteilnehmer in den Vermittler gerechtfertigt ist.¹¹

Erfahrungsgüter sind dadurch gekennzeichnet, daß asymmetrische Produktinformationskosten zugunsten des Anbieters und zu Lasten des Nachfragers vorherrschen. Auf solchen Märkten sind Fehlentwicklungen vorprogrammiert. Schäfer/Ott¹² zählen Beispiele dafür auf: „An bestimmten Touristikorten ist das Essen in Restaurants nicht zu genießen. Oder Ärzte ... übervorteilen ihre Patienten durch übertriebenen Diagnose- und Therapieaufwand. Das gleiche gilt oft für Grundstücksmakler, die ihre Kunden übervorteilen.“ Wie kann es aber dazu kommen, daß schlechte Produkte oder Dienstleistungen ganz oder teilweise die guten verdrängen? Akerlof¹³ nennt für die Herausbildung eines „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 (z.B. weil das Gut oder die Dienstleistung nur selten nachgefragt wird). 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. Als notwendige Reaktion geht die Nachfrage der Verbraucher zurück und das Image der Branche leidet.

Könnten sich auch auf dem Markt für Arbeitsvermittlung schlechte Leistungen der Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen lohnen? Da Arbeitsvermittlung – wie bereits gezeigt – zu den Erfahrungsgütern zählt, wird die erste Voraussetzung des Akerlof-Phänomens erfüllt. Je häufiger 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. Kunden mit häufigem Bedarf an Vermittlungsdienstleistungen können also eine im Durchschnitt bessere Qualität erwarten als Kunden mit eher seltenem Bedarf. Bei letzteren bestünde also potentiell das Risiko, daß sich Schlechtleistungen für diese Gruppe am Markt durchsetzen. Betroffen von Übervorteilungen durch Arbeitsvermittler könnten somit Arbeitskräfte sein, die nur selten den Arbeitsplatz wechseln, und Betriebe mit absolut geringer Fluktuation (z. B. aufgrund einer kleinen Belegschaft oder relativ stabilen Beschäftigungsverhältnissen). Zumindest in Teilmärkten der privaten Arbeitsvermittlung und systematisch auf seiten der Arbeitssuchenden kann damit aufgrund der Unerfahrenheit und fehlender Kenntnisse der Marktteilnehmer nicht ausgeschlossen werden, daß Fehlentwicklungen im Sinne des Akerlof-Phänomens auftreten. Welche Chancen bestehen, solchen unerwünschten Handlungen privater Vermittler durch Institutionen und Marktregulierungen entgegenzuwirken?

3.2 Selbstregulierung versus Marktregulierung

Grundsätzlich gilt, daß mit steigender Asymmetrie der Informationskosten Vertrauensschutz immer notwendiger

wird. Asymmetrische Informationskosten, wie z.B. bei Maklerdienstleistungen, können im Prinzip durch Mechanismen zur Förderung der Reputation einer Branche oder staatliche Marktregulierungen ganz oder teilweise überwunden werden.¹⁴

Reputation im Sinne von Vertrauen in den Anbieter oder Hersteller eines Gutes kann die Preis- und Qualitätsunsicherheit des Käufers reduzieren. Die Einschätzung der Zuverlässigkeit eines Anbieters basiert im wesentlichen auf seinem Angebotsverhalten in der Vergangenheit. Der Käufer extrapoliert die Qualität eines Produktes oder einer Dienstleistung in der Vergangenheit und nimmt an, daß diese auch in Zukunft nicht abgesenkt wird. Der marktvermittelte Reputationsmechanismus kann auf individueller Basis aber nur funktionieren, wenn es zwischen Anbieter und Nachfrager zu regelmäßigen und häufigen Transaktionen kommt. Die Verlässlichkeit in die durchschnittlichen Leistungen eines gesamten Berufsstandes kann (unabhängig von der Zahl der Transaktionen zwischen Anbietern und Nachfragern) durch eine funktionsfähige Berufs- oder Standesethik nachhaltig verbessert werden. Die Wahrscheinlichkeit, daß sich eine Standes- oder Berufsethik herausbildet, ist um so größer, je spezialisierter ein Beruf ist. Die Notwendigkeit zu ihrer Herausbildung ist um so größer, je stärker die Qualitätsunsicherheit der Leistungsempfänger ist.

Die Entstehung eines Ehrenkodexes ist auch im Bereich der Arbeitsvermittlung vorstellbar. Eine Gruppe von Vermittlungsagenturen könnte sich zu einer Organisation zusammenschließen und versprechen, Kunden nicht zu übervorteilen. Voraussetzung dafür wäre die Einhaltung möglichst objektiver und transparenter Regeln zum Preis/Leistungsverhältnis. Die Organisation würde deshalb nur vertrauenswürdige und hinreichend qualifizierte Vermittler in ihren Kreis aufnehmen und jene, die das Vertrauen der Kunden mißbrauchen, mit massiven Sanktionen belegen (z.B. Ausschluß aus der Organisation). Nach einer gewissen Zeit könnte dann die Organisation zu einem „Markenzeichen“ und damit „Gütesiegel“ für Arbeitsvermittlung werden. Dies wäre die entscheidende Voraussetzung dafür, daß den Mitgliedern der Organisation von den Kunden Vertrauen entgegengebracht würde. Durch das bessere Image wären ihre Vermittlungsdienstleistungen gefragt und ihre Gewinnaussichten würden steigen.

Eine Alternative zum marktvermittelten Reputationsmechanismus und damit einer Selbstregulierung sind staatliche Marktregulierungen zur Qualitätssicherung. Durch „künstliche“ Marktzutritts- und -austrittsschranken (z.B. in Form persönlicher und betrieblicher Zulassungsvoraussetzungen) könnte das Risiko vermindert werden, wonach private Agenturen durch eine bewußt kurzfristig angelegte Tätigkeit unter Schädigung von Marktteilnehmern wirtschaftlich nicht gerechtfertigte Gewinne erzielen. Ergänzend kommen Berufsausübungsvorschriften in Betracht, die Verhaltenskontrollen, Verbote, Gebote und Strafen beinhalten können.

Die Alternativen Selbstregulierung und Marktregulierung haben jeweils spezifische Vor- und Nachteile, die unterschiedlich gewichtet werden können. Für den Ehrenkodex spricht, daß er mit dem marktwirtschaftlichen System gut zu vereinbaren ist. Die Selbstregulierung könnte sich durch einen evolutionären Prozeß auf das nach den Markterfordernissen notwendige Maß beschränken. Weil der Gesetzgeber nicht tätig werden müßte, würde auch erheblicher Verwaltungsaufwand eingespart. Dem gegenüber stehen

¹¹ Vgl. hierzu: Schäfer, H.B. und Cl. Ott (1986): Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts. Tübingen, S. 304; Spence, M. (1973): Job Market Signalling. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 87, S. 51 ff.

¹² ebd.

¹³ Akerlof, G.A. (1970): The Market for Lemons ... a. a. O.

¹⁴ Vgl. hierzu: Schäfer, H.B. und Cl. Ott (1986): Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts ... a. a. O.

erhebliche Bedenken. Wesentlicher Kritikpunkt ist, daß nicht organisierte Agenturen in bestimmten Randbereichen Kunden übervorteilen könnten, ohne mit staatlichen Sanktionen rechnen zu müssen. Problematisch könnte ein Ehrenkodex auch deshalb sein, weil die Mitglieder versuchen könnten, ihre gute Reputation auszunutzen und durch Setzung überhöhter Standards den Marktzutritt für Außenseiter zu erschweren. Auch könnte sich das „Gütesiegel“ eines Zusammenschlusses von Arbeitsvermittlungsgagenturen als bloße Marketingstrategie entpuppen, weil Qualitätsstandards nur schwer objektivierbar sind und deren Einhaltung nur schwer überprüfbar ist.

Staatliche Marktregulierungen sind dagegen eine umfassende Antwort auf die geschilderten Informationsprobleme. Durch Regelungen, die das Prädikat effizient verdienen, würden Preis- und Qualitätsunsicherheit entfallen. Probleme bereiten aber dabei zum einen die Bestimmung von Kriterien zur Festlegung einer „effizienten“, also marktgerechten Regelungsintensität und zum anderen die Wirksamkeit der Kontrolle der Vorschriften. Grundsätzlich schließen sich aber Marktregulierungen und Selbstregulierung durch die Herausbildung einer Berufsethik nicht aus; sie können sich sogar sinnvoll ergänzen. Staatliche Marktregulierungen wären dann als notwendige Mindeststandards anzusehen, die *jeder* Anbieter zu beachten und auf die *jeder* Nachfrager vertrauen dürfte.

Um Informationsdefizite der Nachfrager von Vermittlungsdienstleistungen zu überwinden, ist eine Festlegung von Qualitätsvorschriften zur Vermeidung von Marktversagen unbedingt erforderlich, sei es durch Marktregulierungen, sei es in Form einer Selbstregulierung durch Standesorganisationen oder sei es durch eine Kombination von beidem. An welche Regelungen der privaten Arbeitsvermittlung man dabei im einzelnen denken kann, soll im folgenden anhand bestehender bzw. geplanter Vorschriften im Bereich der Arbeitsvermittlung im In- und Ausland aufgezeigt werden.

4 Regulierungen in der Praxis

4.1 Liberalisierung der deutschen Arbeitsvermittlung

Nach dem geltenden AFG ist für die Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsstellen ausschließlich die BA zuständig. Nicht berührt von diesem Alleinvermittlungsrecht wird die Selbstsuche nach einem Arbeitsplatz oder einer Ausbildungsstelle, z.B. durch Stellen- und Bewerber-

berangebote in Zeitungen, Zeitschriften, Rundfunk, Fernsehen und Bildschirmtext. Nicht als Arbeitsvermittlung im Sinne des AFG gelten und damit zulässig sind die Arbeitnehmerüberlassung¹⁵ sowie die gelegentliche und unentgeltliche Empfehlung von Arbeitskräften zur Einstellung.¹⁶ Die Inanspruchnahme der BA-Vermittlungsdienste ist freiwillig. Auch für die Arbeitgeber besteht keine Verpflichtung zur Meldung offener Stellen an die BA. Den Weg ausnahmsweiser Beauftragung gibt es daneben bei karitativ-fürsorgereichen Einrichtungen und gewerbsmäßigen Künstlervermittlungsgagenturen.¹⁷

Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 23. 4. 1991 widersprachen die bis dahin geltenden Beschränkungen der Vermittlung von Führungskräften durch Personalberater wesentlichen Vorschriften des EWG-Vertrages. Allein schon aus diesem Grund war eine Änderung des AFG erforderlich.¹⁸ Die nun vorgesehene Reform des AFG sieht Neuregelungen vor im Bereich der nicht gewinnorientierten Arbeitsvermittlung, der gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung und der Führungskräftevermittlung.

Die BA kann künftig Lizenzen für eine nicht gewinnorientierte Arbeitsvermittlung durch Private erteilen, wenn dadurch – wie es im Gesetzentwurf heißt – der Arbeitsmarktausgleich nicht unwesentlich erleichtert wird. Dies dürfte vor allem in solchen Teilarbeitsmärkten geschehen, wo die Kapazitäten der Vermittlungsdienste einer quantitativen und/oder qualitativen Ergänzung bedürfen. In Zukunft wird also die Auftragserteilung durch eine Lizenzvergabe ersetzt. Anders als bisher entfällt damit das Weisungsrecht der BA. Die Erlaubnis kann je nach Arbeitsmarkterfordernissen auf einzelne Berufe oder Personengruppen beschränkt werden. Neben den karitativ-fürsorgereichen Einrichtungen könnte man sich also zukünftig als neue Vermittlungsanbieter vorstellen, z. B. auch Bildungsträger, Verbände, öffentliche Institutionen oder auch Zusammenschlüsse von Arbeitgebern zum gemeinsamen Betrieb eines grundfinanzierten Vermittlungsbüros.

Auch bei der gewinnorientierten Arbeitsvermittlung für bestimmte Berufe (insbesondere Künstleragenturen) wird die Beauftragungspraxis durch eine Vergabe von Lizenzen ersetzt. Die gewerbsmäßige Führungskräftevermittlung setzt ebenfalls die Erteilung einer Erlaubnis durch die BA voraus; Einschränkungen in bezug auf bestimmte Berufe und Personengruppen sind aber dabei nicht vorgesehen. Außerdem soll im Rahmen eines regional begrenzten Modellversuchs vom 1.4. 1994 bis 31. 3. 1996 in zwei bis drei Bezirken generell die Erlaubnis zur entgeltlichen Arbeitsvermittlung erteilt werden.

Wesentliche Voraussetzungen für die Erteilung einer Lizenz zur gewerbsmäßigen oder auch nicht gewinnorientierten Arbeitsvermittlung sind nach dem vorliegenden Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit¹⁹, daß der Antragsteller die für den Beruf erforderliche Zuverlässigkeit besitzt, in geordneten Vermögensverhältnissen lebt und über angemessene Geschäftsräume verfügt. Zudem wird die Erlaubnis auf ein Jahr befristet, kann aber nach drei Jahren unbefristet erteilt werden. In dem Modellversuch zur gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung wird die Erlaubnis nur für eine Region erteilt. Dort muß der Vermittler auch seinen Geschäftssitz haben. Die Inhaber einer Erlaubnis zur Arbeitsvermittlung sind verpflichtet, der BA statistische Daten zu melden, die für die Durchführung der Arbeitsmarktbeobachtung erforderlich sind. Bei einer auf Gewinn gerichteten Arbeitsvermittlung wird für die Ertei-

¹⁵ Der Hauptunterschied zwischen einem Arbeitnehmerüberlassungsvertrag und der Arbeitsvermittlung ist darin zu sehen, daß die Rechtsbeziehung zwischen Verleiher und Zeitarbeitnehmer den einzelnen Überlassungsfall überdauert und weiterbesteht, nicht aber auf die Begründung eines neuen Arbeitsverhältnisses abzielt. Gleichwohl kann der Einsatz von Leiharbeitnehmern von den entleihenden Betrieben bei der Suche nach längerfristig zu beschäftigenden Arbeitnehmern genutzt werden.

¹⁶ Nicht als Arbeitsvermittlung im Sinne des AFG zählen auch Maßnahmen öffentlich-rechtlicher Träger im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge (z.B. Sozialhilfeträger, Jugendämter).

¹⁷ Nicht auf Gewinn gerichtete Arbeitsvermittlung und gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung in künstlerischen Bereichen sind jeweils nur nach Erteilung eines Auftrags zulässig. Gebühren dürfen in jedem Fall nur von den vermittelten Arbeitnehmern verlangt werden. Sie dürfen bei nicht auf Gewinn gerichteter Arbeitsvermittlung bis zu 4% vom Monatslohn der vermittelten Arbeitskraft betragen und bei auf Gewinn gerichteter Arbeitsvermittlung bis zu 10% vom Monatslohn der vermittelten Arbeitskraft.

¹⁸ Europäischer Gerichtshof, Rechtssache C 41/90, 1991

¹⁹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogrammes im Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes und anderer Gesetze (SKWPG)

lung einer Erlaubnis eine einmalige Gebühr von 2000,- DM erhoben.

Grundsätzlich dürfen Vergütungen für die Vermittlung in Arbeit nur vom Arbeitgeber verlangt werden und sie unterliegen keinerlei Begrenzungen. Von dieser Regel gibt es aber zwei Ausnahmen. Bei der nicht auf Gewinn gerichteten Arbeitsvermittlung dürfen Vergütungen nur bis zur Höhe des Durchschnittsaufwandes aller Vermittlungsbereiche vereinbart werden. In Ausnahmefällen können nach Erlaß einer entsprechenden Verordnung für einzelne Berufe und Personengruppen (z.B. im Künstlerbereich) Vergütungsvereinbarungen mit Arbeitnehmern zugelassen werden.

4.2 Erfahrungen im internationalen Vergleich

Im Grunde gibt es zwei verschiedene Systeme der Organisation der Arbeitsvermittlung. Im „Monopolssystem“ sind in erster Linie die staatlichen Arbeitsämter für die Arbeitsvermittlung zuständig. Gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung wird – wenn überhaupt – nur ausnahmsweise und in Teilbereichen zugelassen. Das „Koexistenzsystem“ sieht dagegen ein Nebeneinander von öffentlicher und privater (auch gewerbsmäßiger) Arbeitsvermittlung vor. Für die Tätigkeit privater Agenturen gibt es dabei weder berufsfachliche noch geographische Beschränkungen. Staatliche Vorschriften regeln aber in unterschiedlicher Weise den Marktzutritt und die Berufsausübung privater Arbeitsvermittlungsagenturen.²⁰

Für die vorliegende Untersuchung sind nur solche Länder von Interesse, in denen private, d.h. auch gewerbsmäßige, Arbeitsvermittlung neben der öffentlichen Arbeitsvermittlung allgemein zulässig ist. Die folgende vergleichende Darstellung des rechtlichen Rahmens der privaten Arbeitsvermittlung beschränkt sich dabei im wesentlichen auf vier Länder, in denen das Koexistenzsystem bereits eine lange Tradition besitzt: USA, Schweiz, Großbritannien und Irland (vgl. Übersicht 1). Ergänzend dazu sollen am Ende des Abschnittes Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu den Ländern herausgestellt werden, die erst in den letzten Jahren das Monopolssystem durch ein Koexistenzsystem ersetzt haben (Dänemark, Niederlande und Schweden).

USA

Die Regelung der privaten Arbeitsvermittlung in den USA ist als relativ liberal einzustufen.²¹ Auf nationaler Ebene gibt es keine Vorschriften, die den Marktzugang oder die Berufsausübung privater Arbeitsvermittlung ausdrücklich regeln. Lediglich das Civil Rights Act von 1964 beeinflusst indirekt die Geschäftstätigkeit privater Vermittlungsagenturen: Darin werden auch sie verpflichtet, ihre Dienstlei-

Übersicht 1

Regelung privater Arbeitsvermittlung im internationalen Vergleich

Regelungen	Land	USA	CH	UK	IRL
Voraussetzungen für Lizenzerteilung					
– guter Leumund		+ ¹⁾	+	+	+
– fachliche Mindestvoraussetzungen		–	+	–	+
– geeignete Geschäftsräume		+ ¹⁾	+	+	+
– Unvereinbarkeit mit Arbeitnehmerüberlassung		–	–	–	–
– Kautions		–	–	+	+
Berufsausübungsregeln					
– Verbot von Exklusivverträgen		–	+	–	+
– Honorare dürfen nur vom Arbeitgeber verlangt werden		–	–	+	+
– Begrenzung der Honorarhöhe		–	– ²⁾	–	–
– keine Mitwirkung beim Zustandekommen von Beschäftigungsverhältnissen zu tarifwidrigen/arbeitsrechtlich unzulässigen Bedingungen		+ ³⁾	–	+ ³⁾	+
– Abwerbeverbot		–	–	–	–
– Statistische Berichtspflicht		–	+	–	+

+ = ja / – = nein

1) in einzelnen Bundesstaaten der USA wird dies verlangt

2) Höchstgrenze für Arbeitnehmer: 5% des Monatslohns

3) betrifft lediglich Antidiskriminierungsvorschriften

stungen unabhängig von Hautfarbe, Geschlecht und Nationalität ihrer Kunden anzubieten. Darüber hinaus gibt es Regelungen mit unterschiedlicher Intensität in den verschiedenen Bundesstaaten der USA. Während einzelne Staaten lediglich eine relativ simple Registrierung gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlungsagenturen vorsehen, kennen andere Staaten bestimmte Verbote, z.B. von fingierten Stelleninseraten²² oder von Vermittlungen in bestreikte Betriebe. In keinem der Bundesstaaten gibt es Regelungen zu der Frage, von wem die Vermittlungsgebühren zu entrichten seien oder etwa wie hoch diese maximal ausfallen dürfen. Eine Besonderheit des US-amerikanischen Systems der Arbeitsvermittlung ist, daß mit dem Wagner-Peyser Act von 1982 eine Regelung existiert, die prinzipiell eine Kooperation von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung ermöglicht. Danach kann auf der Grundlage eines anonymisierten Stellenbesetzungsauftrages einer privaten Agentur die öffentliche Arbeitsvermittlung dafür Kandidaten vorschlagen. Voraussetzung ist aber, daß die Agentur von den Arbeitssuchenden keine Vermittlungshonorare verlangt. Bisher wird nach Aussagen der Arbeitsverwaltung wenig Gebrauch davon gemacht. Von privaten Agenturen wird die mangelnde Kooperation immer wieder kritisiert, weil bei der weit überwiegenden Zahl der von ihnen getätigten Vermittlungen lediglich Honorare von der Arbeitgeberseite verlangt würden. Aus der Geschäftsstatistik für das Jahr 1991 eines der bedeutenden Dachverbände der privaten Arbeitsvermittlung geht hervor, daß in der Praxis in mehr als 90% aller Vermittlungsfälle Arbeitgeber für die Gebühren aufkommen mußten.²³

²⁰ Vgl. zu den Regelungen in den einzelnen Ländern Walwei, U. (1991): Job Placement in Europe. In: Intereconomics 5, S. 248 – 254; sowie Buttler, F. und U. Walwei (1994): Different Institutions for Job Mediation (erscheint demnächst im Brookings-Verlag).

²¹ Stevens, D. W. (1989): The Evolution of Public and Private Agency Participation in the Deployment of Human Resources in the United States. Länderbericht für die ILO, Genf 1989 (unveröffentlichtes Manuskript)

²² Damit soll verhindert werden, daß Agenturen ohne konkreten Stellenbesetzungsauftrag seitens eines Unternehmens interessante Bewerber durch „Scheinangebote“ auf sich aufmerksam machen.

²³ National Association of Personnel Consultants, Operational Analysis Survey. Placement Firm Profile Statistics for 1991

Schweiz

Gewerbsmäßige Arbeitsvermittlungsstellen unterliegen in der Schweiz der Bewilligungspflicht.²⁴ Das Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung (AVG) in seiner Fassung von 1991 regelt die Bedingungen, unter denen ein Kanton eine Betriebsbewilligung erteilen kann. Nicht vom Gesetz erfaßt werden berufliche oder gemeinnützige Organisationen. Folgende Voraussetzungen sind für die Erteilung einer Bewilligung für die Arbeitsvermittlung zu erfüllen: Staatsbürgerschaft der Schweiz, Eintragung im Handelsregister, guter Leumund des Antragstellers, geeignetes Geschäftslokal und fachliche Eignung der leitenden Personen (Mindestanforderung: Abschluß einer beruflichen Ausbildung und mehrjährige Berufserfahrung). Die gewerblichen Agenturen sind verpflichtet, der Bewilligungsbehörde über ihre Tätigkeit (Zahl der Arbeitsangebote, Arbeitsgesuche und Vermittlungen) periodisch zu berichten. Außerdem dürfen sie lediglich tatsächlich vorhandene Arbeitsangebote und Arbeitsgesuche öffentlich ankündigen. Gebühren für die Vermittlung dürfen vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer verlangt werden. Während es für Arbeitgeber keine Höchstgrenze gibt, darf von dem Arbeitnehmer höchstens eine Gebühr von 5% des ersten Monatslohnes festgesetzt werden.

Großbritannien

Private Agenturen in Großbritannien benötigen für die Ausübung ihrer Tätigkeit eine Lizenz. Diese ist beim Employment Agency Licensing Office of the Department of Employment (einer speziellen Abteilung des Arbeitsministeriums) zu beantragen. Die Gebühr für die Lizenzierung beträgt gegenwärtig jährlich £ 114. Die Öffentlichkeit wird durch Publikation des Antrags auf Erteilung einer Lizenz in einer Tageszeitung informiert. Voraussetzungen für die Erteilung einer *Lizenz* sind: Mindestalter des Antragstellers von 21 Jahren, einwandfreies polizeiliches Führungszeugnis und geeignete Räumlichkeiten. Die Agenturen verpflichten sich ferner, Aufzeichnungen zu machen, die Informationen über vermittelte Stellenangebote und Bewerber enthalten. Die Weiterleitung aussagekräftiger Statistiken an staatliche Stellen wird den Agenturen aber nicht abverlangt. Die Kontrollaufgaben werden vom Lizenzierungsbüro des Arbeitsministeriums wahrgenommen. Vorschriften zur Berufsausübung privater Agenturen enthalten die Conduct of Employment Agencies and Employment Business Regulations von 1976. Die Berufsausübungsbestimmungen sollen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor Mißbrauch schützen. Sie betreffen eine Vielzahl detailliert dargelegter Verpflichtungen, u. a. allgemeines Geschäftsgebahren, Werbemethoden, Vermittlungsgebühren, die Vermittlung von und in das Ausland sowie den Ausschluß von Jugendlichen. Von besonderer Bedeutung ist die Vorschrift, die es Vermittlungs- und Verleihagenturen untersagt, von Arbeitsuchenden Gebühren zu verlangen. Die Höhe der Vermittlungshonorare ist nicht festgelegt, sie ergibt sich nach marktmäßigen Gesichtspunkten. Die Mehrzahl privater Vermittlungsagenturen ist unabhän-

gig und gehört nicht irgendwelchen Standesorganisationen an. Nach der Beschwerdestatistik des Lizenzierungsbüros kann von weitgehend seriös arbeitenden Vermittlungsagenturen in Großbritannien gesprochen werden. In den achtziger Jahren war nur in ganz wenigen Fällen eine strafrechtliche Verfolgung von Gesetzesverstößen oder gar ein Lizenzentzug erforderlich.²⁵

Irland

Die Aktivitäten privater Vermittlungsagenturen werden in Irland durch das „Employment Agency Act“ von 1971 geregelt.²⁶ Der Betrieb einer auf Gewinn gerichteten Vermittlungsagentur ist nur gestattet, wenn der oder die Inhaber über eine gültige *Lizenz* verfügen. Keine Bewilligung benötigen nichtgewerbsmäßig arbeitende Agenturen. Die Lizenz ist beim Arbeitsministerium zu beantragen. Wie auch in Großbritannien ist der Antrag auf Erteilung einer Lizenz in einer Tageszeitung zu veröffentlichen. Vom Antragsteller werden ein einwandfreier Leumund in Form eines polizeilichen Führungszeugnisses, geeignete Räumlichkeiten für die Ausübung der Tätigkeit sowie fachliche Mindestanforderungen verlangt. Die Gebühr für den Betrieb einer privaten Vermittlungsagentur beträgt gegenwärtig jährlich £ 200 pro Jahr. Neben der Lizenzvergabe ist das Arbeitsministerium auch für die Kontrolle der Agenturen zuständig. Die Agenturen sind gehalten, Statistiken über eingegangene Bewerbungen von Arbeitnehmern sowie die Zahl der Vermittlungen (auch nach dem Ausland) zu führen. Die Statistiken müssen alle sechs Monate dem Arbeitsministerium zugeleitet werden. Vermittlungsgebühren dürfen die Agenturen wie auch in Großbritannien nur vom Arbeitgeber verlangen.

Im Zuge von Liberalisierungstendenzen im Bereich der Arbeitsvermittlung ist in verschiedenen europäischen Ländern, z.B. Dänemark (1990), Niederlande (1991) und Schweden (1993), das Vermittlungsmonopol der staatlichen Arbeitsverwaltung aufgehoben worden und ein Koexistenzsystem geschaffen worden. Während die Regelungen in den Niederlanden denen in Großbritannien sehr nahe kommen, weisen die beiden skandinavischen Länder nach ihren Reformen bemerkenswerte Besonderheiten auf. In Dänemark gibt es überhaupt keine staatliche Regulierung der privaten Arbeitsvermittlung. Die Agenturen müssen lediglich allgemeine gewerberechtliche Vorschriften beachten. In Schweden ähneln zwar Lizenzierungsverfahren und Berufsausübungsvorschriften denen in Großbritannien, Irland und den Niederlanden, jedoch sind dort auch nach der Reform die Unternehmen verpflichtet, ihre offenen Stellen der Arbeitsverwaltung zu melden.

5 Diskussion der Zweckmäßigkeit möglicher Regelungen

Regulierungen der privaten Arbeitsvermittlung haben vor allem das Ziel, durch die Gewährleistung einer möglichst sachgerechten und seriösen Gewerbeausübung Qualitätsunsicherheiten zu verringern. Die für die Gewerbeausübung erforderliche Zuverlässigkeit kann durch die Schaffung von Markteintritts- und Marktaustrittsbarrieren einerseits sowie durch Vorschriften zur Berufsausübung andererseits verbessert werden. Darüber hinaus können Regulierungen der privaten Arbeitsvermittlung zur Verbesserung der Markttransparenz beitragen. Von besonderer Bedeutung ist dabei, daß private Arbeitsvermittlungsagenturen zur Monopolisierung von Informationen über offene Stellen und Arbeitsuchende neigen: Da Selbstsucher auf

²⁴ Stocker, E. (1991): Zahlen und Fakten der Arbeitsvermittlungstätigkeit in der Schweiz, in: Die Volkswirtschaft, Vol. 64, S. 39 – 40

²⁵ Harrison, J. (1992): Private Employment Agencies. Employment Service, Report No. 72

²⁶ Hannon, W.P. (1989): The Nature and Role of Private Employment Agencies in the Republic of Ireland. Länderbericht für die ILO. Genf (unveröffentlichtes Manuskript)

beiden Seiten des Arbeitsmarktes (unabhängig von der Organisation der Arbeitsvermittlung) dominant sind, kommt der Schaffung und Beibehaltung von Markttransparenz große Bedeutung zu. Außerdem erleichtert Markttransparenz die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

Aufgrund fehlender Markteintrittsbarrieren und geringer Marktaustrittskosten haben Vermittler zumindest potentiell die Möglichkeit, durch eine bewußt kurzfristig angelegte Tätigkeit unter Schädigung von Marktteilnehmern wirtschaftlich nicht gerechtfertigte Gewinne zu erzielen. Eine Lizenzierungspflicht, die „künstliche“ Marktzutrittschranken und -austrittsschranken in Form persönlicher und betrieblicher Zulassungsvoraussetzungen schafft, kann dem entgegenwirken. In Frage kämen dabei folgende Institutionen und Regelungen:²⁷

- Gewährleistung einer unabhängigen öffentlichen Aufsichtsführung, die für die Lizenzerteilung und Kontrollaufgaben zuständig ist;
- einwandfreier Leumund des Antragstellers, um dessen persönliche Integrität sicherzustellen;
- Nachweis fachlicher Mindestvoraussetzungen, um eine sachgerechte Durchführung der Arbeitsvermittlung zu gewährleisten (z.B. erfolgreicher Abschluß einer beruflichen Ausbildung, mehrjährige berufliche Tätigkeit im Bereich des Personalwesens etc.);
- geeignete Geschäftsräume, um nicht nur eine für die Vertraulichkeit des Vorgangs angemessene Umgebung zu schaffen, sondern auch um durch das Erfordernis einer Anmietung von anforderungsgerechten Geschäftsräumen die „Eintrittskosten“ zu erhöhen;
- Unvereinbarkeit der Vermittlungstätigkeit mit weiteren Geschäften, die die Kunden in eine zusätzliche Abhängigkeit zum Vermittler bringen könnten (z.B. Kreditinstitute, Arbeitnehmerüberlassung, Heiratsvermittlungsgesellschaften)²⁸;
- Festlegung einer nicht geringen Kautions (ggf. ergänzt um jährliche Lizenzgebühren nach dem britischen und irischen Vorbild), um die Eintrittskosten zusätzlich zu erhöhen; gleichzeitig wirkt die Kautions auch als Austrittsbarriere, weil sie zur Sicherung etwaiger Regreßansprüche bei nicht lizenzgerechter Tätigkeitsausübung auch nach Austritt für eine längere Periode zur Verfügung stehen würde.

In einem Markt mit relativ geringen Markteintritts- und Marktaustrittskosten sind Zutrittsbarrieren eine notwendige Voraussetzung, um Schädigungen von Marktteilnehmern möglichst von vornherein auszuschließen. Sie sind aber unbedingt durch Berufsausübungsregelungen zu ergänzen. Aufgrund des Erfahrungsgutcharakters der Vermittlungsleistung und der möglichen Entstehung von Machtstellungen der Vermittler aufgrund von Informationsvorteilen kann eine Übervorteilung von Kunden auch bei begrenztem Marktzutritt nicht ausgeschlossen werden. Berufsausübungsregeln können den Vermittlungsvertrag, die Vermittlungsgebühren sowie die Grundsätze der Ver-

mittlung betreffen. Regelungsbedarf könnte in folgenden Bereichen gesehen werden:

- *Ausschluß von Exklusivverträgen:* Um unerwünschte Abhängigkeiten zwischen Vermittlern und Kunden (insbesondere Arbeitssuchenden) zu vermeiden, sollten Bestimmungen im Vermittlungsvertrag unzulässig sein, die es dem Kunden untersagen, sich auf anderem Wege - auch durch andere Vermittler - einen Kontraktpartner zu suchen.
- *Vermittlungsgebühren:* Ohne gesetzliche Regelung wären Vermittlungsgebühren von dem zu tragen, dessen Marktposition am schwächsten ist. Weniger wettbewerbsfähige Marktteilnehmer müßten dann zum Teil erhebliche Vermittlungsgebühren entrichten, ggf. sogar erfolgsunabhängig, weil die Wahrscheinlichkeit eines Vermittlungserfolgs eher als gering einzustufen wäre. Um das daraus resultierende beträchtliche soziale Schädigungspotential auszuschließen, erscheint ein Verbot der arbeitnehmerseitigen Honorierung zwingend.
- *Vermeidung von tarifwidrigen und/oder arbeitsrechtlich unzulässigen Bedingungen:* Obwohl Vermittler grundsätzlich nicht für die im Arbeitsvertrag festgelegten Bedingungen verantwortlich sind, wäre eine Regelung notwendig, die es dem Vermittler untersagt, wissentlich und schuldhaft an dem Zustandekommen von Beschäftigungsverhältnissen zu tarifwidrigen und/oder arbeitsrechtlich unzulässigen Bedingungen mitzuwirken.
- *Berufsrechtliches Abwerbverbot:* Weil private Arbeitsvermittler Interesse an einem häufigeren Stellenwechsel haben dürften, könnte - wie von der Deregulierungskommission vorgeschlagen - an ein berufsrechtliches Abwerbverbot gedacht werden. Eine solche Regelung würde insbesondere kleineren und mittleren Betrieben zugute kommen, die in der Tendenz geringere Löhne und ungünstigere Arbeitsbedingungen im Vergleich zu Großbetrieben bieten. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß es nicht Aufgabe des Arbeitsvermittlungssystems sein kann, die Transparenz der Marktteilnehmer nur deshalb unnötig gering zu halten, um dem Mittelstandsschutz gerecht zu werden. Es ist wahrscheinlich, daß eine höhere Fluktuation in Teilbereichen infolge der Zulassung privater Arbeitsvermittlung in der überwiegenden Zahl der Fälle letztlich wohl nur die Allokation herbeiführen würde, die sich ergeben hätte, wenn die Marktteilnehmer bereits vorher bessere Informationen gehabt hätten.
- *Prämien für die Vermittlung von Problemfällen:* Sozialpolitisch bedenklich ist auch die indirekte Zugangsbeschränkung für schwer vermittelbare Arbeitsmarktteilnehmer bei den privaten Agenturen. Nach den vorliegenden Erkenntnissen internationaler Vergleiche dürften sich private Arbeitsvermittler in jedem der von ihnen bearbeiteten Marktsegmente nur auf die leistungsstärksten Bewerber konzentrieren (sog. Rosinenpicken). Dem kann aber durch Berufsausübungsregelungen nicht auf sinnvolle Weise begegnet werden. Ein Kontrahierungszwang für private Agenturen wäre ordnungspolitisch nicht vertretbar. Allenfalls eine partielle Kooperation von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung wäre dergestalt denkbar, daß von öffentlicher Seite privaten Agenturen in Ausnahmefällen bei Vermittlung von „Problemfällen“ Prämien in Aussicht gestellt werden können, z. B. wäre dies im Bereich von arbeitslosen Führungskräften denkbar.

²⁷ Vgl. Klein, T. (1993): Zweckmäßigkeit staatlicher Regelungen der Arbeitsvermittlung. Baden-Baden

²⁸ Das Problem von Doppellizenzen für Arbeitsvermittlung und Arbeitnehmerüberlassung besteht darin, daß für die Agentur ein Anreiz bestehen könnte, aus einem Vermittlungsfall einen in der Regel lukrativeren Überlassungsfall zu machen. Außerdem sind Doppellizenzen in Deutschland auch deswegen problematisch, weil der Verleiher das Gebot des Abschlusses unbefristeter Arbeitsverhältnisse mit dem Leiharbeiter (§ 9 Nr. 2 AÜG) in der Praxis umgehen kann.

Regulierungen können schließlich auf eine Verbesserung der Markttransparenz zielen, um der Monopolisierung von Stellen- und Bewerberinformationen seitens privater Arbeitsvermittlungsagenturen entgegenzuwirken:

- *Meldepflicht*: Eine radikale Antwort auf das Transparenzproblem wäre die Einführung der sog. „Meldepflicht“. Die Betriebe wären in einem solchen Fall verpflichtet, jede offene Stelle den Arbeitsämtern zu melden und zur Besetzung anzubieten. In Schweden hat man genau diesen Weg gewählt. Ab 01. 07. 1993 sind dort private Arbeitsvermittlungsagenturen ohne geographische und berufsfachliche Beschränkungen zulässig. Die dort auch bereits vorher bestehende Meldepflicht wurde aber aufrechterhalten. Der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Schweden werden rund 70% aller offenen Stellen gemeldet. Eine derart starke Einschaltung der Arbeitsämter ist in Europa beispiellos und sorgt für ein hohes Maß an Transparenz auf dem Arbeitsmarkt. Bei der Einführung einer Meldepflicht in Deutschland wäre aber zu bedenken, daß eine konsequente Durchsetzung der Meldepflicht zu Reibungsverlusten bei den – vormals freiwilligen – Kontakten zwischen Arbeitsverwaltung und Unternehmen führen könnte und mit beträchtlichen Transaktionskosten einhergehen dürfte, z.B. Verwaltungsaufwand (bei den ohnehin auf anderen Wegen besetzten Stellen) sowie Kontrollaufwand (bei nicht gemeldeten Stellen).
- *Statistische Berichtspflicht*: Damit aber das Vermittlungsgeschehen auch von der einzurichtenden Aufsichtsbehörde für private Arbeitsvermittlungsagenturen (nach gegenwärtigem Stand wohl die BA) nachvollzogen werden kann und für arbeitsmarktpolitische Zwecke nutzbar gemacht werden kann, könnte an eine statistische Berichtspflicht für die privaten Agenturen gedacht werden. Um Kompatibilität herzustellen, wäre es sinnvoll, wenn sich die Stellen-, Bewerber- und Vermittlungsstati-

stiken des privaten Sektors anlehnen würden an die entsprechenden öffentlichen Arbeitsmarktstatistiken, die sich bereits über Jahre weitgehend bewährt haben. Zum Zweck der Arbeitsmarktbeobachtung kommen ergänzend auch regelmäßige Erhebungen in Betracht, die die Stellenbesetzung und Arbeitsplatzsuche im allgemeinen beleuchten.

- *Kooperation zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung*: Auch durch partielle Kooperation zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung auf freiwilliger Basis könnte dem Problem der Exklusivität von Informationen entgegengewirkt werden. Eine entsprechende Regelung kennt – wie bereits dargelegt – das US-amerikanische System der Arbeitsvermittlung. Danach kann auf der Grundlage eines anonymisierten Stellenbesetzungsauftrages einer privaten Agentur die öffentliche Arbeitsvermittlung dafür Kandidaten vorschlagen. Darüber hinaus könnte man sich auch einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch von öffentlichen und privaten Anbietern auf örtlicher und überörtlicher Basis vorstellen, in dem wichtige Trends im Vermittlungsgeschäft auf Anbieter- und Nachfragerseite thematisiert werden.

Die möglichen Regelungsbereiche und -gegenstände bei Zulassung privater Arbeitsvermittlung konnten hier nur andiskutiert und nicht ausdiskutiert werden. Ihre ökonomische und sozialpolitische Zweckmäßigkeit ist noch genauer zu analysieren. Die Überlegungen zum Regulierungsbedarf sind aber als ein Beitrag zu verstehen für die Diskussion um eine effektive Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen privater Arbeitsvermittlung in den Modellregionen und, soweit zulässig, im übrigen Bundesgebiet. Es wäre daher wünschenswert, wenn sich die Begleitforschung zum Modellversuch auch explizit mit der Funktionalität einzelner Regelungen der Arbeitsvermittlung auseinandersetzen würde.