

Walwei, Ulrich

**Article — Digitized Version**

## Zulassung der privaten Arbeitsvermittlung: Arbeitsmarkteffekte und Regulierungsfragen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Walwei, Ulrich (1994) : Zulassung der privaten Arbeitsvermittlung: Arbeitsmarkteffekte und Regulierungsfragen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 2, pp. 83-88

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137093>

**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.*

Ulrich Walwei

# Zulassung der privaten Arbeitsvermittlung: Arbeitsmarkteffekte und Regulierungsfragen

*Die Regierungskoalition plant, die gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung ohne geographische und berufsfachliche Einschränkungen in Zukunft generell zuzulassen. Welchen Beitrag kann die private Arbeitsvermittlung zur Lösung von Arbeitsmarktproblemen leisten? Welche Regelungen sollten die allgemeine Marktöffnung flankieren?*

Bereits 1991 hatte die Deregulierungskommission in ihrem Gutachten vorgeschlagen, neben der Bundesanstalt für Arbeit künftig Private nicht nur ausnahmsweise, sondern allgemein als gemeinnützige oder gewerbsmäßige Arbeitsvermittler zuzulassen. Dem Vorschlag will die Bundesregierung nun folgen. In der Begründung eines ersten Gesetzentwurfs (Ende 1993) zur Reform des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Bereich der Arbeitsvermittlung hieß 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.“<sup>1</sup> Es sollte deshalb Dritten mehr als vorher die Möglichkeit zur Arbeitsvermittlung eingeräumt werden.

Die im Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (SKWPG) verabschiedete Änderung des AFG sah vor, die Auftragserteilung generell durch eine Erlaubniserteilung zu ersetzen, gewinnorientierte Arbeitsvermittlung für die Führungskräfte der Wirtschaft zuzulassen und die Voraussetzungen für die Arbeitsvermittlung durch Dritte in den sonstigen Bereichen partiell zu erleichtern. Nach diesem ersten Liberalisierungsschritt Anfang 1994 soll nun früher als zunächst allgemein erwartet das sogenannte „Vermittlungsmonopol“ der Bundesanstalt für Arbeit vollkommen aufgehoben werden. Im Aktionsprogramm der Regierungskoalition für mehr Wachstum und Beschäftigung

heißt es nun dazu: „Die private gewerbliche Arbeitsvermittlung wird im gesamten Bundesgebiet zugelassen.“ Das Vorhaben soll im Rahmen einer Neuauflage des Beschäftigungsförderungsgesetzes (BeschFG 1994) in Kürze realisiert werden.

Der rechtliche Rahmen der Neuregelung entspricht im wesentlichen den bei den ursprünglich vorgesehenen regionalen Modellversuchen zur privaten Arbeitsvermittlung bereits festgelegten Regelungen. Wesentliche Voraussetzungen für die Erteilung einer Lizenz zur gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung sind, 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 dann aber nach drei Jahren unbefristet erteilt werden. Die Inhaber einer Erlaubnis zur Arbeitsvermittlung sind verpflichtet, der Bundesanstalt für Arbeit statistische Daten zu melden, die für die Durchführung der Arbeitsmarktbeobachtung erforderlich sind. Bei der auf Gewinn gerichteten Arbeitsvermittlung wird für die Erteilung 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.

## Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte

Arbeitsmärkte weisen typischerweise beträchtliche Heterogenitäten auf. Große Unterschiede gibt es sowohl bei den fachlichen und persönlichen Qualifikationen der Arbeitskräfte als auch bei den Qualifikationserfordernissen

---

*Dr. Ulrich Walwei, 35, ist wissenschaftlicher Rat am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.*

<sup>1</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache 12/5502 vom 4.9.1993, S. 25 ff.

sen und sonstigen Merkmalen von Arbeitsplätzen. Inhomogenitäten auf der Angebots- und Nachfrageseite und die daraus resultierenden Informationsmängel erschweren die „Beschaffung“ geeigneter Vertragspartner.

Zu den möglichen Suchwegen zählt die Inanspruchnahme von Vermittlungsdienstleistungen. Die Arbeitsvermittlung ist darauf gerichtet, arbeitssuchende Personen mit Arbeitgebern zusammenzuführen, damit diese ein Arbeitsverhältnis begründen. Spezialisieren sich Vermittler auf die Gewinnung von Informationen, können sie eine größere Transparenz schaffen, als dies Wirtschaftseinheiten möglich wäre, die nicht entsprechend spezialisiert sind. Dadurch sind öffentliche wie auch private Informationsmakler zumindest potentiell in der Lage, Informationen zu beschaffen, die zu höheren Nettoerträgen (d.h. zu geringeren Suchkosten und/oder höheren Sucherträgen) führen. Selbst wenn eine Vergütung für die Arbeitsvermittlung in Rechnung gestellt wird, kann hieraus ein Vorteil erwachsen. Dies kann anhand des Suchkalküls von Betrieben und Arbeitssuchenden verdeutlicht werden, wenn opportunitätskostentheoretische Überlegungen zugrunde gelegt werden<sup>2</sup>.

Ein Betrieb wäre demnach bereit, für die Arbeitsvermittlung Gebühren zu zahlen, solange diese durch entsprechend geringere Suchkosten und/oder höhere Sucherträge zumindest kompensiert würden. Die Inanspruchnahme der gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung führt dann zu geringeren Suchkosten und/oder höheren Sucherträgen, wenn durch sie

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

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

- die Wahrscheinlichkeit erhöht, einen passenden Arbeitsplatz zu finden, und/oder
- der Zeit- und Geldaufwand der Selbstsuche reduziert und/oder
- die Einkommensverluste aufgrund fehlender oder nicht adäquater Beschäftigung verringert würden.

#### Komplementarität privater Vermittlung

Eine Steigerung der relativen Marktübersicht für Betriebe und Arbeitssuchende 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<sup>3</sup>. Dieses wird insbesondere bei Vermittlungen im Führungskräftebereich bestätigt, bei denen zweifellos eine Dominanz privater Arbeitsvermittlung gegeben ist.

Eine Komplementärfunktion der privaten Arbeitsvermittlung zur öffentlichen Arbeitsvermittlung sowohl auf der Arbeitgeber- als auch auf der Bewerberseite legen ebenfalls 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 den gesetzlichen Auftrag bestimmten Marktausschnitt bedient die öffentliche Arbeitsvermittlung dagegen eher Arbeitslose sowie Neu- und Wiedereinsteiger und damit Stellen, die tendenziell geringere Qualifikationsanforderungen aufweisen<sup>4</sup>.

Durch die Zulassung der gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung steht den Betrieben und Arbeitssuchenden ein zusätzlicher Suchweg zur Verfügung. 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 könnten also zumindest in Teilmärkten durchaus zu einem besseren und schnelleren Arbeitsmarktausgleich führen. Falls es dabei auch gelingt, offene Stellen schneller zu besetzen, könnte damit ein – wenn auch bescheidener – Rückgang der Sucharbeitslosigkeit einhergehen.

Den positiven Arbeitsmarkteffekten privater Arbeitsvermittlung werden in der „Monopoldebatte“ mögliche negative sozial- und verteilungspolitische Effekte entgegengehalten. Solche Fehlentwicklungen könnten vor allem dann auftreten, wenn Arbeitsvermittler einen Informationsvorsprung gegenüber anderen Marktteilnehmern besitzen und diesen mißbräuchlich ausnutzen.

<sup>2</sup> Vgl. zum betrieblichen Suchkalkül ausführlich Ulrich Walwei: Personalbeschaffung durch Arbeitsvermittlung (erscheint demnächst).

<sup>3</sup> Friedrich Buttler: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte – Herausforderungen an die Arbeitsvermittlung, in: Friedrich Buttler, Horst Günther, Heinrich Reiter, Richard Wanka: Europa und Deutschland. Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, Stuttgart u. a. 1992, S. 126.

<sup>4</sup> Ulrich Walwei: Öffentliche und private Arbeitsvermittlung in Großbritannien, IAB Werkstattbericht Nr. 18/1992.

### Arbeitsvermittlung als Erfahrungsgut

Bei bestimmten Waren oder bei der Inanspruchnahme bestimmter Dienstleistungen ist es für den Konsumenten zum Zeitpunkt des Kaufes in der Regel unmöglich, die Qualität des Angebotes exakt zu bestimmen (z.B. bei Gebrauchtwagen oder der Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen). Teilweise läßt sich die Qualitätsunsicherheit vor der Kaufentscheidung deutlich verringern, indem Produktinformationen eingeholt werden. In den Fällen, in denen die Produktinformationskosten jedoch prohibitiv hoch sind und durch Vertrauen in den Anbieter ersetzt werden müssen, spricht man auch von Erfahrungsgütern<sup>5</sup>. Die tatsächliche Qualität dieser Güter läßt sich erst durch die Nutzung beurteilen.

In die Kategorie der Erfahrungsgüter fallen auch die Dienstleistungen von Arbeitsvermittlern. Das Arbeitsverhältnis ist 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 die Arbeitsbedingungen sowie die in Aussicht gestellten Verdienst- und Entwicklungsmöglichkeiten (einschließlich der Beschäftigungssicherheit) im Betrieb erst im Laufe des Beschäftigungsverhältnisses beurteilen kann. Aufgrund der Informationsprobleme läßt sich somit auch die Qualität der Arbeitsvermittlung erst im Laufe des Beschäftigungsverhältnisses beurteilen.

Erfahrungsgüter sind dadurch gekennzeichnet, daß eine asymmetrische Verteilung von Produktinformationen zugunsten des Anbieters und zu Lasten des Nachfragers vorherrscht. Auf solchen Märkten sind Fehlentwicklungen vorprogrammiert. Beispielsweise könnten Ärzte ihre Patienten durch übertriebenen Diagnose- und Therapieaufwand übervorteilen, oder an bestimmten Touristikorten könnte das Speiseangebot von minderer Qualität sein<sup>6</sup>. Wie kann es aber zu solchen Fehlentwicklungen kommen?

### „Market for Lemons“

Auf den Märkten für Erfahrungsgüter besteht grundsätzlich die Gefahr, daß schlechte Produkte oder Dienstleistungen ganz oder teilweise die guten verdrängen. Akerlof nennt für die Herausbildung eines solchen „Marktes für Zitronen“ (Market for Lemons)<sup>7</sup> 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 die schlechte Qualität seiner Leistung individuell durch Abwanderung zu bestrafen (z.B. weil das Gut oder die Dienstleistung nur selten nachgefragt wird). Da sich unter diesen Bedingungen eine Qualitätsverschlechterung bei gegebenem Preis für den Anbieter lohnen kann, würde dies von allen Anbietern nachgeahmt. Die durchschnittliche Qualitätsverschlechterung setzt sich am Markt durch. Als notwendige Reaktion geht die Nachfrage der Verbraucher nach diesen Leistungen zurück, und das Image der Branche leidet.

Könnten sich auch auf dem Markt für Arbeitsvermittlung schlechte Leistungen der Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen lohnen? Da die Arbeitsvermittlung – wie bereits gezeigt – zu den Erfahrungsgütern zählt, wird die erste Voraussetzung des Akerlof-Phänomens erfüllt. Je häufiger jedoch 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 aber potentiell das Risiko, daß „Schlechtleistungen“ auftreten und sich für diese Gruppe am Markt durchsetzen.

Von Übervorteilungen durch Arbeitsvermittler könnten somit Arbeitskräfte betroffen 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 kann damit aufgrund der Unerfahrenheit und fehlender Kenntnisse der Marktteilnehmer, insbesondere der Arbeitssuchenden, nicht ausgeschlossen werden, daß Fehlentwicklungen im Sinne des Akerlof-Phänomens auftreten. Welche Chancen bestehen, solchen unerwünschten Handlungen privater Vermittler durch Regulierungen entgegenzuwirken?

### Selbstregulierung versus Marktregulierung

Grundsätzlich gilt, daß mit steigender Asymmetrie der Informationsverteilung Vertrauensschutz immer notwendiger wird. Asymmetrische Informationsverteilungen, wie z.B. bei Maklerdienstleistungen, können im Prinzip durch

<sup>5</sup> Phil Nelson: Information and Consumer Behaviour, in: Journal of Political Economy, Vol. 78, 1970, S. 311 ff.

<sup>6</sup> Hans-Bernd Schäfer, Claus Ott: Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts, Tübingen 1986, S. 304.

<sup>7</sup> George Akerlof: The Market for Lemons. Quality, Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, 1970, S. 488 ff.

Mechanismen zur Förderung der Reputation einer Branche oder staatliche Marktregulierungen ganz oder teilweise überwunden werden<sup>8</sup>.

Die Reputation im Sinne eines Vertrauens 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 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 vereinbaren, Kunden nicht zu übervorteilen. Eine Voraussetzung dafür wäre die Einhaltung möglichst objektiver und transparenter Regeln im Hinblick auf das 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). Mit der Zeit könnte dann die Organisation zu einem „Markenzeichen“ für Arbeitsvermittlung werden. Durch das bessere Image würden ihre Vermittlungsdienstleistungen stärker nachgefragt und ihre Gewinnaussichten würden steigen.

Eine Alternative zum Reputationsmechanismus, der sich als Marktergebnis selbständig herausbilden würde und damit einer Selbstregulierung gleichkäme, sind staatliche Marktregulierungen zur Qualitätssicherung. Durch „künstliche“ Marktzutritts- und -austrittsschranken (z.B. in Form persönlicher und betrieblicher Zulassungsvoraussetzungen) könnte das Risiko vermindert werden, daß private Agenturen durch eine bewußt kurzfristig angelegte Tätigkeit unter Schädigung der Marktteilnehmer wirtschaftlich nicht gerechtfertigte Gewinne erzielen. Zu-

sätzlich 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 ein erheblicher Verwaltungsaufwand vermieden.

Dieser Selbstregulierung stehen jedoch erhebliche Bedenken gegenüber. Ein wesentlicher Kritikpunkt ist, daß nicht organisierte Agenturen in bestimmten Randbereichen Kunden übervorteilen könnten, ohne dabei 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 Arbeitsvermittlungsagenturen als bloße Marketingstrategie entpuppen, weil Qualitätsstandards nur schwer objektivierbar sind und ihre Einhaltung nur schwer überprüfbar ist.

### Regelungen zur Lizenzerteilung

Aufgrund fehlender Markteintrittsbarrieren und geringer Marktaustrittskosten haben Vermittler zumindest potentiell die Möglichkeit, durch eine bewußt kurzfristig angelegte Tätigkeit unter Schädigung der Marktteilnehmer wirtschaftlich nicht gerechtfertigte Gewinne zu erzielen. Eine Lizenzierungspflicht, die „künstliche“ Marktzutrittschranken und -austrittsschranken in Form persönlicher und betrieblicher Zulassungsvoraussetzungen schafft, kann dem entgegenwirken. In Betracht kämen dabei folgende Institutionen und Regelungen<sup>9</sup>:

- die Gewährleistung einer unabhängigen öffentlichen Aufsichtsführung, die für die Lizenzerteilung und Kontrollaufgaben zuständig ist;
- ein einwandfreier Leumund des Antragstellers, um dessen persönliche Integrität sicherzustellen;
- der Nachweis fachlicher Mindestvoraussetzungen, um eine sachgerechte Durchführung der Arbeitsvermittlung zu gewährleisten (z.B. erfolgreicher Abschluß einer

<sup>8</sup> Vgl. hierzu Hans-Bernd Schäfer, Claus Ott, a. a. O.

<sup>9</sup> Vgl. Thomas Klein: Zweckmäßigkeit staatlicher Regelungen der Arbeitsvermittlung, Baden-Baden 1993, S. 243 ff.

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;

□ die Unvereinbarkeit der Vermittlungstätigkeit mit weiteren Geschäften, die die Kunden in eine zusätzliche Abhängigkeit zum Vermittler bringen könnten (z.B. Kreditinstitute, Arbeitnehmerüberlassung, Heiratsvermittlungsagenturen);

□ die Festlegung einer nicht geringen Kautions, um die Eintrittskosten zusätzlich zu erhöhen; gleichzeitig wirkt diese auch als Austrittsbarriere, weil sie zur Sicherung etwaiger Regreßansprüche bei nicht lizenzgerechter Tätigkeitsausübung auch nach Austritt für eine längere Periode zur Verfügung stehen würde.

### Regelungen zur Berufsausübung

In einem Markt mit relativ geringen Markteintritts- und Marktaustrittskosten sind Zutrittsbarrieren eine notwendige Voraussetzung, um eine Schädigung 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 Vermittlung 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 Regelungen wären Vermittlungsgebühren von dem zu tragen, dessen Marktposition am schwächsten ist. Weniger wettbewerbsfähige Marktteilnehmer müßten dann zum Teil erhebliche Vermittlungsgebühren entrichten; gegebenenfalls müßten diese sogar erfolgsunabhängig geleistet werden, weil die Wahrscheinlichkeit eines Vermittlungserfolgs eher als gering einzustufen wäre. Um das daraus resultierende, beträchtliche soziale Schädigungspoten-

tial 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 an dem Zustandekommen von Beschäftigungsverhältnissen zu tarifwidrigen und/oder arbeitsrechtlich unzulässigen Bedingungen mitzuwirken.

□ *Berufsrechtliches Abwerbeverbot:* Weil private Arbeitsvermittler Interesse an einem häufigeren Stellenwechsel haben dürften, könnte – wie von der Deregulierungskommission vorgeschlagen – an ein berufsrechtliches Abwerbeverbot gedacht werden. Eine solche Regelung würde insbesondere kleineren und mittleren Betrieben zugute kommen, die tendenziell im Vergleich zu Großbetrieben geringere Löhne und ungünstigere Arbeitsbedingungen 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 aus internationalen Vergleichen dürften sich private Arbeitsvermittler in jedem der von ihnen bearbeiteten Marktsegmente nur auf die leistungsstärksten Bewerber konzentrieren (sogenanntes „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. Dieses wäre beispielsweise im Bereich arbeitsloser Führungskräfte denkbar.

### Erhöhung der Markttransparenz

Regulierungen können schließlich auf eine Verbesserung der Markttransparenz zielen:

□ *Meldepflicht*: Die Betriebe wären in einem solchen Fall verpflichtet, jede offene Stelle den Arbeitsämtern zu melden und zur Besetzung anzubieten. In Schweden wurde genau dieser Weg gewählt. Seit dem 1. 7. 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, die z.B. in Form des Verwaltungsaufwandes (bei den ohnehin auf anderen Wegen besetzten Stellen) sowie des Kontrollaufwandes (bei nicht gemeldeten Stellen) auftreten könnten.

□ *Statistische Berichtspflicht*: Damit aber das Vermittlungsgeschehen auch von der einzurichtenden Aufsichtsbehörde für private Arbeitsvermittlungsagenturen (nach dem gegenwärtigen Stand wohl die Bundesanstalt für Arbeit) nachvollzogen und für arbeitsmarktpolitische

Zwecke nutzbar gemacht werden kann, könnte eine statistische Berichtspflicht für die privaten Agenturen eingeführt werden.

**Fazit**

Theoretische Überlegungen einerseits und empirische Befunde im Ländervergleich (z.B. in Großbritannien) andererseits deuten auf eine komplementäre Beziehung zwischen privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung hin. Offenbar erreichen private Vermittlungsagenturen vielfach eine andere Klientel als ihr öffentliches Pendant. Durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der privaten Arbeitsvermittlung als weiterem Such- oder Einstellungsweg könnte zumindest in Teilarbeitsmärkten (vor allem Stellen mit gehobenen und speziellen Anforderungen und die dafür in Betracht kommenden Bewerber) der Arbeitsmarktausgleich durch eine schnellere Besetzung beschleunigt und durch eine bessere Besetzung erleichtert werden.

Allerdings können die bestehenden Struktur- und Besetzungsprobleme auf Arbeitsmärkten auch nicht allein durch die Zulassung der privaten Arbeitsvermittlung verringert oder gar gelöst werden. Probleme des Arbeitsmarktausgleichs bestehen nicht nur in den Segmenten des Arbeitsmarktes, die als Märkte für private Vermittlungsagenturen in Betracht kommen, sondern auch und vor allem dort, wo vom Markt „aussortierte“ Arbeitskräfte und Arbeitsplätze vermittelt werden müssen. Bei der Lösung dieser Probleme kommt somit auch der – in der Öffentlichkeit viel zu wenig beachteten – notwendigen Weiterentwicklung der öffentlichen Arbeitsvermittlung eine Schlüsselrolle zu.

Die vorgesehene generelle Zulassung privater Arbeitsvermittlung bedarf auf jeden Fall der Regulierung. Rechtliche Regelungen der privaten Arbeitsvermittlung dienen dem Ziel, eine sachgerechte und seriöse Gewerbeausübung zu gewährleisten, und sollten eine Gefährdung des Arbeitnehmerschutzes möglichst vermeiden. Beides kann durch geeignete Lizenzierungs- und Berufsausübungsregelungen angestrebt werden, wie Beispiele in anderen Ländern zeigen (vgl. Übersicht). Für die Sicherung des Arbeitnehmerschutzes ist von besonderer Bedeutung, daß von Arbeitssuchenden keine Vermittlungshonorare verlangt werden dürfen. Damit das kaum überschaubare Vermittlungsgeschehen im privaten Sektor auch für arbeitsmarktpolitische Zwecke nutzbar gemacht werden kann, ist außerdem an eine statistische Berichtspflicht für die Agenturen zu denken. Bei der Regulierung der privaten Arbeitsvermittlung ist allerdings darauf zu achten, daß die Standards nicht so hochgeschraubt werden, daß der Marktzugang unnötig erschwert und damit der Wettbewerb verringert würde.

**Regelungen im Bereich privater Arbeitsvermittlung in ausgewählten Ländern**

Regelungen	USA	Schweiz	Großbritannien	Irland
<b>Voraussetzungen für Lizenzerteilung</b>				
– guter Leumund	+ <sup>1</sup>	+	+	+
– fachliche Mindestvoraussetzungen	–	+	–	+
– geeignete Geschäftsräume	+ <sup>1</sup>	+	+	+
– Unvereinbarkeit mit Arbeitnehmerüberlassung	–	–	–	–
– Kautions	–	–	+	+
<b>Berufsausübungsregeln</b>				
– Verbot von Exklusivverträgen	–	+	–	+
– Honorare dürfen nur vom Arbeitgeber verlangt werden	–	– <sup>2</sup>	+	+
– Begrenzung der Honorarhöhe	–	– <sup>2</sup>	–	–
– keine Mitwirkung beim Zustandekommen von Beschäftigungsverhältnissen zu tarifwidrigen/arbeitsrechtlich unzulässigen Bedingungen	+ <sup>3</sup>	–	+ <sup>3</sup>	+
– Abwerbverbot	–	–	–	–
– statistische Berichtspflicht	–	+	–	+

+ = ja / – = nein

<sup>1</sup> In einzelnen Bundesstaaten der USA wird dies verlangt. <sup>2</sup> Höchstgrenze für Arbeitnehmer: 5% des Monatslohns. <sup>3</sup> Betrifft lediglich Antidiskriminierungsvorschriften.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.