

## Private Arbeitsvermittlung

IRENE GELDNER

Eine noch unveröffentlichte, für ILO und EG gemeinsam erarbeitete Studie untersucht den Einfluß von privaten Firmen auf die Funktionsweise von Arbeitsmärkten in den 12 EG-Ländern. Ausgehend von 12 Ländermonographien werden nicht nur die institutionellen Gegebenheiten der nationalen Arbeitsmärkte beschrieben, sondern es wird auch deren historische Entwicklung dargestellt. Veränderungen der Rahmenbedingungen, die Übernahme zusätzlicher Funktionen durch die öffentliche Arbeitsvermittlung sowie die Ausgliederung der Personalanwerbung aus Unternehmen haben die Funktionsweise von Arbeitsmärkten verändert. Ziel der Studie ist es, Anforderungen zu formulieren, unter denen die in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlichen privaten Vermittlungsfirmen eine Aufgabe im gemeinsamen Binnenmarkt erfüllen können.

In Österreich steht die Zulassung privater Arbeitsvermittler für Führungskräfte bevor, in weiterer Folge soll es private Arbeitsvermittler für al-

le Arbeitnehmer geben. In der tagespolitischen Diskussion wird einerseits eine Konkurrenzierung der öffentlichen durch die private Arbeitsvermittlung, andererseits eine größere Effizienz der privaten Vermittlung unterstellt. Die empirischen Belege der zitierten Studie zeigen ein anderes, sehr komplexes Bild.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts wurden die damals ausschließlich bestehenden privaten Arbeitsvermittlungen von der Arbeiterbewegung beschuldigt, Menschenhändler zu sein, ihre Abschaffung wurde gefordert. Diese Forderung fand ihren Niederschlag in mehreren ILO-Konventionen betreffend die entgeltliche Arbeitsvermittlung. Letztlich wurde mit der Konvention Nr. 96 den Mitgliedstaaten die Wahl gelassen, entweder alle entgeltlichen Vermittlungsagenturen sukzessive abzuschaffen (Teil II) oder sie zu regulieren (Teil III). Je nachdem, ob ein Land Teil II oder Teil III ratifiziert, bzw. die Konvention nicht ratifiziert hat, sind in dem betreffenden Land nunmehr entgeltliche Arbeitsvermittler zugelassen oder nicht. Großbritannien, Dänemark und Griechenland haben die Konvention 96 nicht ratifiziert, Irland und Portugal Teil III und alle anderen EG-Länder Teil II.

Wie später gezeigt wird, werden unter privater Arbeitsvermittlung eine Reihe von unterschiedlichen Aktivitäten zusammengefaßt. Wirtschaftliche Aktivitäten, die im Zuge einer fortschreitenden Arbeitsteilung auch laufend neu entstehen. Allerdings gibt es durchaus Meinungsunterschiede, ob eine bestimmte Tätigkeit als entgeltliche Arbeitsvermittlung aufzufassen ist oder nicht. So hat die ILO 1965 auf Anfrage Schwedens Zeit(Leih)arbeitsfirmen (temporary work agencies) als

private Arbeitsvermittler definiert, eine Meinung, der sich z. B. die französische Regierung nicht angeschlossen hat.

Ging es vorerst nur darum, Arbeitsvermittlung unter öffentliche Kontrolle zu stellen, so wurden Arbeitsmarktbehörden nach dem Zweiten Weltkrieg auch Initiatoren und Träger beschäftigungspolitischer Maßnahmen zur Sicherung von Vollbeschäftigung und sozialem Fortschritt. Mit wachsender Kritik am Keynesianismus und an bürokratischen Versteinerungen und mit zunehmender Vorliebe für Deregulierungen, wird auch die Effizienz öffentlicher Arbeitsvermittlung bezweifelt und viel Hoffnung auf private Arbeitsvermittlung gelegt. Es war daher ein Anliegen von ILO und EG, den wachsenden Einfluß der privaten Arbeitsvermittlung auf das Funktionieren der Arbeitsmärkte während der letzten zwanzig Jahre zu messen und zu erklären.

#### *Arten privater Arbeitsvermittler (private employment agencies)*

In der vorliegenden Studie wird als private Arbeitsvermittlung ein legales Unternehmen oder eine legale Organisation bezeichnet, welche Arbeitnehmern helfen Arbeit zu finden und Unternehmen bei der Anstellung von Arbeitnehmern beraten. Es spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle, ob zusätzliche Dienstleistungen, wie z. B. Berufsberatung oder Mobilitätshilfen angeboten werden. Ein solcher Dienstleistungsbetrieb gilt als privat, wenn er nicht von jenem Ministerium betrieben wird, welches für öffentliche Arbeitsvermittlung zuständig ist. Es werden also auch Organisationen zur privaten Arbeitsvermittlung gezählt, die von der Regierung errichtet wurden oder subventioniert werden. Die Definition umfaßt ebenso Betriebe, die im strengen Sinn zwar keine Vermitt-

ler sind, aber zur Organisation des Arbeitsmarktes durch Allokation von Arbeitskraft beitragen. Während Vermittler sowohl auf entgeltlicher als auch auf unentgeltlicher Basis tätig sein können, bieten Quasi - Vermittler ihre Dienste nur gegen Entgelt an. Hier ist an Firmen zu denken, die Zeitarbeit oder Leiharbeit anbieten, sich mit Outplacement (Vermittlung von in einem Unternehmen nicht mehr benötigten Arbeitnehmern), Firmenberatung und Beratung von Arbeitnehmern bei der Arbeitssuche beschäftigen.

Für den internationalen Vergleich wird in der Studie eine Typologie der Privatvermittler in zwei Kategorien entwickelt:

#### Kategorie A: Vermittlungsfirmen

- A 1 Firmen, deren einzige (oder Haupt-)Aufgabe die Vermittlung ist, die nach Gewinn streben und für alle Qualifikationen und Berufe tätig werden.
- A 2 Wie A1, nur werden diese Firmen für spezielle Qualifikationen, Berufe oder Personengruppen tätig
- A 3 Wie A1, aber ohne Gewinnstreben
- A 4 Wie A2, aber ohne Gewinnstreben
- A 5–A 8 Entsprechen den Kategorien A 1 bis A 4, nur ist Vermittlung nicht die Hauptaufgabe.

Kategorie B: Firmen, die Quasi-Vermittlung oder der Vermittlung verwandte Tätigkeiten als Haupt- oder Nebentätigkeit betreiben.

- B 1 Zeitarbeitsfirmen
- B 2 Leiharbeitsfirmen
- B 3 Outplacementfirmen
- B 4 Firmen, die Arbeitnehmern Hilfe bei oder Training in Techniken zur Arbeitssuche anbieten.
- B 5 Firmen, die Unternehmen in Techniken zur Personalauswahl schulen.
- B 6 Firmen, die bei Personalauswahl, Einstellung und Personalmanagement beraten.

Aus den 12 Länderberichten ergab sich die folgende Verteilung der einzelnen Aktivitäten nach Ländern:

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
A1		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
A2	X	X	X					X	X		X	
A3												
A4	X	X									X	
A5		X			X		X			X		
A6	X		X				X		X			
A7												
A8	X	X	X		X				X	X	X	
B1	X	X		X	X		X	X		X	X	X
B2		X	X								X	
B3	X	X									X	
B4		X	X									
B5			X									
B6	X	X	X	X	X			X		X		

1 = Deutschland            7 = Griechenland  
 2 = Belgien                8 = Irland  
 3 = Dänemark              9 = Italien  
 4 = Spanien                10 = Luxemburg  
 5 = Frankreich            11 = Niederlande  
 6 = Großbritannien      12 = Portugal

Drei Gruppen von Aktivitäten spielen die zahlenmäßig größte Rolle:

1. private, auf Gewinn gerichtete Arbeitsvermittler (Personalberater und Anwerbung von Führungskräften),
2. Zeitarbeitsfirmen und
3. gemeinnützige Arbeitsvermittlung für bestimmte Arbeitnehmergruppen mit Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt.

Die Tätigkeit von sehr heterogenen Firmen im Bereich der **Personalberatung und Führungskräfte suche** ist schwer nachzuvollziehen, da sich Anwerbung von Führungskräften zu meist diskret vollzieht und Vermittlung dort verschleiert wird, wo sie gesetzlich nicht zugelassen ist.

Unternehmen, die die Anwerbung von Arbeitskräften an Beratungsfirmen ausgliedern, wollen das häufig für alle Qualifikationen tun. Daher verlangen solche Beratungsfirmen eine

Ausweitung ihrer Berechtigungen. Ein relativ neuer Geschäftszweig ist das Outplacement. Hier gibt ein Unternehmen den Auftrag, Arbeitsplätze für Mitarbeiter zu suchen, die gekündigt werden sollen oder schon gekündigt wurden. Beratungsfirmen sind zu meist klein, viele haben nur ein oder zwei Berater.

In vielen Ländern wird **Zeit(Leih)arbeit** als Mittel zur Auswahl von Mitarbeitern und zur Verlängerung der Probezeit verwendet.

Bei **gemeinnützigen Arbeitsvermittlungen** subventioniert der Staat häufig private Initiativen, die benachteiligte Gruppen in den Arbeitsmarkt integrieren wollen. Sei es durch soziale Unterstützung, sei es durch Vermittlung von Arbeitserfahrung auf Transferarbeitsplätzen. Seit der Rezession der siebziger Jahre finden Randgruppen immer schwerer Arbeit, die Zahl solcher gemeinnützigen Vereinigungen nimmt zu.

In der Praxis funktionieren auch Zusammenschlüsse von Absolventen bestimmter Schulen als Arbeitsvermittler, ebenso Agenturen, die Modelle vermitteln.

### Marktanteile

Der tatsächliche Umfang der beschriebenen Aktivitäten ist im Bereich der Personalberater und -anwerber deswegen schwer abzuschätzen, da in einzelnen Ländern einige der Dienstleistungen illegal angeboten werden und auch im legalen Bereich eine genaue Abgrenzung oft nicht möglich ist. Es läßt sich mit Sicherheit nur sagen, daß es immer weniger ein Bereich mit nur marginaler Bedeutung ist, und daß der Markt seit den siebziger Jahren rasch expandiert. Es handelt sich um kleinere Unternehmen, von denen sich einzelne Mitarbeiter immer wieder selbständig machen. Im höchsten Qualifikationssegment und in einzelnen Nischen des Arbeitsmarktes ist der

Anteil an den Vermittlungen sehr hoch und es gibt eine Tendenz, die Zielgruppe zu vergrößern.

Was die Arbeitsorganisation, die angewandten Techniken und die Entlohnung betrifft, so finden sich eine Reihe interessanter Angaben in dem Bericht. So bearbeitet nach dem französischen Bericht ein Berater 21 Fälle im Jahr, wobei ein Spitzenmanager in 12 Tagen gefunden werden kann, ein Manager oder Techniker in 10 und eine qualifizierte Arbeitskraft in 8 Tagen.

Honorare werden in Form von fixen Beträgen, als Erfolgshonorar oder, und das ist die verbreitetste Form, als Prozentsatz des Jahreseinkommens für den vermittelten Mitarbeiter festgelegt. Für Deutschland werden 6 bis 60 Prozent angegeben, wobei 20 Prozent der häufigste Wert ist. Oft erhalten private Arbeitsvermittler Provisionen von den Medien, in denen sie Anzeigen veröffentlichen.

Die Beobachtungen zeigen, daß sich private Arbeitsvermittlung als Wirtschaftszweig in Wellen und konzentrischen Kreisen entwickelt hat. So in den USA nach dem 2. Weltkrieg, in GB und Nordeuropa nach den siebziger Jahren und in Südeuropa in den achtziger Jahren. Zu Beginn gab es diese Dienstleistungen nur in den am höchsten entwickelten Industrieländern, mit den multinationalen Konzernen dringen sie auch in weniger entwickelte Länder vor.

Es ist in Frage zu stellen, warum Arbeitgeber mehr und mehr die Aufgabe delegieren wollen, Personal zu suchen und auszuwählen. Zum einen wird die Auswahl geeigneter qualifizierter Mitarbeiter immer schwieriger und daher Spezialisten überlassen. Zum anderen ist gerade die Personalauswahl sehr kostspielig und mit großen Unsicherheiten behaftet. Auch ist die Abwerbung von Führungskräften ein besser über diskrete Mittelsmänner abzuwickelndes Geschäft.

Am unteren Ende der Qualifikationsskala geht es um flexiblen, kurzfristigen Arbeitskräfteeinsatz. Hier wer-

den durch Leiharbeit Anwerbe- und Auswahlkosten erspart. Befristete Arbeitsverhältnisse und Leiharbeit können auch als Reaktion der Arbeitgeber auf verstärkten Kündigungsschutz gesehen werden. Ebenso hat eine besondere Sorgfalt bei der Einstellung neuer Mitarbeiter die verstärkte Heranziehung von privaten Beratern zur Folge.

In fast allen Ländern der EG hat die öffentliche Arbeitsmarktpolitik die Zielsetzung, allen Arbeitnehmergruppen Chancen am Arbeitsmarkt zu eröffnen. Mit gezielten Maßnahmen soll benachteiligten Gruppen, insbesondere Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen, geholfen werden. Bei begrenzten Ressourcen bedeutet das ein geringeres Engagement in der Vermittlung besser und höchst qualifizierter Arbeitnehmer.

### *Welche Spielregeln?*

Der Dienstleistungsmarkt der privaten Arbeitsvermittlung hat, wenn gesetzlich zugelassen, keine besonderen Zutrittsbarrieren. Weder ist der Kapitalbedarf sehr groß, noch sind Lizenzen schwer zu erlangen. Da die Qualität der angebotenen Leistung schwer abschätzbar ist, sind weniger die verlangten Preise als die Reputation der Firma ein Auswahlkriterium für Kunden. Die angewandten Methoden werden kaum kontrolliert, die Einhaltung bestimmter Verhaltensregeln beruht auf völliger Freiwilligkeit. Kunden sind, wie Erhebungen zeigen, mit den Anwerbepraktiken der privaten Vermittler allerdings nicht sehr zufrieden.

Trotz des unkomplizierten Marktein- und -austritts hat sich durch Selbstregulierung eine bemerkenswerte Übereinstimmung in den Garantien ergeben, die Firmen bei der Suche und Auswahl von Führungskräften übernehmen.

In vielen Ländern haben sich sowohl Beratungs- als auch Zeitarbeitsfirmen zu Berufsorganisationen zusammengeschlossen und auch Verhaltensre-

geln ausgearbeitet. Solche Richtlinien enthalten z. B.:

1. das Verbot von Erfolgshonoraren,
2. die Ablehnung von Zahlungen des Bewerbers,
3. die Vermeidung von Handlungen zum Nachteil des Bewerbers,
4. die Verpflichtung, den Bewerber nur relativ (in bezug auf den angebotenen Arbeitsplatz) zu bewerten,
5. die Verpflichtung der Vertraulichkeit.

Eine Vereinigung britischer Firmen tritt als Interessensvertretung gegenüber dem Parlament und als Lobby in der EG auf. Eine Zielsetzung dieser Organisation und anderer ist es auch, Ausbildungsstandards für Vermittler festzulegen.

#### *Negative Einflüsse auf das Arbeitsmarktgeschehen*

Private Arbeitsvermittler können den Informationsfluß über offene Stellen beschränken, was zusammen mit hohen Gebühren eine effiziente Stellenbesetzung verhindert. Wo Firmen in Bereichen mit einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften operieren, wird die Mobilität exzessiv vergrößert. Werden Beschäftigte angesprochen und abgeworben, so stehen weniger Arbeitsplätze für Arbeitslose zur Verfügung. Nach Kriterien, die objektiv sein können, aber nicht sein müssen, selektieren private Vermittler jene Menschen, denen sie Jobs anbieten. Mit dieser zusätzlichen Segmentation am Arbeitsmarkt sinken die Beschäftigungschancen der Ausgegrenzten.

Zeitarbeitsfirmen können Unternehmen verleiten, ihre interne Berufsausbildung und Personalweiterentwicklung zu vernachlässigen und Qualifikation auf dem externen Markt zuzukaufen. Steigt die Zahl der befristeten Arbeitsverhältnisse, so steigt die friktionelle Arbeitslosigkeit.

Arbeitsvermittler speichern die Daten von Arbeitssuchenden. Hier muß

Datenschutz gewährleistet werden, was aber nicht ganz einfach zu kontrollieren ist. Weites muß sichergestellt werden, daß nicht nach Religion, Geschlecht, Rasse oder politischer Einstellung bei der Vermittlung diskriminiert wird. Verschiedene Auswahlmethoden testen nach Kriterien, die wenig mit den geforderten Berufsqualifikationen zu tun haben, was eine kritische Überprüfung solcher Methoden nahelegt.

Es ist zwar zu begrüßen, wenn Leiharbeit zu unbefristeten Arbeitsverhältnissen führt, weil der Arbeitgeber die Qualifikationen des betreffenden Arbeitnehmers zu schätzen gelernt hat. Allerdings widerspricht eine solche Vorgangsweise den normierten Regeln für Probezeiten.

Die Ländermonographien enthalten auch Hinweise auf illegale Praktiken, die in die Nähe des Sklavenhandels kommen und Notlagen von Immigranten und sonstigen Randgruppen am Arbeitsmarkt ausnützen.

#### *Die Rolle der privaten Arbeitsvermittler am Arbeitsmarkt*

Zwei extreme Standpunkte wären:

1. Es handelt sich um die Externalisierung bestimmter Unternehmensaufgaben nach dem Prinzip der rationalen Arbeitsteilung und neutral in bezug auf den Arbeitsmarkt, denn der Vermittler ersetzt die gesamte interne Personalanwerbung einer Firma oder Teile davon. Diese Meinung vertreten vor allem die Beratungsfirmen und die Unternehmen.
2. Schon die Existenz dieser privaten Vermittler bedroht das Staatsmonopol der Arbeitsvermittlung, verändert den Zugang zu Informationen und Arbeitsplätzen und erschüttert die Funktionsweise des Arbeitsmarktes.

Um dem zweiten Argument gerecht zu werden, ist es nützlich, sich noch einmal vor Augen zu halten, aus welchen Gründen das staatliche Monopol

der Arbeitsvermittlung geschaffen wurde. Es sollte vor allem der Ausbeutung von Arbeitern vorgebeugt werden. Ein mehr politischer Grund war die Regulierung der Arbeitskraftströme. Eine ökonomische Begründung war die Erhaltung der Neutralität von Arbeitsmarktstrukturen, das heißt, die Vermeidung geschlossener Arbeitsmärkte.

Die Frage ist nun, ist dieses Monopol bedroht? Bei Beantwortung dieser Frage sind auch die technischen Möglichkeiten des elektronischen Zeitalters zu beachten. Es wird immer schwieriger, die gespeicherte Information über offene Stellen von einer Bewerbung oder Vermittlung zu trennen. Was soll daher Gegenstand des Monopols sein? Weder ist der Arbeitgeber verpflichtet, einen vom Arbeitsamt vermittelten Bewerber einzustellen, noch muß der Bewerber die Stelle annehmen, selbst wenn eine Ablehnung mit dem Verlust der Arbeitslosenunterstützung verbunden ist. Arbeitgeber können Arbeiter direkt – über Annonce oder am Fabrikstor – anwerben, wobei die Zwischenschaltung eines Vermittlers nur ein weiterer Schritt ist.

Es gab nie ein absolutes öffentliches Arbeitsvermittlungsmonopol. Bestimmte Berufe, bestimmte Personengruppen, einzelne Vorgänge waren immer ausgenommen.

So ist der Streit, ob Monopol oder nicht, mehr eine theoretische Auseinandersetzung. Zu fragen ist allerdings, wie private und öffentliche Arbeitsvermittlung sich sinnvoll ergänzen sollen. Moderne Arbeitsmarktverwaltungen beschränken sich nicht auf eine Kontrolle des Arbeitsmarktes, sondern intervenieren aktiv. Von Unternehmern wird der Vorwurf erhoben, daß eine Vielzahl von Aktivitäten mit sozialem Charakter dazu führt, daß die Vermittlung vernachlässigt wird.

Geht man davon aus, daß private und öffentliche Arbeitsvermittlung in weiten Bereichen einander nicht konkurrenzieren sondern ergänzen, so

stellt sich die Frage, wie der Staat die Aktivitäten der Privatfirmen in diesem Bereich kontrollieren soll. Es ist sowohl denkbar, ein generelles Verbot auszusprechen und Ausnahmen zu genehmigen, als auch ohne Verbot eine kontrollierte Entwicklung unter der Aufsicht von Staat und Sozialpartnern zuzulassen. Werden Berechtigungen erteilt, so kann die Einhaltung der Vereinbarungen über ethische Standards und Verhaltensweisen zur Bedingung werden. Ebenso sollten Standards für die Berufsqualifikation der Vermittler und der materiellen Büroausstattung entwickelt werden.

In Dänemark können schon jetzt Gewerkschaften als Betreiber der Arbeitslosenversicherung, ab einer bestimmten Mitgliedszahl Arbeitsvermittlung anbieten. In Italien gibt es eine Regelung, daß private Vermittler das Arbeitsamt über erhaltene Bewerbungen informieren müssen. In den Niederlanden gibt es Kollektivverträge, in denen sich die Unternehmer verpflichten, ihre offenen Stellen dem Arbeitsamt zu melden.

Aus der Vielzahl der nationalen Regelungen werden, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, fünf mögliche Strategien zur Regulierung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes vorgeschlagen:

- in Form kollektiver Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmern für bestimmte Wirtschaftsbereiche;
- die Selbstregulierung von Branchenorganisationen der Zeit(Leih-)arbeitsfirmen, der Firmen für Personalwerbung und Outplacement;
- die Entwicklung von Kooperationen zwischen privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung;
- die Errichtung wettbewerbsfähiger privater Vermittlungsfirmen unter der Kontrolle der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung;
- die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung durch Umstrukturierung.

Abschließend untersucht die Studie die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen von privater Arbeitsvermittlung in der EG und im Europäischen Binnenmarkt. Es wird noch einmal darauf verwiesen, daß sich der Schwerpunkt der Arbeitsmarktbehörden von der Vermittlung zu anderen Dienstleistungen verlagert hat, insbesondere zur Verwaltung eines subventionierten oder intermediären Arbeitsmarktes, wo Arbeitnehmer nicht zur Gänze beschäftigt und nicht gänzlich arbeitslos sind. Andere Arbeitslose, die auch ohne zusätzliche Betreuung einen Arbeitsplatz finden, werden zunehmend auf ihre Eigeninitiative verwiesen, letztlich auf die Dienste privater Arbeitsvermittler.

Die gegenwärtige Situation wird als technisch schwierig, rechtlich verworren und sozial ungesund eingeschätzt. Ohne staatliches Eingreifen könne die Situation mit dem Öffnen der Grenzen nur schlechter werden. Freizügigkeit von Arbeitnehmern bedeutet auch Zugang zu Berufsbildung, Berufsweiterbildung und der Umschichtung von

Arbeitskräften im Strukturwandel. Ein besonderes Schutzbedürfnis besteht dann, wenn Arbeitnehmer ins Ausland vermittelt werden. Der Entwurf für Direktiven, mit denen verbindliche Regelungen für kurzfristige Arbeitskontrakte innerhalb der Gemeinschaft festgelegt werden sollen, liegt vor, wurden aber noch nicht beschlossen.

Für Österreich steigt mit der Zulassung privater Arbeitsvermittler der staatliche Regulierungsbedarf, mit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft werden zusätzlich die Probleme der Harmonisierung höchst unterschiedlicher privater Vermittlungssysteme zu lösen sein.

#### **Anmerkungen**

- 1 Guy Caire, „The Intervention of Private Firms in the Functioning of Labour Markets in the Twelve EEC Countries“ ILO, EEC
- 2 Österreich hat diese Konvention nicht ratifiziert.