ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Egle, Franz; Zahn, Edeltrud

Article — Digitized Version

Arbeitsmarktausgleich: Verbesserung durch Abschaffung des Vermittlungsmonopols?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Egle, Franz; Zahn, Edeltrud (1992) : Arbeitsmarktausgleich: Verbesserung durch Abschaffung des Vermittlungsmonopols?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 3, pp. 138-144

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136859

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Franz Egle, Edeltrud Zahn

Arbeitsmarktausgleich: Verbesserung durch Abschaffung des Vermittlungsmonopols?

In jüngerer Zeit wurde vom Bundeswirtschaftsminister erneut eine Abschaffung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit – auch mit dem Hinweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes – gefordert. Welche Argumente sprechen für und welche gegen eine Aufrechterhaltung des staatlichen Vermittlungsmonopols? Wie würde sich seine Abschaffung auf die Arbeitslosigkeit auswirken?

Am 23. April 1991 hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (EuGH) entschieden, daß im Falle der Führungskräfte der Wirtschaft das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit (BA) mit dem EG-Recht nicht vereinbar ist. Aufschlußreich ist die Begründung des Urteils: „Das Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit auch für die Vermittlung von Führungskräften der Wirtschaft verstößt gegen Artikel 90 (Abs.1) und Artikel 86 des EWG-Vertrages." Artikel 86 verbietet „die mißbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt..." (EuGH, Rechtssache C-41/90)[1].

Nachdem der EuGH in diesem Urteil die Arbeitsvermittlung als wirtschaftliche Tätigkeit und die Bundesanstalt für Arbeit als Unternehmen im Sinne der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages eingestuft hat, könnte dieses Urteil auch Auswirkungen auf die Arbeitsvermittlung im „Kernbereich" der Bundesanstalt für Arbeit haben. Dies ist um so wahrscheinlicher, als nach der Einheitlichen Europäischen Akte, welche die gesetzliche Grundlage für den EG-Binnenmarkt darstellt, auch der Dienstleistungsbereich der Deregulierung unterliegt [2]. Dies bedeutet z.B., daß private Arbeitsvermittlungsleistungen, die in einem beliebigen Land der EG zulässig sind, in anderen Mitgliedsländern nicht ohne weiteres untersagt werden können.

In der Zwischenzeit hat sich auch der Bundesgerichtshof (BGH) mit diesem Thema beschäftigt: Am 25.9.1991 rief er das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) auf, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob das Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit Rechtens ist. Bereits im Dezember 1990 hat die heutige Bundesregierung in ihrer damaligen Koalitionsvereinbarung beschlossen, eine Deregulierung im Bereich der Arbeitsvermittlung zu überprüfen. Ein diesbezüglich schon vorliegendes Ergebnis sind die Vorschläge der von der Bundesregierung eingesetzten Deregulierungskommission vom Mai 1991, die u.a. die Zulassung privater Arbeitsvermittler – gegebenenfalls unter staatlicher Aufsicht – fordert[3].

Die Zulassung gewerbsmäßiger Arbeitsvermittler tangiert jedoch auch internationale Vereinbarungen. So stützt sich das Alleinrecht der Bundesanstalt für Arbeit zur Arbeitsvermittlung auch auf das mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) geschlossene Abkommen Nr. 88 von 1948, mit dessen Unterzeichnung sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtete, eine öffentliche und unentgeltliche Arbeitsvermittlung zu unterhalten, sowie auf das Abkommen Nr. 96 von 1949, durch das sich die Bundesrepublik Deutschland dem Verbot gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung unterwarf.

Ausnahmen hiervon läßt der § 23 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) lediglich im Bereich von Künstlervermittlern zu. Vermittlungsähnliche Aktivitäten, die auch gegen Entgelt durchgeführt werden, sind die Zeitarbeit-Vermittlung sowie die Personalberatung bei Führungskräften der Wirtschaft. Die Zulassung von gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlern im „Kernbereich" der Arbeitsvermittlung setzt damit eine Kündigung des ILO-Abkommens Nr. 96 voraus.

Prof. Dr. Franz Egle, 45, lehrt Arbeitsmarktpolitik an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Mannheim. Zuvor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg. Edeltrud Zahn, Dipl.-Volkswirtin, unterrichtet an derselben Fachhochschule Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung. Die Autoren geben ihre persönliche Meinung wieder.

[1] Siehe hierzu ausführlicher VBBA: Verstößt das „Vermittlungsmonopol" der BA gegen die Wettbewerbsregelungen in der EG?, in: Der Beamte in der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 5/1991, S. 16 f.

[2] J. Basedow: Deregulierung – ein Muß im EG-Binnenmarkt, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 7, S. 370 ff.

[3] H. Neumann: Die Vorschläge der Deregulierungskommission, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 5, S. 248.

Ein derart weitreichender Eingriff in den Kernbereich der sozialstaatlich begründeten Arbeitsmarkt-Regulierung bedarf zu seiner Rechtfertigung sowohl einer genauen Kenntnis der Faktoren, die zu der jetzigen Situation geführt haben, als auch einer Analyse der möglichen zukünftigen Auswirkungen einer Zulassung privater gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung. Dieser Beitrag informiert daher über die geschichtliche Entwicklung der öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlung, den Systemvergleich mit anderen Ländern der Europäischen Gemeinschaft sowie über die Arbeitsmarktwirkungen privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung.

Entwicklung der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Bereits im Mittelalter gab es Elemente einer Arbeitsvermittlung. Beispiele sind die Gesindemärkte in Nürnberg um 1400 und die damit einhergehende Stellenvermittlung der Zünfte. Erst die Industrialisierung im 19. Jahrhundert brachte jedoch die Herausbildung eines Arbeitsmarktes hervor. Nachgefragt wurden Arbeitskräfte für die neu entstandenen Fabriken. Die Nachfrage nach Fabrikarbeitskräften in Deutschland erhöhte sich von ca. 300 000 zu Beginn auf fast 12 Mill. am Ende des 19. Jahrhunderts[4].

In diesem Industrialisierungszeitraum ist das vermehrte Auftreten von privaten Arbeitsvermittlern zu beobachten, weil den Arbeitssuchenden Kenntnis und Übersicht des Arbeitsmarktes fehlten. In vielen Fällen kam es dabei zu ausbeuterischem Verhalten der gewerbsmäßigen Stellenvermittler. Auf der Arbeitgeberseite kam es durch intensive Abwerbungsmethoden zu erheblichen Schwierigkeiten. Arbeitskräftemangel und Arbeitslosigkeit traten gleichzeitig auf[5]. In der Diskussion um das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit wird auch heute noch darauf verwiesen, daß sich solche Zustände, wenn auch der heutigen Zeit angepaßt, wiederholen könnten, wenn in der Bundesrepublik Deutschland private, gewerbsmäßig arbeitende Stellenvermittler zugelassen würden.

In jener äußerst schwierigen Situation auf dem Arbeitsmarkt (um ca. 1850) errichteten sowohl Kommunen und karitative Verbände als auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen Arbeitsvermittlungsstellen, die sogenannten Arbeitsnachweise[6]. Trotz dieser Aktivitäten war die Situation auf dem damaligen Arbeitsmarkt wenig zufriedenstellend und verschlimmerte sich noch durch die Auswirkungen des 1. Weltkrieges. Der danach entstandenen Massenarbeitslosigkeit konnte nach Ansicht der Regierung nur durch eine zentrale öffentliche Arbeitsvermittlung entgegengewirkt werden.

1922 beschloß der Gesetzgeber ein Arbeitsnachweisgesetz, das ein lückenloses Netz von Arbeitsnachweisen vorsah und einen dreigliedrigen hierarchischen Aufbau mit dem Reichsamt für Arbeitsvermittlung an der Spitze vorgab. Die gewerbsmäßige Stellenvermittlung wurde der Aufsicht der öffentlichen Arbeitsnachweise unterstellt und sollte zum 31. 12. 1930 ganz auslaufen.

Im Jahre 1927 folgte das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG). Es übernahm bezüglich der gewerbsmäßigen Stellenvermittlung die Vorschriften des Arbeitsnachweisgesetzes. Eine Formulierung eines Vermittlungsmonopols oder eines Alleinvermittlungsrechtes der damals zuständigen Behörde Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (RAVAV) ist dem Gesetz nicht zu entnehmen[7]. Die nachfolgende Zeit der Weltwirtschaftskrise brachte der öffentlichen Arbeitsvermittlung 5,5 Mill. Arbeitslose. Statt der Vermittlung in Arbeit stand für die Arbeitsämter die Zahlung von Arbeitslosenunterstützung im Vordergrund.

Erstmals wird vom Gesetzgeber das Alleinrecht zur Arbeitsvermittlung durch die entsprechende Behörde im „Gesetz über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung von 1935" formuliert („Monopolgesetz"). Hier heißt es in § 1 Abs. 1: „Arbeitsvermittlung ... darf nur von der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung betrieben werden."[8]

Verfolgt man den Regulierungs- und Monopolisierungsgedanken auf dem Arbeitsmarkt in der Gesetzgebung der Nachkriegszeit weiter, so findet man in der Novellierung des AVAVG mit Wirkung zum 1. 4. 1957 den fast identischen Wortlaut zum „Monopolgesetz" von 1935. Selbst in dem heute gültigen Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wird diese Formulierung, bezogen auf die jetzt zuständige Behörde Bundesanstalt für Arbeit (BA) fortgesetzt: „... Arbeitsvermittlung dürfen nur von der BA betrieben werden ..." (§ 4 AFG vom 25. 6. 1969, BGBl. I, S. 582).

Im folgenden soll aufgezeigt werden, welche (Rand-)Bereiche der Arbeitsvermittlung sich auf privater

[4] F. Kuster: Fachkunde für den Dienst beim Arbeitsamt, Stuttgart 1976, S. 214 ff.

[5] J. Eisenträger: Arbeitsvermittlung. Zur Geschichte der Arbeitsvermittlung und des Vermittlungsmonopols, in: ibv, Heft 20/1983.

[6] V. Siebrecht: Stationen der Arbeitsmarktpolitik, in: arbeit und beruf, Heft 10/1977, S. 303 ff.

[7] Selbst die Fachliteratur aus jener Zeit sieht in der gesetzlichen Formulierung des AVAVG keinen Anlaß zur Annahme eines Vermittlungsmonopols der RAVAV. Vgl. hierzu F. Stier-Solmo: Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz: Handausgabe mit Erläuterungen, München 1928.

[8] Gesetz über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung vom 5. 11. 1935 (RGBl. I, S. 331).

Private und öffentliche Arbeitsvermittlung bzw. vermittlungsähnliche Aktivitäten 1983 bis 1990

Jahr	Arbeitsvermittlung					Arbeitnehmer-Überlassung
		öffentlich			privat	
	insgesamt	länger als 7 Tage vermittelte Arbeitsuchende	länger als 7 Tage vermittelte Arbeitslose	länger als 7 Tage vermittelte Arbeitslose ohne Subventionszahlung[1]	im Auftrag der BA, gewinnorientiert	(Jahresdurchschnitt)
1983	1557216	979793	780485	644090	131201	23625
1984	1754198	1101278	866812	705491	119757	32361
1985	1876378	1178070	914122	715876	142157	47826
1986	1965359	1275136	956823	719563	148122	63072
1987	1997716	1281095	931341	697677	152678	68719
1988	2115650	1357053	970472	751262	165910	83972
1989	2281919	1491241	1022026	847359	171028	100930
1990	2366924	1554728	1009349	795020	172669	120126

[1] „Subventionierung" durch Lohnkostenzuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Einarbeitungszuschüsse, Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM).

Quellen: Arbeitsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit, 1986, 1988, 1990, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit; und eigene Berechnungen. Siehe hierzu F. Egle: Theorie und Empirie der Arbeitsvermittlung, in: Kompendium der Fachaufgaben der Bundesanstalt für Arbeit – Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung –, 4. Auflage, Nürnberg, 1991, S. 40.

Basis erhalten haben bzw. welche Entwicklung sie bis in die Gegenwart hinein nahmen. Es handelt sich hierbei um die „gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung", die „Personalberatung" sowie die Vermittlungstätigkeiten „im Auftrag" der Bundesanstalt für Arbeit.

Bereits 1967 wurde durch eine Entscheidung des BVerfG (Urteil vom 4. 4. 1967 – 1 BvR 126/65) die Unvereinbarkeit des § 37 Abs. 3 des damals gültigen AVAVG mit Artikel 12 GG (Freiheit der Berufswahl) festgestellt. Der § 37 Abs. 3 AVAVG bezog die Arbeitnehmerüberlassung in den Begriff der Arbeitsvermittlung und damit in das Vermittlungsmonopol ein. Die Rechtsfolge hieraus war die Ausgestaltung der Arbeitnehmerüberlassung im „Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung" vom 7. 8. 1972.

Die Abgrenzung der Tätigkeit der Personalberater erfolgt bislang ohne gesetzliche Grundlage. Jedoch wurden zwischen den Dachorganisationen der Unternehmens- und Personalberater und der Bundesanstalt für Arbeit bereits 1957 Abgrenzungskriterien erarbeitet, bei deren Einhaltung deren vermittlungsähnliche Aktivitäten von der Bundesanstalt für Arbeit geduldet werden. Mit den in der Neufassung von 1990 vorliegenden Abgrenzungskriterien wurde den Personalberatern auch die Direktansprache als Suchmethode („Head-Hunting") zugestanden[9]. Handlungsbedarf für eine gesetzliche Regelung besteht nach Auffassung des BGH sowie des EuGH.

Eine dritte Gruppe, die ihre Vermittlungstätigkeit außerhalb der Bundesanstalt für Arbeit ausführt, sind die Künstler- und Spezialagenturen. Diese Tätigkeit „im Auftrag" der Bundesanstalt für Arbeit steht einem ausgeweiteten Markt, insbesondere im Bereich der Medien, gegenüber. Hieraus wird abgeleitet, daß das bisherige Arbeitsverfahren der Künstler- und Spezialvermittler in Richtung freier, uneingeschränkter Vermittlungstätigkeit geändert werden soll[10].

Der Umfang und der Bedeutungszuwachs dieser Vermittlungsarten bzw. vermittlungsähnlichen Aktivitäten wird aus den Daten der Tabelle deutlich.

Der Bereich der Arbeitnehmerüberlassung ist durch eine starke Dynamik gekennzeichnet. 1990 wurden im Jahresdurchschnitt ca. 120000 Überlassungen registriert. Dies entspricht einem Zuwachs von + 400 % gegenüber 1983. Da das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz gegenwärtig eine maximale Verleihdauer von sechs Monaten vorschreibt, ergibt sich unter der Annahme einer ununterbrochenen Verleihung eine Überlassungsfallzahl von 240000.

Der Umfang der Personalberatungstätigkeit ist schwer abzuschätzen. Die Nachfrage nach Führungskräften steigt jedoch im längerfristigen Trend deutlich an[11]. Die für die Vermittlung von Führungskräften zuständige Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) geht von 35 000 jährlich zu besetzenden Führungspositionen aus. Sie nimmt an, daß fast die Hälfte der Positionen von den Unternehmen intern besetzt werden und somit ca. 18000 Stellen über den Markt zu besetzen sind. Von diesen 18000 Stellen wird wiederum ca. ein Drittel über persönliche Kontakte besetzt. Somit ergibt sich ein Beset-

[9] Bundesanstalt für Arbeit: Grundsätze zur Abgrenzung von Personalberatung bei der Besetzung von Stellen für Führungskräfte der Wirtschaft, Dienstblatt Runderlaß 88/1990, in: Amtliche Nachrichten der BA vom 26. 9. 1990, S. 1351 ff.

[10] W. Lipps: Rechtswidrigkeit des Vermittlungsmonopols der BA bei Spezial- und Künstleragenturen, in: Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht, Heft 20, 1989, S. 788 ff.

[11] O. V.: Die Nachfrage nach Führungskräften steigt, in: FAZ vom 12. 2. 1991.

zungspotential für die ZAV und die Personalberater von ca. 12 000 Führungspositionen. Hiervon hat die ZAV im Jahr 1990 gerade 621 Arbeitsvermittlungen durchgeführt, was einem Marktanteil von lediglich 5% entspricht.

Der Umfang der Künstler- und Spezialagenturen wird dagegen amtlich erfaßt. Im Jahr 1990 wurden durch diese privaten Agenturen rund 173000 Vermittlungen getätigt. Die Entwicklung verläuft hier ebenfalls positiv: Im Vergleich zu 1983 hat sich deren Ergebnis um rund ein Drittel verbessert. Im Vergleich dazu nahm die Zahl der öffentlichen Arbeitsvermittlungen um rund 50% auf nahezu 2,37 Mill. zu. Die Gesamtzahl dieser Vermittlungen enthält jedoch auch kurzfristige Vermittlungen von unter sieben Tagen Dauer, denen keine regulären offenen Stellen gegenüberstehen. Korrigiert man diese Gesamtzahl um diesen Faktor und berücksichtigt man lediglich die Vermittlungsergebnisse von zuvor arbeitslosen Personen, die ohne die Zahlung von Subventionen – und damit theoretisch auch auf privater Basis – vermittelt werden konnten, so schrumpft die Zahl der so ermittelten Arbeitsvermittlungen auf knapp 800 000 im Jahr 1990. Dies entspricht lediglich einem Zuwachs von knapp einem Viertel gegenüber 1983.

Die stärkere Dynamik der Arbeitsvermittlung sowie der vermittlungsähnlichen Aktivitäten liegt daher gegenwärtig schon im privaten Bereich. Die oben aufgeführten Zahlen ergeben für 1990 zusammen einen Umfang von mehr als 400000 Vermittlungen oder vermittlungsähnlichen Aktivitäten von gewerbsmäßig auf dem Arbeitsmarkt tätigen Unternehmen. Die Zunahme dieser Tätigkeiten belegt sowohl den Bedeutungszuwachs für die privaten Vermittlungsaktivitäten als auch einen Handlungsbedarf des Gesetzgebers für eine weitere Deregulierung am Arbeitsmarkt. Dieser derzeitigen Situation der Arbeitsvermittlung in Deutschland soll im folgenden der Zustand in den Ländern der EG gegenübergestellt werden.

Europäische Arbeitsvermittlungssysteme

Die Arbeitsvermittlungssysteme in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft lassen sich hinsichtlich ihres Monopolisierungsgrades in folgende drei Gruppen einteilen[12]:

☐ Die erste Gruppe zeichnet sich durch ein striktes Arbeitsvermittlungsmonopol aus. Private Arbeitsvermittlung ist selbst dann nicht erlaubt, wenn sie nicht auf Gewinn ausgerichtet ist. Zu dieser Gruppe gehören die Länder Spanien, Griechenland und Italien. In Italien kann man sogar von einem Stellenbesetzungsmonopol sprechen. Offene Stellen werden – mit Ausnahmen – nach sozialen und qualifikationsspezifischen Gesichtspunkten von der öffentlichen Arbeitsvermittlung besetzt. Obwohl in diesen Ländern private Arbeitsvermittlung theoretisch nicht existiert, trägt sie in der Praxis doch nicht unbeträchtlich zum Arbeitsmarktausgleich bei. Die Bereitschaft der staatlichen Stellen, diese Aktivitäten zu tolerieren, ist wohl stärker ausgeprägt, als sie zu kontrollieren.

☐ In der zweiten Gruppe von Ländern gibt es ein abgeschwächtes Vermittlungsmonopol. Hier sind im allgemeinen nur auf Gewinn ausgerichtete Agenturen verboten. Ausnahmen bestehen im Bereich der Künstlervermittlung in Deutschland und Belgien sowie der Vermittlung von Arbeitskräften nach und aus dem Ausland in Luxemburg. Nicht auf Gewinn ausgerichtete Agenturen, Arbeitnehmerüberlassungs-Firmen sowie „mit der Vermittlung beauftragte Unternehmen" unterliegen gesetzlichen Beschränkungen und Auflagen. Zu dieser Gruppe gehören die Länder Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg.

☐ Die dritte Gruppe setzt sich aus Ländern zusammen, in denen keine oder nur geringe Restriktionen für private, gewerbsmäßige Arbeitsvermittlungsagenturen bestehen. In Dänemark gibt es in keiner Hinsicht Beschränkungen für die private Arbeitsvermittlung. Vielmehr wird sogar seitens der Regierung vorgeschlagen, zur Schaffung von gleichen Arbeitsbedingungen die öffentliche Arbeitsvermittlung mit Vermittlungsgebühren zu belegen. In den Ländern Großbritannien, Irland, Portugal und den Niederlanden (seit 1. 1. 1991) gibt es nahezu keine Restriktionen für private Arbeitsvermittlungsagenturen.

Angeregt durch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) gibt es derzeit europaweit eine breite Diskussion über Pro und Kontra privater Arbeitsvermittlung[13]. Dahinter steht offenbar die nach den EG-Binnenmarktvereinbarungen notwendige Deregulierung im Bereich der Dienstleistungen, zu denen auch die Arbeitsvermittlung zählt. Trotz dieser festzustellenden internationalen Tendenz zur Deregulierung der Arbeitsmärkte hält die Bundesanstalt für Arbeit weiterhin an ihrem Alleinvermittlungsrecht im Kernbereich der Arbeitsvermittlung fest und macht dafür folgende Argumente geltend[14]:

☐ den umfassenden Überblick über den regionalen und überregionalen Arbeitsmarkt,

[12] U. Walwei: Job Placement in Europe – An international comparison, in: INTERECONOMICS, 26. Jg. (1991), September/Oktober 1991, S. 249.

[13] G. Caire: The intervention of private firms in the functioning of the labour market in the twelve EEC-countries. Unveröffentlichtes Manuskript der ILO und CEC, Paris, 1990, S. 67.

[14] Federal Institute of Labour: Annual Report 1988, S. 53 ff.

☐ das gleichmäßig dichte Netz von Arbeitsvermittlungsstellen,

☐ den überbezirklichen und überregionalen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt,

☐ die unparteiische und qualifizierte Ausbildung der Vermittlungsfachkräfte,

☐ den Schutz der Arbeitnehmer vor Ausbeutung und Abhängigkeit von Vermittlungsverträgen sowie

☐ den Verzicht auf Abwerbung von Mitarbeitern aus bestehenden Arbeitsverträgen.

Die Bundesanstalt für Arbeit möchte ihr Alleinvermittlungsrecht zumindest im „Kernbereich" erhalten und dabei gleichzeitig ihre Vermittlungseffizienz deutlich verbessern („Arbeitsamt 2000"). Es erscheint daher eine Betrachtung von Auswirkungen privater und zusätzlicher öffentlicher Vermittlungsdienstleistungen auf den Arbeitsmarkt von Interesse.

Arbeitsmarktwirkungen privater Vermittlung

Die folgenden Ausführungen bringen einige zusätzliche Argumente in die Diskussion um die Deregulierung im Bereich der Arbeitsvermittlung ein und geben auf der Basis der „Job-Search"-Theorie eine Vorstellung über die möglichen Auswirkungen der „Koexistenz" von privaten und öffentlichen Arbeitsvermittlungsangeboten auf das Niveau und die Struktur der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Arbeitslosenquote als zentraler Indikator für das Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt kann als Ergebnis zweier unterschiedlicher Arbeitsmarktrisiken betrachtet werden[15]:

☐ das Risiko, von Arbeitslosigkeit betroffen zu werden – Zugangsrisiko (ZR) – und

☐ das Risiko, arbeitslos zu bleiben – Verbleibrisiko (VR).

Diese Aufgliederung der Arbeitslosenquote (AQ) kann statistisch in Form einer multiplikativen Verknüpfung wie folgt durchgeführt werden:

$$AQ\ (\%) = ZR\ (\%) \times VR\ (\text{Jahre})$$

$$\text{mit } AQ\ (\%) = \frac{\text{Durchschnittsbestand Arbeitslose} \times 100}{\text{Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Arbeitslose)}}$$

$$ZR\ (\%) = \frac{\text{Jahressumme Zugänge Arbeitslosigkeitsfälle}}{\text{Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Arbeitslose)}}$$

$$VR\ (\text{Jahre}) = \frac{\text{Durchschnittsbestand Arbeitslose}}{\text{Jahressumme Zugänge Arbeitslosigkeitsfälle}}$$

Mit diesen Definitionen kann das Zugangsrisiko in % aller Erwerbspersonen und das Verbleibrisiko als durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen Registrierung und Abmeldung (Vermittlung) gemessen werden. Die folgende Übersicht verdeutlicht die Beziehung zwischen diesen Größen.

Fall	Zugang %	×	Verbleib (Jahre)	=	Arbeitslosenquote (%)
1	20		1/2		10
2	10		1		10
3	5		2		10

Man kann hieraus erkennen, daß die Arbeitslosenquote trotz der drei völlig unterschiedlichen Situationen bezüglich Zugangs- und Verbleibrisiko jeweils denselben Wert, hier z. B. 10%, annimmt.

Die gegenwärtige Arbeitslosenquote in Westdeutschland von ca. 6% ist das Resultat eines relativ niedrigen Zugangsrisikos (12%) und eines relativ hohen Verbleibrisikos (Dauer der Arbeitslosigkeit ein halbes Jahr). Für eine ausgewogene Struktur der Arbeitslosigkeit wäre es besser, bei derselben Arbeitslosenquote eine geringere Dauer der Arbeitslosigkeit und dafür ein etwas höheres Zugangsrisiko zu haben.

Elemente der „Job-Search"-Theorie

Die Arbeitsmarktwirkungen privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung können danach beurteilt werden, ob von ihnen ein Beitrag zur Erreichung der folgenden drei arbeitsmarktpolitischen Ziele ausgeht:

☐ Reduzierung des Niveaus der Arbeitslosigkeit durch Verringerung des Zugangsrisikos,

☐ Reduzierung des Niveaus der Arbeitslosigkeit durch Verringerung des Verbleibrisikos, also der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit, sowie

☐ Verbesserung der Struktur der Arbeitslosigkeit durch Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit der Problemgruppen des Arbeitsmarktes (z. B. Ältere, ungelernte Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen).

Die folgenden Argumente sprechen dafür, daß durch verstärkte Konkurrenz zwischen privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung („Koexistenz") die oben genannten Ziele in positiver Weise beeinflußt werden können.

[15] F. Egle: Zerlegung der Arbeitslosenquote in die Komponenten Dauer und Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, in: MittAB 2/1977.

Verringerung des Zugangsrisikos

Die Statistik der Zugänge der Arbeitslosen weist für Westdeutschland aus, daß ca. ein Fünftel bis ein Viertel der neu registrierten Arbeitslosen ihre Arbeitsstelle selbst aufgegeben haben, das Arbeitsverhältnis also durch arbeitnehmerseitige Kündigung gelöst wurde. Für private Arbeitsvermittler sind die Erwerbspersonen eine bevorzugte Zielgruppe. Eine Vermittlung kann damit bereits erfolgen, bevor sie sich bei den Arbeitsämtern als Arbeitslose registrieren lassen.

Der Wettbewerb zwischen privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung erzwingt zusätzliche Angebots- und Produktivitätseffekte in der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Die Diskussion um das staatliche Arbeitsvermittlungsmonopol hat in den vergangenen Jahren bereits solche Effekte ergeben, wie z. B. die Einführung der computerunterstützten Arbeitsvermittlung („CoArb"), der zentralen Auftragsannahme von offenen Stellen („ZAE") sowie des Stellen-Informations-Systems („SIS"). Ein solches flächendeckendes Informationssystem könnte dazu beitragen, daß arbeitsuchende Erwerbstätige einen neuen Arbeitsplatz finden, bevor sie arbeitslos werden.

Ein zentrales Ergebnis einer zukünftigen Vermittlungskonkurrenz würde in einer Verbesserung der Qualität der öffentlichen Arbeitsvermittlung liegen. Eine paßgenaue Vermittlung trägt dazu bei, daß die vermittelten Arbeitsuchenden eine längere Beschäftigungsdauer aufweisen und damit nicht einem durch „mis-match" [16] verursachtem höheren Zugangsrisiko in die erneute Arbeitslosigkeit unterliegen.

Verringerung des Verbleibrisikos

Nach der „Job-Search"-Theorie wird die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit u. a. von den spezifischen Vor- und Nachteilen abhängig gemacht, die mit einer verlängerten Suchzeit verbunden sind, also dem Grenznutzen und den Grenzkosten der letzten Zeiteinheit in der Arbeitsuche.

Die Hauptannahmen der „Job-Search"-Theorie sind:

☐ Ein mit zunehmender Suchdauer ansteigender Grenzkostenverlauf. Die Begründung hierfür liegt in den nach bestimmten Zeitperioden auslaufenden Arbeitslosengeldzahlungen, den Qualifikationsverlusten, den psycho-sozialen Belastungen durch Langzeitarbeitslosigkeit sowie den geringeren Wiedereingliederungs- und damit Einkommenserwartungen.

☐ Ein mit zunehmender Suchdauer abnehmender Grenznutzen. Dieser besteht im wesentlichen in einem Informationsgewinn bezüglich vorhandener Arbeitsplätze und offener Stellen (z. B. Lohn, Arbeitsbedingungen, Arbeitszeiten). Solche Informationen sind begrenzt und bei einem transparenten Arbeitsmarkt bereits nach wenigen Wochen der Suchdauer zu einem hohen Grad bekannt.

☐ Die optimale Suchdauer wird durch die Übereinstimmung von Grenzkosten und Grenznutzen beschrieben: Grenzkosten und Grenznutzen gleichen sich dann aus; der Suchprozeß kommt zum Ende, offene Stellen werden von den Arbeitsuchenden besetzt. Der Schnittpunkt von Grenzkosten und Grenznutzen liegt aber nicht ein für allemal fest, sondern kann durch eine effizientere Arbeitsvermittlung verschoben werden, was zu einer Verringerung des Verbleibrisikos führen kann.

Gegenwärtig dauern die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt in Westdeutschland zu lange. Die durchschnittliche Laufzeit von offenen Stellen liegt 1991 bei ca. acht Wochen. Neben objektiven Faktoren wie Fachkräftemangel und steigende Qualifikationsanforderungen der offenen Stellen sowie den ungünstigen Strukturmerkmalen der Arbeitslosen liegt ein weiterer Grund für diese unbefriedigende Situation auch darin, daß noch zu wenig Arbeitsmarkttransparenz besteht. Notwendige und hinreichende Informationen über Arbeitsplätze und offene Stellen sollten bereits zu Beginn der Arbeitsuche verfügbar sein. Durch eine verbesserte und intensivere Vermittlungsberatung könnten die Grenznutzen einer weiteren Arbeitsplatzsuche verringert und damit die optimale Suchdauer verkürzt werden.

Mehr Wettbewerb zwischen privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung könnte ein weiteres Instrument dafür sein, die Transparenz auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Trotz der möglichen Konzentration von Informationen über Arbeitsplätze und offene Stellen bei Zulassung privater Arbeitsvermittlung[17] sprechen folgende Argumente für einen Transparenz-Gewinn durch Vermittlungskonkurrenz[18]:

☐ Der „Matching-Prozeß" kann durch zusätzliche private Arbeitsvermittler beschleunigt werden. Gegenwärtig entfallen in Westdeutschland etwa 250 Betriebe auf eine Vermittlungsfachkraft. Diese Relation ist zu hoch: Bei durchschnittlich 100 Betriebsbesuchen pro Jahr dauert

[16] Siehe hierzu auch F. Buttler, U. Cramer: Entwicklung und Ursachen von mis-match-Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, in: MittAB 3/1991, S. 483 ff.

[17] U. Walwei: Job Placement ..., a. a. O., S. 253.

[18] F. Egle, A. Pfetzing: Eine „Vermittlungsoffensive" der Bundesanstalt für Arbeit ist notwendiger denn je!, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 9, S. 455 ff.

es demnach durchschnittlich zwei bis drei Jahre, bis Arbeitgeber persönlichen Kontakt mit Arbeitsvermittlern bekommen.

☐ Die Existenz privater Arbeitsvermittler führt zu Produktivitätssteigerungen und zu einer zieladäquateren Prioritätensetzung in der Arbeitsverwaltung. Gegenwärtig sind in Westdeutschland lediglich 10% des gesamten Personals der Bundesanstalt für Arbeit für die Arbeitsvermittlung verantwortlich. Infolge von administrativen und sonstigen Verpflichtungen entfallen ebenfalls nur etwa 10% der Arbeitszeit der Vermittlungsfachkräfte auf das unmittelbare Zusammenführen von Arbeitsuchenden und offenen Stellen. Dies bedeutet, daß lediglich etwa 1% des gesamten Aktivitätspotentials der Bundesanstalt für Arbeit auf eine der wichtigsten Aufgaben der Gesellschaft entfällt, Arbeitsuchende und Arbeitgeber zwecks Gründung von Arbeitsverhältnissen zusammenzuführen und damit einen zusätzlichen Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit zu leisten.

Durch private Arbeitsvermittlung in Verbindung mit Produktivitätseffekten bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist es wahrscheinlich, daß das Verbleibrisiko in der Arbeitslosigkeit ebenfalls verringert werden könnte.

Verbesserung der Struktur

Die Struktur der Arbeitslosigkeit könnte unter Umständen durch verstärkte Vermittlungskonkurrenz ebenfalls verbessert werden, wenn folgende Faktoren Bedeutung erlangen:

☐ Private Vermittlungsagenturen unterstützen den natürlichen Strukturwandel in einer wachsenden Wirtschaft dadurch, daß sie beständig darauf hinwirken, für fluktuationsbereite Erwerbspersonen neue Arbeitsmarktchancen ausfindig zu machen. Eine dadurch eintretende höhere Fluktuationsrate könnte zusätzliche Mobilitäts- und Substitutionsketten entstehen lassen. Diese könnten andererseits wiederum die Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen verbessern. Die Beobachtung, daß rund ein Drittel aller qualifizierten Arbeitskräfte unter 25 Jahren an Arbeitsplätzen ohne spezifische Qualifikationsanforderungen tätig sind, könnte diesem Argument zusätzliches Gewicht verleihen[19].

☐ Die öffentliche Arbeitsvermittlung könnte sich noch stärker als bisher einer konzeptionellen Neuorientierung bei der Integration der Problemgruppen des Arbeitsmarktes widmen. Zusätzliche Anstrengungen im Bereich des Sozial-Marketings wären möglicherweise erfolgreicher als das traditionelle Anbieten von finanziellen Anreizen und Subventionen für Unternehmen bei der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen[20].

Schlußfolgerungen

Obwohl es nach wie vor Argumente für die Aufrechterhaltung eines staatlichen Arbeitsvermittlungsmonopols gibt, sind von einem europäischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkt aus betrachtet die Vorteile einer weiteren Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt größer als deren Nachteile, insbesondere wenn die unerwünschten Nebenwirkungen einer privaten gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung durch Zulassungsregeln und Qualifikationsstandards für die Vermittler weiter reduziert werden können. Hierbei sollte die Bundesanstalt für Arbeit die „Federführung" behalten. Die langjährige Erfahrung der englischen Arbeitsverwaltung mit privaten Vermittlungsagenturen könnte auch für eine Umgestaltung der deutschen Arbeitsämter von Nutzen sein[21].

Die Zulassung privater Arbeitsvermittler in Verbindung mit einer nachhaltigen Effizienzsteigerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung würde nach unseren Ausführungen hinsichtlich der Arbeitslosigkeit sowohl zu einer Verringerung des Zugangs- als auch des Verbleibrisikos führen. Bereits relativ kleine Veränderungen bei diesen Größen (z. B. eine Verringerung des Zugangsrisikos von gegenwärtig 12% auf 11,5% und eine Verringerung des Verbleibrisikos von 26 auf 25 Wochen) würden als Ergebnis eine Reduzierung der Arbeitslosenquote um ca. einen halben Prozentpunkt nach sich ziehen. Dies würde in absoluten Werten einer Verringerung der Arbeitslosigkeit um ca. 150000 Personen entsprechen.

Vermittlungsmonopole sind daher mehr ein Element der nationalen Vergangenheit als der europäischen Zukunft. Die Hauptwirkungen einer Deregulierung in diesem Bereich, verbunden mit einer Transformation der traditionellen Arbeitsämter zu modernen dienstleistungsorientierten „Vermittlungsagenturen" mit erfolgsabhängiger Vergütung des Vermittlungspersonals, würde unseres Erachtens zu einer bemerkenswerten Verringerung der Arbeitslosigkeit von ca. 100000 bis 200000 Arbeitslosen allein in Westdeutschland führen. Auch die Bundesanstalt für Arbeit würde von der privaten Konkurrenz profitieren, indem sie den Arbeitsmarkt-Ausgleich zum Schwerpunkt ihrer Aufgaben machen kann.

---

[19] J. W. Möllemann: Monopol der Bundesanstalt für Arbeit läßt sich nicht mehr rechtfertigen, in: Handelsblatt, Nr. 134 vom 13. 6. 1991.

[20] K. Semlinger: Marketing in der Arbeitsmarktpolitik. Ein Plädoyer für eine konzeptionelle Neuorientierung der Vermittlungsförderung, in: MittAB 2/1990, S. 255 ff.

[21] Siehe hierzu auch U. Walwei: Monopol oder Koexistenz – Arbeitsvermittlung im internationalen Vergleich –, interne Beratungsunterlage, Nürnberg 1991.