ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bruttel, Oliver

**Article**

# Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Erfahrungen aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien

Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research

**Provided in Cooperation with:**
Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* Bruttel, Oliver (2005) : Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Erfahrungen aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research, ISSN 2510-5027, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Vol. 38, Iss. 1, pp. 7-29

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/158591

**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

# Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Erfahrungen aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien

*Oliver Bruttel**

Nicht nur in Deutschland, auch international ist die Reform der Arbeitsverwaltung ein viel beachtetes Thema. Dabei setzen einige Länder nicht auf interne Organisationsveränderungen, wie dies bei der Bundesagentur für Arbeit vorwiegend der Fall ist, sondern vielmehr auf die funktionelle Privatisierung der Arbeitsvermittlung. Bei der auch als Contracting-out bezeichneten funktionellen Privatisierung ersetzt die Beauftragung privater Anbieter mit der Vermittlung von Arbeitslosen weitgehend die öffentlichen Arbeitsämter. In diesem Zusammenhang ist besonders das australische Modell in den letzten Jahren thematisiert worden. Aber auch in den Niederlanden wurde eine ähnlich radikale Reform umgesetzt, so dass nun private Anbieter für schwer vermittelbare Personengruppen zuständig sind. Die britischen *Employment Zones* sind ebenfalls ein interessantes Beispiel für eine Beauftragung privater Anbieter mit der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen.

Der vorliegende Artikel untersucht die Auswirkungen des Contracting-out anhand der vier Kriterien Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Gerechtigkeit (3- bzw. 4-E-Konzept), die der New-Public-Management-Forschung entliehen sind. Die Arbeit stützt sich auf 76 Experteninterviews und Informationsgespräche in den drei Ländern. Zudem wurden Vertragsdokumente und andere Primärquellen ausgewertet sowie die existierende Sekundärliteratur berücksichtigt.

In der Summe scheinen private Anbieter Vorteile in allen vier Dimensionen zu haben. Die Effizienz kann durch Wettbewerbsanreize, ergebnisabhängige Vergütung sowie eine nachhaltige Performanzmessung gesteigert werden. Durch eine moderne Personalpolitik und die Freiräume privater Anbieter beim Einkauf von zusätzlicher Expertise für ihr Fallmanagement kann eine erhöhte Wirtschaftlichkeit erreicht werden. Die Effektivität der Vermittlung wird besonders durch die Flexibilität der Anbieter gesteigert. Der Gefahr privater Anbieter zum Rosinenpicken kann durch verschiedene Mechanismen (z. B. Performanzmessung, Differenzierung der Zielgruppen oder Einbindung der Arbeitssuchenden in die Qualitätskontrolle) vielleicht besser sogar als in einer öffentlichen Arbeitsverwaltung entgegengewirkt werden. Die zunehmende Verbreitung des Contracting-out in anderen als den hier untersuchten Ländern (z. B. Belgien, Dänemark) sollte Anlass sein, auch in Deutschland eine offene Diskussion über diesen Reformansatz zu führen.

* Dieser Beitrag basiert auf den Ergebnissen meiner Dissertation (Bruttel 2005b). Für wertvolle Anregungen und Kritik zum Manuskript für diesen Artikel danke ich Holger Schütz und Christoph Hilbert sowie zwei anonymen Gutachtern. Günther Schmid danke ich für die intensive Betreuung während meiner Promotionszeit am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Er wurde im Februar 2005 eingereicht und nach der Begutachtung und Revision im Juli 2005 zur Veröffentlichung angenommen.

## Gliederung

1 Einleitung

2 Beurteilungskriterien und Probleme des Contracting-out

2.1 Effizienz

2.2 Wirtschaftlichkeit

2.3 Effektivität

2.4 Gerechtigkeit

3 Institutionelle Rahmenbedingungen in den drei Ländern

3.1 Australien

3.2 Niederlande

3.3 Großbritannien

4 Erfahrungen mit dem Contracting-out in den Untersuchungsländern

4.1 Effizienz

4.2 Wirtschaftlichkeit

4.3 Effektivität

4.4 Gerechtigkeit

5 Öffentlich-private Aufgabenteilung

6 Schlussfolgerungen

## 1 Einleitung

Spätestens seit der Hartz-Kommission gilt die Modernisierung der Bundesagentur für Arbeit (BA) als eines der wichtigsten Projekte der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Im Zentrum steht die Steigerung von Effizienz und Effektivität bei der Leistungserbringung in der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Dabei ist konsequenterweise auch die Aufgabenprivatisierung, wie sie in anderen Bereichen öffentlicher Dienstleistungen geprüft und teilweise vollzogen wurde, zu diskutieren. Eine derartig umfassende Reorganisation wurde hingegen nicht in den Abschlussbericht der Hartz-Kommission aufgenommen.[1]

Bei den Aufgaben der öffentlichen Arbeitsverwaltung wird typischerweise zwischen der Arbeitsvermittlung, der Verwaltung und Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung (Existenzsicherung) und der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterschieden (OECD 2001b).[2] In diesem Artikel geht es vor allem um die Funktion der Arbeitsvermittlung. Wie sich zeigen wird, scheint vor allem die Vermittlung von (Langzeit-) Arbeitslosen eine Aufgabe zu sein, die für eine Vergabe an private Anbieter in Frage kommt. Die zentrale Registrierung offener Stellen stellt sich hingegen ebenso wie die allgemeine Transparenz am Arbeitsmarkt als eine auch weiterhin staatlich zu erbringende Aufgabe dar.

Neben der zu privatisierenden Aufgabe ist auch der Begriff der Privatisierung selbst näher zu definieren. Es lassen sich verschiedene Formen von Privatisierung unterscheiden (Schuppert 1995): Organisationsprivatisierung, Vermögensprivatisierung, materielle Privatisierung, Finanzierungsprivatisierung und funktionelle Privatisierung. Unter Organisationsprivatisierung wird eine rein formale Privatisierung verstanden, bei der staatliche Aufgaben durch eine Eigengesellschaft des Privatrechts (GmbH, AG) erfüllt werden. Mit Bund, Land oder Kommune als alleinigem Gesellschafter bleibt die Aufgabe jedoch letztlich bei der öffentlichen Hand (z. B. Deutsche Bahn). Die Vermögensprivatisierung umfasst die Übertragung staatlichen Eigentums an Private. Hierunter fallen besonders Liegenschaften und Staatsunternehmen, wie beispielsweise Telekom und Post. Eine echte Aufgabenverlagerung findet hingegen bei der materiellen Privatisierung statt. Der Staat zieht sich sowohl aus der Verantwortung für die Aufgabendurchführung als auch aus der Gewährleistung zurück. Als vierte Form ist die Finanzierungsprivatisierung zu nennen, bei der es sich um die private Finanzierung öffentlicher Investitionen handelt, die teilweise auch mit direkten Eigentumsvorbehalten (wie z. B. beim Leasing) verbunden ist. Die letzte – und für diesen Beitrag relevante – Privatisierungsform ist die funktionelle Privatisierung. Hierunter ist die Übertragung des Aufgabenvollzugs auf ein echtes Privatrechtssubjekt zu verstehen; Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortung (einschließlich der Finanzierung) verbleiben bei einem Träger der öffentlichen Verwaltung.

Die bekannteste Form der funktionellen Privatisierung ist das Contracting-out, bei dem private Anbie-

[1] Vgl. Jann/Schmid (2004) für die Darstellung und eine erste Zwischenbilanz der Umsetzung des Hartz-Kommissionsberichtes.

[2] Andere Kategorisierungen zählen auch noch die Arbeitsmarktinformation zu den Aufgaben der öffentlichen Arbeitsverwaltung (Thuy/Hansen/Price 2001). Die Hartz-Kommission (2002) stellte vor allem zwei Kernbereiche – Arbeitsvermittlung und Leistungsverwaltung – in den Vordergrund.

ter direkt mit öffentlichen Aufträgen versehen werden, um für einen bestimmten Personenkreis Dienstleistungen zu erbringen.[3] Die Trennung in einen öffentlichen Auftraggeber und private Auftragnehmer gilt dabei als einer der wichtigsten Schlüssel zur Performanzverbesserung. Dem Contracting-out liegt damit auch die Idee der Schaffung eines Marktes für öffentliche Dienstleistungen zu Grunde. Da es sich angesichts der weiterhin bestehenden staatlichen Regulierung jedoch nur um einen einschränkten Markt handelt, hat sich der Begriff des Quasi-Marktes eingebürgert (Le Grand/Bartlett 1993; Struyven/Steurs 2005).

Während Mitte der 1980er Jahre international die Monopolstellung der öffentlichen Arbeitsverwaltung bei der Vermittlung von Arbeitskräften vorherrschend war, kam es bis 1990 zu einer weitgehenden Liberalisierung im Sinne einer regulierten oder freien Koexistenz der öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlung (Walwei 1996a). Seitdem ist ein weiteres Jahrzehnt vergangen, und es zeichnet sich eine neue Tendenz ab. Zunehmend werden private Anbieter mit der Arbeitsvermittlung für Leistungsempfänger, also einer der Kernaufgaben der öffentlichen Arbeitsverwaltung, beauftragt (Sol/Westerveld 2005). Es handelt sich dabei nicht mehr um eine ergänzende Dienstleistung, wie z. B. bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung oder dem Vermittlungsgutschein, sondern vielmehr um die vollständige Übernahme der Arbeitsvermittlung und damit die Substitution der staatlichen Arbeitsverwaltung in diesem Bereich. Unbenommen davon ist die staatliche Arbeitsverwaltung weiterhin für die Leistungszahlungen zuständig.

Australien und die Niederlande sind die bedeutendsten Beispiele dieser neuen Entwicklung. In Australien wird die gesamte Arbeitsvermittlung von privaten Anbietern durchgeführt, die vom Arbeitsministerium dafür beauftragt werden. Die Niederlande haben die Zuständigkeit für alle marktfernen Kunden, d. h. für alle, von denen nicht zu erwarten ist, dass sie innerhalb von sechs Monaten eine neue Stelle finden, an private Anbieter überführt. In Großbritannien wiederum sind in dreizehn Modellbezirken (*Employment Zones*) private Anbieter für die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen (über 18 Monaten) zuständig und treten dabei an die Stelle von *Jobcentre Plus*. Es scheint sich also eine öffentlich-private Aufgabenteilung zwischen marktnahen und marktfernen Leistungsempfängern abzuzeichnen.

[3] Als alternative Form der funktionellen Privatisierung wäre auch ein Gutscheinsystem denkbar, bei dem es nicht zur direkten Beauftragung der privaten Anbieter über Vertragsvergaben kommt. Zu Gutscheinen für öffentliche Dienstleistungen am Arbeitsmarkt am Beispiel des Bildungsgutscheins vgl. Bruttel (2005a).

In diesem Artikel werden die Erfahrungen der drei Länder vergleichend analysiert. Die Ausführungen stützen sich auf 76 Experteninterviews und Informationsgespräche, intensive Dokumentenanalyse und Sekundärliteratur. Im folgenden Abschnitt werden zunächst die theoretischen Beurteilungskriterien für einen Erfolg des Contracting-out diskutiert. Abschnitt 3 beschreibt knapp die institutionellen Rahmenbedingungen in den drei Ländern. Angesichts der längsten Erfahrungen mit dem Contracting-out wird der Schwerpunkt auf Australien liegen. In Abschnitt 4 werden die Erfahrungen der drei Länder vor dem Hintergrund des 4-E-Konzeptes diskutiert. Abschnitt 5 schlägt als Folge der Untersuchung eine Trennung der öffentlich-privaten Zuständigkeiten entlang marktnaher und marktferner Arbeitssuchender vor. Der Artikel schließt mit Schlussfolgerungen für weitere Forschungsfragen und die Implikationen der internationalen Entwicklungen für die deutsche Reformdebatte ab.

## 2 Beurteilungskriterien und Probleme des Contracting-out

Als Maßstab zur Beurteilung von Verwaltungsreformen lassen sich in der Literatur – besonders mit Blick auf das Contracting-out der Arbeitsvermittlung – eine Reihe einheitlicher Kriterien erkennen (Le Grand/Bartlett 1993; Struyven/Steurs 2005; Salamon 2002). Dabei erscheint das aus der New-Public-Management-Forschung stammende Konzept der 3 E als das umfassendste, insofern sich die meisten der von anderen Autoren vorgeschlagenen Kriterien darunter subsumieren lassen. Die hiesige Bewertung wird sich daher am Konzept der 3 E (Effizienz (*efficiency*), Wirtschaftlichkeit (*economy*), Effektivität (*effectiveness*)), ergänzt um das für den vorliegenden Sachverhalt wichtige Kriterium der Gerechtigkeit (*equity*), orientieren (Naschold et al. 1996; Salamon 2002; Mosley/Schütz/Schmid 2003: 26).

### 2.1 Effizienz

Effizienz kann als das Verhältnis zwischen erzieltem Ergebnis und eingesetzten Mitteln verstanden werden. Dabei wird öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen im Allgemeinen sowohl eine geringere (interne) X-Effizienz als auch eine geringere (gesamtwirtschaftliche) allokative Effizienz unterstellt. Als Begründungen dienen mangelnde Wettbewerbsanreize, öffentliche Anbietermonopole und fehlende Eigentumsrechte (Mosley/Schütz/Schmid 2003: 25; Nowotny 1999: 232).

Als Gegenentwurf hierarchischer Strukturen gilt dabei der private Markt, in dem perfekter Wettbewerb herrscht (Williamson 1985). Dieser funktionierende Wettbewerb ist jedoch in vielen Fällen nicht vorhanden, wodurch die Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen oftmals scheitert. Denn bei einer geringen Anbieterzahl fehlt gerade der Wettbewerb, mit dem die Befürworter von Privatisierungen Effizienzsteigerungen begründen (Sclar 2000). Deshalb erscheint es wichtig, die Marktgegebenheiten eingehend zu analysieren. In Zusammenhang mit der Notwendigkeit eines funktionierenden Wettbewerbs spielt auch das Konzept des anfechtbaren Marktes (*contestable market*) eine wichtige Rolle (Baumol 1982; Fay 1997: 7). Ein anfechtbarer Markt ist als Markt ohne Eintritts- und Austrittsbarrieren definiert, so dass der Ein- und Austritt von Wettbewerbern jederzeit erfolgen kann. Theoretisch ist damit eine wohlfahrtsoptimale Lösung garantiert, ohne dass man sich über die Anzahl der tatsächlichen Wettbewerber sorgen muss. Gleichwohl ist es natürlich von Bedeutung, dass ausreichend viele potenzielle Marktteilnehmer vorhanden sind, da ansonsten eine monopol- oder oligopolartige Struktur entstehen kann, welche Wohlfahrtsverluste nach sich ziehen würde. Für den Wettbewerb beim Contracting-out ist schließlich charakteristisch, dass es sich weitgehend um einen Wettbewerb *für* den Markt und nicht – wie z. B. bei Gutscheinen – *im* Markt handelt (Domberger 1998: 159). Deshalb sind die Bewertungskriterien für die Auswahl der Anbieter ebenfalls ein entscheidender Parameter.[4]

Einen zweiten theoretischen Ausgangspunkt für die Ineffizienz öffentlicher Arbeitsverwaltungen stellt die Theorie der Verfügungsrechte dar (Picot/Wolff 1994; Richter/Furubotn 1996; Ebers/Gotsch 1999). Die Theorie der Verfügungsrechte postuliert, dass eine direktere Zuordnung der Verfügungsrechte an einer Ressource zu einer effizienteren Nutzung dieser führen, da der Rechtsinhaber durch sein Verhalten direkten Einfluss auf den Nutzengewinn aus dieser Ressource hat.[5] Je verdünnter die Rechte jedoch sind (z. B. in einer managergeführten Aktiengesellschaft oder in einem öffentlichen Unternehmen), desto weniger effizient ist der Umgang mit dem Eigentum. Durch die Schaffung von sog. Eigentumssurrogaten (z. B. ergebnisabhängige Vergütung) soll versucht werden, diese Verdünnung derart umzugestalten, dass beispielsweise der beauftragte Manager die Ressource behandelt wie sein Eigentum. Die ergebnisabhängige Vergütung ist jedoch ihrerseits nicht unproblematisch, wie die nachfolgenden Ausführungen noch zeigen werden.[6]

Die zwei wesentlichen Formen ergebnisabhängiger Vergütung sind *No-Cure-No-Pay* und *No-Cure-Less-Pay*. Bei *No-Cure-No-Pay* erfolgt die Vergütung vollständig erfolgsabhängig. Bei *No-Cure-Less-Pay* hingegen erhält der Anbieter zunächst eine erfolgsunabhängige Grundzahlung. Eine volle Vergütung erfolgt nur bei einer erfolgreichen Vermittlung. Aus theoretischer Sicht ist diese Kombination von Grund- und ergebnisabhängiger Vergütung Folge des Zielkonfliktes zwischen optimaler Anreizsetzung und der Risikoneigung der Anbieter im Sinne der Prinzipal-Agent-Theorie (Sappington 1991; Gibbons 1998). Bei *No-Cure-No-Pay*-Verträgen ist bei risikoaversen Anbietern aufgrund der hohen Varianz zwischen Erfolg und Misserfolg von einer entsprechend höheren Risikoprämie auszugehen. Die erhöhten Angebotspreise dienen dazu, im Erwartungswert (mit entsprechendem Risikoaufschlag) weiterhin einen konstanten Gewinn zu erzielen. Diese Risikoprämie kann durch eine schrittweise Vergütung (*No-Cure-Less-Pay*) allerdings gesenkt werden, wodurch auch der gesamte Angebotspreis im Erwartungswert reduziert werden würde (Eisenbach 2004: 120).

Ein Grundproblem, das in Zusammenhang mit den Vergütungsstrukturen regelmäßig auftritt, ist die Orientierung der Vergütung an der Bruttoeffektivität der Vermittlungsaktivitäten. In der Regel werden alle Eingliederungen entlohnt, obwohl ein Teil der Vermittlungen auch ohne Mitwirkung der Anbieter zustanden gekommen wäre. Eine ideale Anreizstruktur müsste hingegen jene Anbieter am höchsten entlohnen und bewerten, die den größten

[4] Aus theoretischer Sicht liegt hier das Problem der adversen Selektion innerhalb einer Prinzipal-Agent-Beziehung vor. Hierunter werden Fälle gefasst, bei denen die Entscheidungen einer Vertragspartei von deren privaten Informationen, z. B. über die Qualität eines Produktes oder einer Dienstleistung, begünstigt werden und die andere Vertragspartei dadurch zu Schaden kommt. Als wichtiges Instrument, um dieses Risiko zu minimieren, dient das *Screening*. Dabei geht es hinsichtlich des Contracting-out in erster Linie darum, möglichst aussagekräftige Informationen über die Qualität der Anbieter vor Vertragsabschluss zu erhalten.

[5] Man unterscheidet der Rechtstradition nach vier Einzelrechte, aus denen sich Verfügungs- bzw. Eigentumsrechte zusammensetzen können: das Recht, (1) die Ressource zu nutzen (*usus*), (2) die Ressource zu verändern (*abusus*), (3) die Erträge einzubehalten (*usus fructus*) sowie (4) die Ressource an Dritte zu veräußern (Liquidationsrecht).

[6] Die allgemein als Prinzipal-Agent-Beziehung zu charakterisierende Aufteilung in Auftraggeber und Auftragnehmer birgt in theoretischer Hinsicht das Risiko des *Moral Hazard*. Mit *Moral Hazard* wird das opportunistische Verhalten nach Vertragsabschluss beschrieben. Durch die Informationsasymmetrie ist es dem Prinzipal (Auftraggeber) nicht möglich, den Arbeitseinsatz des Agenten (Auftragnehmer) direkt zu beobachten. Meist sind nur die Ergebnisse des Arbeitseinsatzes ablesbar, z. B. die Anzahl der Vermittlungen in Beschäftigungsverhältnisse mit einer bestimmten Dauer. Diese Ergebnisse sind aber nur lückenhafte Ersatzindikatoren für den Arbeitseinsatz, da sie durch exogene Faktoren beeinflusst werden können (Sappington 1991).

Beitrag zur Verbesserung der Situation eines Arbeitslosen leisten. Wesentlicher Vergütungsmaßstab müsste also der Nettoeffekt (Zusatznutzen) der Dienstleistung auf die Situation des Arbeitslosen sein. Eine einheitliche Entlohnung nimmt implizit an, dass alle Teilnehmer von der Betreuung denselben Nutzen (in Form von zusätzlichem Einkommen) beziehen. Indem die Vergütung somit aber nicht die individuelle Nettowirkung, sondern die Bruttoergebnisse als Grundlage heranzieht, ermutigt sie die Anbieter, solchen Personen zu helfen, für die eine hohe Eingliederungswahrscheinlichkeit besteht, unabhängig davon, ob die Betreuung einen Einfluss darauf hat oder nicht. Derartiges Verhalten wird als *Creaming* (Rosinenpicken) bezeichnet (Heckman/Heinrich/Smith 2002: 788). Als Kehrseite des *Creaming* bezeichnet *Parking* die bewusste Reduzierung der Betreuung für schwierige Kunden. Aus praktischer Sicht erscheint eine vollkommen individuelle Zuordnung des Nettonutzens als wenig sinnvoll. Gewinnbringend kann jedoch die Einteilung der Arbeitssuchenden in möglichst homogene Gruppen sein, an die dann die Vergütung geknüpft wird. Das hierzu nötige Profiling hat dabei in den letzten Jahren große Fortschritte gemacht (Hasluck 2004).[7]

Als dritter Effizienztreiber – neben Wettbewerb und ergebnisabhängiger Vergütung – kann schließlich die Performanzmessung gesehen werden. Die Performanzmessung erfolgt in der Regel als Benchmarking, d. h. dem relativen Leistungsvergleich zwischen verschiedenen Anbietern unter Berücksichtigung exogener Faktoren wie Arbeitsmarktbedingungen und persönlichen Merkmalen der Teilnehmer (vgl. auch Mosley/Schütz/Schmid 2003; Hilbert 2004; Blien et al. 2004). Dadurch, dass die erzielten Eingliederungsquoten aus der Vergangenheit für eine erneute Auftragsvergabe relevant sind, entsteht die Situation eines wiederholten Spiels. Dies stellt einen weiteren Anreiz für eine effiziente Leistungserfüllung dar (Axelrod 1984).

## 2.2 Wirtschaftlichkeit

Unter der Wirtschaftlichkeit werden „die Konditionen und die Art und Weise der Beschaffung von Humankapital und Material verstanden. Eine wirtschaftlich arbeitende Organisation beschafft diese Faktoren in ausreichender Menge und Qualität und zu den geringsten Kosten“ (Mosley/Schütz/Schmid 2003: 26). Beim Contracting-out wird vermutet, dass durch private Anbieter aufgrund einer vom öffentlichen Sektor unterschiedlichen Personalpolitik eine erhöhte Mitarbeitervielfalt und damit neue Qualifikationen in die Dienstleistungserfüllung eingebracht würden (Thuy/Hansen/Price 2001: 127). Gleichzeitig ist daran zu denken, dass im privaten Sektor auch viele der Privilegien öffentlicher Angestelltenverhältnisse nicht gültig sind (Gregory/Borland 1999). Beide Faktoren können dazu dienen, die Wirtschaftlichkeit der Arbeitsvermittlung zu steigern.

## 2.3 Effektivität

Mit Effektivität wird allgemein die Wirksamkeit einer Maßnahme beschrieben („Tun wir die richtigen Dinge gemäß den gesetzten Zielen?“). Beim Contracting-out steht zunächst die Eingliederung von Arbeitssuchenden im Mittelpunkt. Für die Evaluation der Performanz von öffentlichen Arbeitsvermittlungen (bzw. aktiver Arbeitsmarktpolitik) lassen sich drei Ansätze unterscheiden. Erstens können auf einer aggregierten Ebene Strukturdaten, wie z. B. Marktanteile der öffentlichen Arbeitsverwaltung, Zahl der offenen Stellen oder auch Vermittlungen in Beschäftigung, erhoben werden (Walwei 1996b). Zweitens besteht die Möglichkeit, in Mikrostudien die individuelle Programmwirkung für die Teilnehmer zu messen (Martin/Grubb 2001; Hujer/Caliendo 2001; Schmidt et al. 2001). Schließlich kann drittens eine aggregierte Wirkungsanalyse vorgenommen werden, die die Auswirkungen der Programme unter Einbezug des gesamten Arbeitsmarktes analysiert (De Koning/Mosley 2001; Hujer/Caliendo 2001).

In der tatsächlichen Umsetzung ergeben sich für die aufgezeigten Untersuchungsdesigns im vorliegenden Zusammenhang jedoch grundsätzliche Probleme. Längsschnittvergleiche für alle drei Methoden scheitern in der Regel an teilweise fundamentalen Veränderungen von Parametern in Zielgruppendefinition, Ergebniserfassung und Programmzuschnitt oder schlicht fehlenden Zahlen (OECD 2001a; Eardley/Abello/MacDonald 2001: 18). Diese Einschränkung bei Längsschnittvergleichen wurde auch von allen befragten nationalen Wissenschaftlern bestätigt. Es ist bezeichnend, dass es dazu weder in Australien noch in den Niederlanden wissenschaftlich fundierte Arbeiten gibt.

Für einen validen Querschnittsvergleich der individuellen Programmwirkung zwischen privaten Anbietern auf der einen und der staatlichen Arbeitsverwaltung auf der anderen Seite wären die gleichzeitige Existenz beider Organisationen und die Betreuung gleicher Zielgruppen Voraussetzung. Da

[7] Vgl. hierzu auch die Ergebnisse der internationalen IAB-Fachkonferenz „Profiling for Better Services“ im Januar 2005.

aber in Australien die Arbeitsvermittlung vollständig an private Anbieter ausgelagert wurde und in den Niederlanden CWI und private Anbieter disjunkte Zielgruppen bedienen, fehlt es in beiden Ländern an dieser Voraussetzung. Ein direkter Vergleich zwischen öffentlicher Arbeitsverwaltung und privaten Anbietern ist lediglich in Großbritannien möglich, da die Employment Zones nur in dreizehn Bezirken bestehen, so dass diese mit ähnlichen *Jobcentre-Plus*-Bezirken gematcht werden können.

Da die direkte empirische Evidenz zur Beurteilung der Effektivität derzeit noch schwach ist, erscheint es angemessen, auch qualitative Argumente heranzuziehen. Dabei spielt besonders die Entwicklung maßgeschneiderter Konzepte eine wichtige Rolle, die unter dem Schlagwort der „Flexiblität" zusammengefasst werden können: „Flexibility […] is about giving personal advisers the discretion, tools and confidence to deal with customers in a tailored manner which reflects customers' individual needs" (Griffiths/Irving/McKenna 2003: i). Wie genau sich diese Flexibilität äußert, wird im entsprechenden Abschnitt dargestellt. Insofern bei gegebenem Budget eine höhere Eingliederungsquote erzielt werden kann, führt dies letztlich zu einer Kosteneffektivität, die geeignet ist, eine effizientere Leistungsbereitstellung zu gewährleisten.

### 2.4 Gerechtigkeit

Als viertes Kriterium für die Bewertung des Contracting-out dient im Rahmen dieses Artikels die Gerechtigkeit. Die Diskussion um den Begriff der Gerechtigkeit ist vielschichtig (vgl. z. B. Okun 1975) und soll für den vorliegenden Sachverhalt nur sehr fokussiert aufgegriffen werden. Als Maßstab für Gerechtigkeit in Zusammenhang mit der Arbeitsvermittlung kann gelten, dass sich eine gerechte Dienstleistungserfüllung in erster Linie an den Bedürfnissen der Arbeitssuchenden und nicht an Faktoren wie Einkommen, sozioökonomischem Status, Geschlecht oder Herkunft orientiert (Le Grand/Bartlett 1993: 19). Das größte Bedenken, das bei der Beauftragung privater Anbieter hervorgebracht wird, ist die Gefahr des *Creaming* und *Parking* von „schwierigen" Arbeitssuchenden bei den privaten Anbietern. Allerdings darf aus vergleichender Sicht nicht vergessen werden, dass beides auch in öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu finden ist (Schütz 2001). Eine gerechte Aufgabenerfüllung würde also bedeuten, dass es nicht zu *Creaming* und *Parking* kommt. Somit müssen geeignete Vertragsmechanismen gefunden werden, die ein solches Verhalten verhindern können.

In diesem Zusammenhang ist auch die Vollständigkeit der Verträge zu prüfen (Hart/Schleifer/Vishny 1997). Denn die Arbeitsvermittlung ist als personenbezogene, soziale Dienstleistung in ihrer Beschaffenheit komplexer als andere privatisierte Güter und Versorgungsdienstleistungen (Mühlenkamp 1999). Dieser Punkt kann zwar an dieser Stelle aus Platzgründen nicht vertieft werden. Dennoch soll die wichtige Unterscheidung zwischen Ergebnis- und Prozessvollständigkeit kurz genannt werden. Im Gegensatz zum Pflege- und Gesundheitssektor sind die Ergebnisse der Arbeitsvermittlung gut messbar (Vermittlung ja oder nein). Allerdings ist es schwieriger die Prozesse, die zu diesem Ergebnis führen, zu spezifizieren. Dies resultiert aus dem grundsätzlichen Zielkonflikt des Contracting-out, das ja gerade darauf abzielt, diese Freiheit bzw. Flexibilität zu gewähren, andererseits aber auch eine gerechte Dienstleistungserbringung gegenüber allen Arbeitssuchenden gewährleisten sollte.

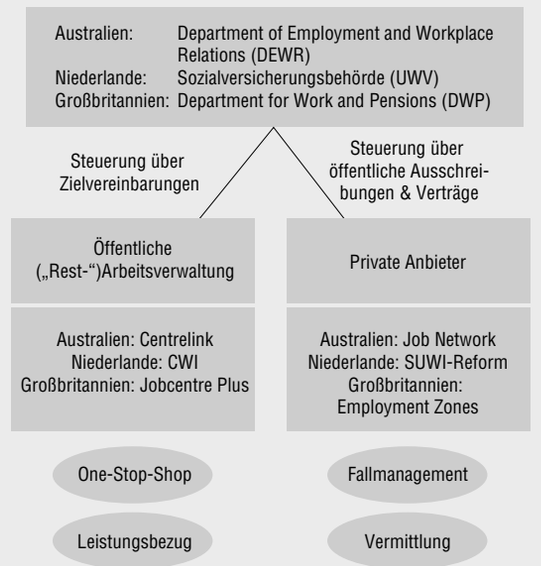
## 3 Institutionelle Rahmenbedingungen in den drei Ländern

Obwohl im Detail mit unterschiedlichen Abgrenzungen, gibt Abbildung 1 idealtypisch die institutionelle Struktur in den drei Ländern wieder. In allen Ländern werden auf der einen Seite private Anbieter mit der Vermittlung für Arbeitslose beauftragt. Auf der anderen Seite steht eine öffentliche Institution, die im Rahmen der Aufgabenteilung vor allem für den Erstkontakt und den Leistungsbezug zuständig ist. In den drei Ländern haben diese öffentlichen Einrichtungen zudem zu einem unterschiedlichen Grad weiterhin Verantwortung für die Vermittlung marktnaher Kunden. In Australien besteht diese nur in der Bereitstellung von Selbstbedienungsterminals, in den Niederlanden werden durch CWI marktnahe Arbeitssuchende beraten und vermittelt. In Großbritannien wiederum ist *Jobcentre Plus* auch weiterhin für die Vermittlung aller Gruppen außer den Langzeitarbeitslosen in den Employment Zones zuständig. Wie nachfolgend noch deutlich zu erkennen, sind private Anbieter volumenmäßig vor allem für marktferne Arbeitssuchende mit mehreren Vermittlungshemmnissen zuständig (vgl. ausführlich Abschnitt 5).

### 3.1 Australien

Australien hat seine öffentliche Arbeitsverwaltung nach einer rund fünfjährigen Vorlaufzeit in eine privatisierte Struktur, das sog. *Job Network*, überführt. Seit 1998 dient *Centrelink* als öffentlicher *One-Stop-Shop*, der für alle vom Bund verwalteten Sozialleistungen (z. B. Arbeitslosenunterstützung, Kindergeld, Pensionen) zuständig ist (vgl. auch Clasen

**Abbildung 1**
**Die institutionelle Struktur einer privatisierten Arbeitsvermittlung**




Quelle: Eigene Darstellung

et al. 2001). Für Arbeitslose prüft *Centrelink* die Anspruchsberechtigung für die Arbeitslosenunterstützung (*Newstart Allowance*), führt mit Hilfe des *Jobseeker Classification Instrument* (JSCI) ein Profiling durch und leitet den Arbeitssuchenden daraufhin zu einem privaten Anbieter weiter. Die privaten Anbieter werden vom *Department for Employment and Workplace Relations* (DEWR) durch Ausschreibungen im Drei-Jahres-Turnus zentral beauftragt, wobei die Verträge geographisch in 137 Arbeitsmarktbezirke (*Employment Service Areas*: ESAs) unterteilt sind. Für die Auswahl der Anbieter ist deren Fähigkeit, die Dienstleistung zu erbringen (40 %), und die Fähigkeit, gute Vermittlungsergebnisse zu erzielen (60 %), entscheidend. Das erste Kriterium fasst im Wesentlichen Input-bezogene Faktoren zusammen (z. B. die Qualifikation der Mitarbeiter, die Fallmanagementmethoden oder die Ausstattung der Büroräumlichkeiten), während die Fähigkeit zur Erzielung guter Vermittlungsergebnisse sich vor allem auf die quantitativ belegte Leistung in der Vergangenheit stützt. Ein Preiswettbewerb findet nicht statt, da die Vergütung vom Ministerium vorab festgelegt wird.

Am 1. Juli 2003 hat die dritte Vertragslaufzeit begonnen (ESC 3).[8] In den ersten beiden Verträgen (ESC 1 und 2) gab es drei wesentliche Dienstleistungen für Arbeitssuchende: *Job Matching*, *Job Search Training* und *Intensive Assistance*. Je nach Profiling-Ergebnis wurden Arbeitslose zu einem dieser drei Angebote weitergeleitet. Dabei bestand das *Job Matching* aus einfachen Vermittlungsleistungen, d. h. der Eingabe eines Bewerberprofils oder der Suche nach offenen Stellen, *Job Search Training* umfasste ein mehrwöchiges Bewerbungstraining und *Intensive Assistance* war als zwölfmonatiges Fallmanagement konzipiert, das im Allgemeinen an Langzeitarbeitslose gerichtet war und mit rund drei Viertel des *Job-Network*-Budgets das mit Abstand wichtigste Programm war.

Mit Beginn des dritten Vertrages wurde diese Differenzierung zugunsten einer einheitlichen Dienstleistungskette fallen gelassen, der nun alle Arbeitssuchenden vom ersten Tag an folgen. In den ersten drei Monaten besteht faktisch keine Hilfestellung (außer der Eingabe des Bewerberprofils und der Bereitstellung von Selbstbedienungsterminals). Danach findet ein dreiwöchiges Bewerbungstraining statt. Nach sechs Monaten ist jeder Arbeitslose in Australien zu einer sechsmonatigen Aktivität im Rahmen der *Mutual Obligation* verpflichtet, um weiterhin Anspruch auf die Arbeitslosenunterstützung zu haben.[9] Erst nach zwölf Monaten setzt eine intensive Betreuungsphase ein. Rund ein Fünftel aller Arbeitssuchenden wird jedoch als „besonders benachteiligt" eingestuft und direkt in diese intensive Betreuungsphase verwiesen.

Die Vergütungsstruktur für die privaten Anbieter ist eine Kombination aus Grund- und Ergebnisvergütung (vgl. auch Tabelle 4 weiter unten). Auf der einen Seite werden die Anbieter für die jeweils erbrachte Dienstleistung direkt vergütet, wobei die Abrechnung über ein integriertes Computernetzwerk erfolgt. Auf der anderen Seite ergibt sich ein Großteil ihrer Vergütung aber aus einer erfolgsabhängigen Vermittlungsprämie. Dabei hängt die Vermittlungsprämie von drei Faktoren ab: der Dauer der Arbeitslosigkeit, der Art der Vermittlung und

[8] ESC steht dabei für *Employment Services Contract*. ESC 1 dauerte von Mai 1998 bis Februar 2000, ESC 2 von März 2000 bis Juni 2003.

[9] *Mutual Obligation* lässt sich als „gegenseitige Verpflichtung" übersetzen und deutet an, dass Arbeitssuchende im Gegenzug für ihre Arbeitslosenunterstützung auch eine Verpflichtung zu einem aktiven Verhalten haben. Dies kann in Form einer Teilzeitbeschäftigung, der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme oder dem Engagement in gemeinnützigen Projekten erfolgen. Soweit sich der Leistungsbezieher nicht selbst um eine Aktivität kümmert, wird ihm eine gemeinnützige Arbeit (z. B. Umweltarbeiten oder Altenpflege) im Rahmen von *Work for the Dole* (dt.: „Arbeiten für die Stütze") zugewiesen. Für Personen im Alter von 18–20 Jahren umfasst die Teilnahmepflicht 24 Stunden innerhalb von zwei Wochen, für Personen im Alter von 21–39 Jahren 30 Stunden innerhalb von zwei Wochen, für Personen zwischen 40–49 Jahren 6 Stunden innerhalb zwei Wochen.

ihrer Nachhaltigkeit (d. h. 3 oder 6 Monate Beschäftigung nach Vermittlung).[10]

Zusätzlich zu Grundzahlungen und Vermittlungsprämie wird in ESC 3 mit dem *Jobseeker Account* außerdem ein Budget ausgewiesen, das ausschließlich für unmittelbare Maßnahmen in Zusammenhang mit den Arbeitssuchenden ausgegeben werden kann (z. B. Lohnsubvention, Anschaffungen wie Anzüge oder Mobiltelefone oder kurze Trainingsmaßnahmen). Soweit die Mittel nicht verwendet werden, verfallen sie. Damit wird verhindert, dass Anbieter durch das Parken von Teilnehmern ihren Gewinn erhöhen können. Im Gegensatz zu ESC 1 und 2, in denen den Anbietern pauschalierte Beträge für die gesamte Betreuungsperiode gezahlt und weitgehend Gestaltungsfreiheit beim Mitteleinsatz gelassen wurde, steht bei ESC 3 somit die Äquivalenz von Zahlungen und erbrachten Dienstleistungen stärker im Mittelpunkt.

Da die vom Arbeitsministerium verwaltete öffentliche Stellendatenbank *Australian Job Search* vor allem aus Stelleneintragungen privater Anbieter gespeist wird, werden in ESC 3 *Job Placement Licenses* vergeben. Es gibt derzeit rund 500 Lizenzinhaber (vornehmlich private Arbeitsvermittlungen). Diese verpflichten sich, alle ihre Stellen in die öffentliche Stellendatenbank einzutragen. Als monetären Anreiz erhalten sie für jede von ihnen eingestellte offene Stelle, die besetzt werden konnte, eine Prämie zwischen 109 Euro und 363 Euro.[11]

## 3.2 Niederlande[12]

Die Niederlande haben seit dem 1. Januar 2002 mit der SUWI-Reform ein ähnliches System eingeführt. Als erste Anlaufstelle dienen die staatlichen *Centra voor Werk en Inkomen* (CWI). Die wesentlichen Aufgaben der CWI sind, erstens, die Erhebung der nötigen Daten für den Leistungsbezug, wobei CWI mit der nachfolgenden Beurteilung, Auszahlung und Verwaltung der Leistungszahlungen nichts mehr zu tun hat. Zweitens wird anhand des sog. *Kansmeter* (Chancenmesser), einem auf 18 Fragen aufbauenden Fragebogen, ein Profiling vorgenommen, das die Arbeitsuchenden in verschiedene Segmente bzw. Kategorien (*Fasen*) (von 1 bis 4) einteilt. Eine höhere Kategorie bedeutet dabei stärkere Vermittlungshindernisse.[13] Marktnahe Kunden (Kategorie 1) verbleiben bei CWI. Alle anderen Personen werden entsprechend ihrer Anspruchsberechtigung an die Sozialversicherungsbehörde UWV (Arbeitslosen- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung) und Gemeinden (Sozialhilfe) weitergeleitet, die – oftmals nach einem erneuten Profiling – die Personen dann an private Anbieter weiterleiten. CWI leitet die Personen also nicht direkt an private Anbieter weiter, sondern an Berater von UWV und Gemeinden.[14] Als dritte Aufgabe obliegt CWI die Transparenz am Arbeitsmarkt, was sowohl die Registrierung offener Stellen als auch die allgemeine Berufsberatung umfasst.

UWV ist als Sozialversicherungsbehörde auf die Leistungsverwaltung für Arbeitslosen- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung beschränkt und seit der SUWI-Reform verpflichtet, Arbeitsvermittlungsdienstleistungen von privaten Anbietern einzukaufen. Dieser Einkauf erfolgte 2001 und 2002 durch eine jährliche Ausschreibung, seit 2003 werden Verträge vierteljährlich, jeweils mit einer einjährigen Laufzeit, ausgeschrieben. Die Auswahl stützt sich auf vier Kriterien: Erfahrung, angebotene Vermittlungsquote des Anbieters, Preis und Methodik. Die Lose sind nach Zielgruppen und sechs Arbeitsmarktregionen gegliedert. Für Arbeitslosengeldbezieher gibt es fünf Zielgruppen (Personen mit sozio-ökonomischen Problemen, älter als 50 Jahre, Kategorie-2-Kunden, Kategorie-3-und-4-Kunden sowie ethnische Minderheiten), für Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrente sind es 17 Zielgruppen.

---

[10] Bezüglich der Art der Vermittlung wird zwischen Primär- und Sekundärergebnissen differenziert. Als Primärergebnisse gelten solche Vermittlungen, bei denen die Arbeitssuchenden ein Arbeitsverhältnis, eine nicht-subventionierte Selbständigkeit, eine Lehre oder ein *Traineeship* (Referendariat, Praktikum) antreten und dadurch der Leistungsbezug vollständig endet. Als Sekundärergebnisse gelten Vermittlungen, bei denen es zu einer lediglich 70 %igen Leistungsreduzierung kommt oder die Vermittlung in eine mindestens einsemestrige Bildungsmaßnahme erfolgt.

[11] Der Übersicht und Vergleichbarkeit halber werden alle Beträge ausschließlich in Euro ausgewiesen. Als Umrechnungskurs für australische Dollar und britische Pfund wurde die Kaufkraftparität für das Jahr 2003 zu Grunde gelegt (OECD 2004: 257). Diese betrug auf zwei Nachkommastellen gerundet 1 Australischer Dollar (AUD) = 0,66 Euro und 1 Britisches Pfund (GBP) = 1,41 Euro.

[12] Stand: 31. 12. 2004. Im Gegensatz zu Australien und den britischen Employment Zones unterliegen die institutionellen Rahmenbedingungen in den Niederlanden noch einer relativ hohen Veränderungsrate. Für die Niederlande vgl. ausführlich Bruttel (2004).

[13] Aufgrund kritischer Evaluationen hinsichtlich der Vorhersagekraft des *Kansmeter* wurde dieser überdacht. Derzeit wird in Pilotprojekten ein neues System getestet, was nur noch eine A-B-Einteilung kennt. Dabei sind A-Kunden solche, die bei CWI verbleiben, B-Kunden werden direkt an UWV und Gemeinden weitergeleitet. Allerdings soll es möglich sein, einen größeren Personenkreis zunächst als A-Kunden einzustufen und dann im Zeitverlauf durch nähere Beobachtung als B-Kunden zu erkennen, wenn deutlich wird, dass die Beratungsleistung von CWI nicht ausreicht.

[14] Die Situation der Gemeinden wird im Folgenden ausgeblendet, da es sich hierbei nicht um die öffentliche Arbeitsverwaltung handelt. Soweit deshalb von den Niederlanden die Rede ist, handelt es sich immer um die Vertragsvergabe durch UWV.

In den ersten beiden Vertragsrunden (2001 und 2002) wurden Anbieter auf der Grundlage von Produkten beauftragt. Dies bedeutete, dass der Anbieter die Bedürfnisse des Teilnehmers einschätzte und UWV hiernach eine Reihe von Maßnahmen (z. B. Bewerbungstraining, psychologische Betreuung oder intensives Job-Coaching) vorschlug, die dann genehmigt werden mussten. Jedes Produkt hatte dabei einen Preis, der teilweise zum Zeitpunkt der Ausführung, teilweise erst nach erfolgreicher Eingliederung gezahlt wurde. Für die meisten Arbeitslosengeldbezieher wurden 50 % des Preises sofort, 50 % nach erfolgreicher Eingliederung bezahlt, wobei bei schwierigeren Zielgruppen der Anteil der fixen Komponenten größer war. Dieses relativ aufwändige Verfahren wurde jedoch 2003 aufgegeben.[15]

Bei der Vergütungsstruktur gilt nun zielgruppenabhängig entweder das *No-Cure-Less-Pay*- (für Zielgruppen mit größeren Vermittlungsbarrieren) oder *No-Cure-No-Pay*-Prinzip (für Zielgruppen mit weniger großen Vermittlungsbarrieren). Als erfolgreiche Vermittlung gilt eine mindestens sechsmonatige Beschäftigung. Die jüngsten Entwicklungen deuten auf eine Zunahme der *No-Cure-No-Pay*-Verträge auch für schwierigere Zielgruppen hin. Zusätzlich werden noch zwei Arten von Boni bezahlt. Ein Vermittlungsbonus von max. 750 Euro belohnt eine möglichst langfristige Eingliederung (z. B. unbefristeter Vertrag). Der Tempobonus belohnt die Schnelligkeit der Vermittlung und ist umso höher (ebenfalls max. 750 Euro), desto schneller eine Person vermittelt werden konnte.

### 3.3 Großbritannien[16]

Im Gegensatz zu Australien und den Niederlanden sind die Employment Zones in Großbritannien auf insgesamt 13 wirtschaftlich besonders benachteiligte Bezirke beschränkt. In diesen Employment Zones sind seit 2000 private Anbieter anstelle von *Jobcentre Plus* für die Betreuung von Langzeitarbeitslosen (über 18 Monate), zuständig. Die derzeitigen Verträge laufen seit Ende 2003 bzw. Anfang 2004 und dauern bis 2009 bzw. 2010. Bei den Employment Zones ist zwischen *Single Provider Zones* und *Multiple Provider Zones* zu unterscheiden. In Single Provider Zones betreut ein Anbieter alle Langzeitarbeitslosen, während die Aufträge in den Multiple Provider Zones auf bis zu drei Anbieter verteilt sind. Die Dienstleistungskette der Anbieter umfasst dabei drei Stufen. Stufe 1 dauert vier Wochen und dient der Erstellung eines Eingliederungsplans zwischen Anbieter und Teilnehmer, der dann in der 26-wöchigen Stufe 2 umgesetzt werden soll. Stufe 3 sieht entweder die Vermittlung oder eine *Follow-On*-Periode vor, in der nicht-vermittelte Personen auch weiterhin betreut werden können. Im Falle einer doch noch erfolgreichen Vermittlung während dieser Nachbetreuungsphase sind die Anbieter weiterhin zur vollen Prämie berechtigt. Die Anbieter in den Employment Zones werden besonders stark ergebnisabhängig vergütet (Tabelle 1). Zwar erhalten sie zu Beginn der zweiten Stufe bereits eine relativ hohe Zahlung, allerdings sind sie im Gegenzug dazu verpflichtet, den Teilnehmern davon das Arbeitslosengeld zu bezahlen. Die Zahlung entspricht dem durchschnittlichen Arbeitslosengeld für 21 Wochen. Da die zweite Stufe jedoch maximal 26 Wochen dauern kann, besteht ein Anreiz für den privaten Anbieter, Teilnehmer möglichst schnell zu vermitteln. Zusätzlich zu den genannten Prämien gibt es einen jährlichen Performanzbonus, falls ein Anbieter die mit dem Ministerium ausgehandelten Ziele erreicht.

## 4 Erfahrungen mit dem Contracting-out in den Untersuchungsländern

Anhand der theoretischen Vorüberlegungen aus Abschnitt 2 sollen in diesem Abschnitt die empirischen Erfahrungen aus den drei Untersuchungsländern analysiert werden. Dabei wird das 4-E-Konzept (Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Gerechtigkeit) als konzeptioneller Rahmen dienen.

### 4.1 Effizienz

Mit Blick auf das Kriterium der Effizienz sind die Einführung eines Wettbewerbsmarktes, die ergebnisabhängige Vergütung und schließlich die Performanzmessung von Bedeutung.

#### 4.1.1 Effizienz durch Wettbewerb

##### *Vergabeverfahren*

Am Beginn des Contracting-out steht in jeder Vergaberunde die Auswahl der Anbieter. Die Vergabeverfahren finden als öffentliche Ausschreibungen statt. Dies bedeutet, dass die Vergabeunterlagen an alle Bewerber versandt werden und alle Bewerber auch Angebote einreichen können.[17] Ziel der Ver-

[15] Vgl. zur Darstellung des alten Systems Stryuven/Steurs (2002).
[16] Für eine ausführliche Darstellung der Employment Zones vgl. Bruttel (2005 c).
[17] Für eine Systematik der Vergabeverfahren vgl. Reidt/Stickler/Glahs (2003). Einzige Ausnahme zu dieser Regel stellte die zweite Vertragsrunde in den Niederlanden dar, bei der eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt wurde (Struyven/Steurs 2002; Vinke/Genabeek 2002).

Tabelle 1
**Dienstleistungskette und Vergütungsstruktur in den Employment Zones**

| Stufe 1 | Stufe 2 | Stufe 3a | Stufe 3b[a] |
|---|---|---|---|
| Eingliederungsplan | Fallmanagement | Vermittlung | Beschäftigung (bzw. Follow-On) |
| 4 Wochen | 26 Wochen | | 13 Wochen |
| 423 Euro | 1.816 Euro bis 2.451 Euro | 564 Euro | 5.076 Euro (falls wiederholte Teilnahme oder Vermittlung direkt aus Stufe 1) 3.384 Euro (in allen anderen Fällen) |

*Anmerkung: (a) In den Multiple Provider Zones werden lediglich 2.820 bzw. 4.230 Euro bezahlt. Im Gegenzug ist der Performanzbonus höher.*

Quelle: DWP (2003a; 2003b).

gabeverfahren ist es, möglichst aussagekräftige Informationen über die Anbieter zu erhalten, um deren zukünftige Leistungsfähigkeit einschätzen zu können. Die Vertragsdauer variiert stark zwischen einem Jahr in den Niederlanden, drei Jahren in Australien und bis zu sieben Jahren in den Employment Zones. Die Auswahlkriterien sind in allen drei Ländern relativ ähnlich (DEWR 2002 c; UWV 2003; DWP 2003b). Formalrechtliche Anforderungen (z. B. Gewerbeanmeldung, Nachweis finanzieller Solidität) haben in Regel den Charakter von Ausschlusskriterien. Als zweites werden qualitative Input-Kriterien (z. B. Mitarbeiterqualifikation, Methode, Räumlichkeiten) bewertet. Output- bzw. Outcome-Kriterien (z. B. Zahl der erfolgreichen Eingliederungen in der vergangenen Vertragslaufzeit) werden als drittes geprüft. Zu Beginn der Privatisierung haben vor allem die qualitativen inputorientierten Prozessindikatoren die Grundlage für Vergabeentscheidungen gebildet, weil aussagekräftige Outcome-Leistungsbewertungen fehlen.[18] Im Gegensatz zur Praxis in der Vergangenheit, als Vermittlungen die relevante Kennzahl waren, sind in den Untersuchungsländern Eingliederungen in vollwertige Beschäftigung für drei bzw. sechs Monate der relevante Erfolgsmaßstab.

Aus theoretischer Sicht sind hinsichtlich der Wahl der Kriterien sowohl so genannte Schönheitswettbewerbe (Beauty Contests) als auch Auktionen denkbar (Dykstra/De Koning 2004). Bei Auktionen entscheidet allein der Preis über die Auftragsvergabe. Bei Schönheitswettbewerben werden hingegen sowohl der Preis als auch die Qualität der angebotenen Leistung beurteilt. Es handelt sich also um multidimensionale Bewertungskriterien. Im Bereich einer so komplexen Dienstleistung wie der Arbeitsvermittlung, bei der die Qualität nicht als gegeben bzw. konstant über alle Anbieter hinweg angenommen werden kann, sind Zweifel angebracht, ob der Preis eine dominierende Rolle spielen sollte. Schließlich kommt es entscheidend auf die Methodik und Arbeitsweise eines Vermittlers sowie die Vermittlungsergebnisse an.

Der Preis ist denn auch derzeit nur noch in den Niederlanden mit einer Gewichtung zwischen 17 bis 28 % (abhängig von der Zielgruppe) von Bedeutung. In Australien spielte der Preis lediglich in den ersten beiden Vertragsrunden eine gewisse Rolle, während in Großbritannien von Beginn an die Preise administrativ festgesetzt wurden und der Wettbewerb nur auf Grundlage von Qualität (einschließlich erreichter Eingliederungsergebnisse) stattfand. Der Preiswettbewerb birgt – wie sich auch in Deutschland gezeigt hat – die Gefahr, dass Anbieter ihre Leistungsfähigkeit bzw. den Aufgabenumfang unterschätzen und daher Preise bieten, die sie anschließend nicht einhalten können. Aus der Auktionstheorie ist dieses Phänomen als Fluch des Gewinners (*winner's curse*) bekannt (Thaler 1988). Gleichwohl kann ein begrenzter Preiswettbewerb zu Beginn des Contracting-out vorteilhaft sein, weil es dem Auftraggeber dadurch möglich ist, seine Informationen über die Gleichgewichtspreise auf dem Markt zu verbessern.

### *Marktentwicklung und Anfechtbarkeit*

Zum Zeitpunkt der ersten Ausschreibung waren in allen drei Ländern ausreichend viele Anbieter vorhanden (ANAO 1998: 158; Vinke/Genabeek 2002:

[18] Zur allgemeinen Bedeutung von Input, Output und Outcome in der Verwaltungswissenschaft vgl. Nullmeier (1998). Für den Arbeitsmarkt vgl. Mosley/Schütz/Schmid (2003: 40).

Tabelle 2
**Marktkonzentration in Australien und den Niederlanden (2003)**

| | Australien | Niederlande (UWV) |
|---|---|---|
| Anbieter insgesamt | 109 | 47 |
| Marktanteil der fünf größten Anbieter | 38,8 % | 52,2 % |
| Marktanteil der zehn größten Anbieter | 54,8 % | 73,8 % |
| Durchschnittlicher Markanteil der verbleibenden Anbieter | 0,5 % | 0,7 % |

Quelle: Eigene Berechnungen. Daten für die Niederlande zur Verfügung gestellt von UWV. Für Australien vgl. DEWR (2003).

16). In Australien zeigte sich in ESC 3 jedoch, dass das Zusammenfassen vormals getrennter Dienstleistungen in eine Dienstleistungskette (*continuum*) den Anbieterkreis einschränkt, weil eine breitere Expertise vorzuhalten ist. Die Festlegung des Dienstleistungsumfangs hat also einen maßgeblichen Einfluss auf die Zahl der potenziellen Bewerber.

Trotz der teilweise sehr großen Zahl an Bewerbern weist der Markt für öffentliche Vermittlungsdienstleistungen in allen drei Ländern eine hohe Konzentration auf (Tabelle 2). In Australien teilen sich die größten zehn Anbieter rund 55 %, in den Niederlanden 74 % des gesamten Auftragsvolumens. Während in Australien diese Quote relativ konstant geblieben ist, ist sie in den Niederlanden von anfangs 83,4 % gesunken. In Großbritannien zeigte sich die hohe Konzentration darin, dass in der ersten Vertragsrunde drei Anbieter alle fünfzehn Verträge unter sich aufgeteilt haben. In der jetzigen Vertragsrunde sind es – nicht zuletzt aufgrund der kleineren Losgrößen in den Multiple Provider Zones – sieben Anbieter in dreizehn Bezirken.

Die Anfechtbarkeit des Marktes hat in Australien im Laufe der Jahre stark abgenommen. Dafür war nicht zuletzt die Regelung verantwortlich, dass für die dritte Vertragsrunde 60 % der Verträge nicht ausgeschrieben, sondern direkt an die besten Anbieter aus der vorangegangenen Runde vergeben wurden (*roll over*). Dies hat dazu geführt, dass letztlich sogar nur 1,5 % des gesamten Vertragsvolumens an neue Anbieter gingen, da die anderen 38,5 % der freien Verträge von bereits etablierten Anbietern gewonnen wurden (DEWR 2003). Solche aggregierten Zahlen vernachlässigen jedoch den Gewinn und Verlust von Verträgen zwischen bestehenden Anbietern. Leider sind hierzu keine genauen Zahlen verfügbar. Bei der Anfechtbarkeit des Marktes für neue Anbieter zeigt sich auch ein Zielkonflikt bei der Wahl der Vergabekriterien. Auf der einen Seite ist es wünschenswert, Anbieter aufgrund ihrer in der Vergangenheit erbrachten Leistungen auszuwählen. Auf der anderen Seite schränkt das konsequenterweise aber die Möglichkeit neuer Anbieter ein, öffentliche Aufträge zu gewinnen.

UWV in den Niederlanden schreibt daher zwischen 10 und 15 % der Verträge ausschließlich für neue Anbieter aus. Damit wird eine garantierte Anfechtbarkeit und systemimmanente Dynamik erzielt. Die dahinter stehende Philosophie will neuen Anbietern die Möglichkeit geben, sich zunächst zu beweisen, um dann in späteren Ausschreibungen auch für größere Lose in Frage zu kommen. So wurden im Jahr 2003 47 % der Anbieter erstmals beauftragt, haben aber nur 16 % des gesamten Auftragsvolumens erhalten.[19] In den Employment Zones wurde in der zweiten Vertragsrunde versucht, durch die Einrichtung der Multiple Provider Zones den Markt stärker (auch für kleinere Anbieter) anfechtbar zu machen. Diese Strategie war erfolgreich, denn von den nun sieben beauftragten Anbietern sind vier erstmals dabei.

Die Marktstabilisierung – wie in Australien – ist teilweise auch politisch erwünscht (Eardley 2003). Das zeigt sich in den zunehmend längerfristigen Verträgen oder der automatischen Vertragsverlängerung. Der Gesichtspunkt der Stabilisierung gewinnt mit zunehmender Marktreife an Gewicht. Grundsätzlich ist eine derartige Stabilisierung aber nur sinnvoll, wenn eine ausreichende, kontinuierliche Performanzmessung erfolgt und die Kündigung der Verträge bei schlechter Leistung (z. B. unterdurchschnittlichen Eingliederungsquoten) möglich ist.

### 4.1.2 Effizienz durch ergebnisabhängige Vergütung

Durch die ergebnisabhängige Vergütung sollen im Sinne von Eigentumssurrogaten die nötigen Anreize für eine effiziente Leistungserbringung gesetzt wer-

[19] Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten, die von UWV zur Verfügung gestellt wurden.

Tabelle 3
**Vergütungsstrukturen in Australien (in Euro)**

| | ESC 1 | | | ESC 2 | | ESC 3 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Honorarstruktur** | **Level 1** | **Level 2** | **Level 3** | **A** | **B** | **4-12[b]** | **13-24[b]** | **25-36[b]** | **36+[b]** |
| Grundzahlung[a] | 900 | 1350 | 1800 | 646 | 1273 | 548 | 1716 | 2426 | 2558 |
| 13 Wochen | 900 | 1350 | 1920 | 1508 | 2972 | 363 | 1089 | 2178 | 2904 |
| 26 Wochen | 720 | 1320 | 1800 | 643 | 1286 | 0 | 561 | 1089 | 1452 |
| Summe | 2520 | 4020 | 5520 | 2798 | 5531 | 911 | 3366 | 5693 | 6914 |
| **Verteilung (in %)** | | | | | | | | | |
| Grundzahlung | 35,7 | 33,6 | 32,6 | 23,1 | 23,0 | 60,1 | 51,0 | 42,6 | 37,0 |
| 13 Wochen | 35,7 | 33,6 | 34,8 | 53,9 | 53,7 | 39,9 | 32,4 | 38,3 | 42,0 |
| 26 Wochen | 28,6 | 32,8 | 32,6 | 23,0 | 23,3 | | 16,7 | 19,1 | 21,0 |

*Anmerkungen: Die Vergütungen beziehen sich auf die Vermittlung in ein vollwertiges Beschäftigungsverhältnis (Primärergebnis). (a) Bei der Berechnung der Grundzahlung bei ESC 3 wurde angenommen, dass der Arbeitssuchende erst am Ende der jeweiligen Periode vermittelt wird und der Anbieter somit alle Grundvergütungen der jeweiligen Periode erhält. Die Grundzahlung jeder Periode enthält auch die Zahlungen in den Perioden zuvor. Zudem ist der Jobseeker Account (ohne Sonderzahlungen für besondere Gruppen) in die Grundzahlungen eingerechnet. Für die Kategorie 36+ wurde eine Verweildauer von 48 Monaten angenommen. (b) Arbeitslosigkeit in Monaten.*
Quelle: Für ESC1 und 2 vgl. Productivity Commission (2002: 10.18), für ESC 3 vgl. DEWR (2002b: 52) sowie eigene Berechnungen.

den. Wie bereits erwähnt, ist nicht die einfache Vermittlung, sondern die Eingliederung in eine 3- bzw. 6-monatige Beschäftigung das entscheidende Erfolgskriterium für den Erhalt der Vermittlungsprämie. Vermittlungen in Bildungsmaßnahmen werden hingegen nicht oder nur sehr gering vergütet. Dies zeigt in allen Ländern die starke *Work-First*-Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, bei der die rasche Aufnahme von Arbeit im ersten Arbeitsmarkt als einziger Erfolgsindikator zählt (Theodore/Peck 2001).

Tabelle 3 gibt exemplarisch die Vergütungsstruktur der drei Vertragsrunden seit Einführung des *Job Network* in Australien wieder. Für die ersten beiden Vertragsrunden ist nur die Vergütung für *Intensive Assistance* (also das Fallmanagement) aufgeführt, weil die anderen Dienstleistungen, besonders das *Job Matching*, aber auch das *Job Search Training*, finanziell ohnehin nur gering dotiert waren.[20] Für *Intensive Assistance* gab es in der ersten Runde drei, in der zweiten Runde zwei verschiedene Kategorien, in die die Arbeitssuchenden entsprechend ihrer Vermittlungshemmnisse eingeteilt wurden. Mit Blick auf ESC 3 ist bemerkenswert, dass es für eine Vermittlung in den ersten zwölf Monaten für den Anbieter nur eine verschwindend geringe Prämie gibt. Dies lässt sich mit der Konzentration der Hilfebemühungen auf die Langzeitarbeitslosen erklären und soll gleichzeitig Mitnahmeeffekte verhindern. Folglich ist die Unterstützung der privaten Anbieter bei der Arbeitssuche während dieser Zeit sehr gering.

In Großbritannien zeigt sich eine noch stärkere ergebnisorientierte Vergütung, bei der in der Regel rund 80 % leistungsabhängig vergütet werden (vgl. Tabelle 1 oben). In den Niederlanden wiederum liegt die Vergütung bei schweren Gruppen bei rund 50 % fixer Vergütung und 50 % ergebnisabhängiger Vergütung. Bei zunehmend mehr Gruppen wird aber – wie oben erwähnt – eine vollständig ergebnisabhängige Vergütung eingeführt.

Grundsätzlich entspricht die Vergütung den theoretischen Erwartungen. In Australien, dem Pionier bei der Beauftragung privater Anbieter, ist die Risikoteilung besonders gut erkennbar. In der Regel ist knapp die Hälfte der Vergütung fix, während die andere Hälfte in zwei Stufen erfolgsabhängig ausgezahlt wird. Für die britischen Employment Zones spiegelt sich die Risikoteilung vor allem in den langfristigen Verträgen, die es den Anbietern erlauben, höhere Investitionen über einen längeren Zeitraum zu amortisieren. Die Interviews mit den Anbietern in den Niederlanden haben schließlich ergeben, dass sich der Wechsel von *No-Cure-Less-Pay* zu *No-Cure-No-Pay*-Verträgen – wie theoretisch vorhergesagt – in höheren Angebotspreisen niederschlägt.

Während die Vergütungen an der Bruttoeffektivität orientiert sind, sollen durch Differenzierungen der

[20] Bei *Job Matching* lag der Preis bei einer erfolgreichen Vermittlung in der zweiten Vertragsrunde bei 229 Euro, bei *Job Search Training* bei 416 Euro.

Arbeitssuchenden entsprechend der Schwere ihrer Vermittlungshemmnisse einheitliche Gruppen gebildet werden. Allerdings ist diese Zielgruppenbildung bei den Vergütungsstrukturen noch wenig ausgeprägt. Deshalb ist es wichtig, die Ergebnisorientierung durch andere Steuerungsinstrumente (z. B. Performanzmessung und *Monitoring*) zu ergänzen.

Als letzter Aspekt der Erfahrungen bei der ergebnisabhängigen Vergütung ist beachtenswert, dass die Anbieter die Anreize des Vergütungssystems intern sowohl an Mitarbeiter als auch teilweise an Arbeitssuchende weitergeben. Fast alle Anbieter zahlen ihren Mitarbeitern ergebnisabhängige Löhne oder setzen andere monetäre Anreize (z. B. Aufstiegschancen, Bonuszahlungen). Aber auch die Weitergabe solcher Anreize an Arbeitssuchende ist zu beobachten. So zahlt beispielsweise ein Employment-Zone-Anbieter Arbeitssuchenden gestaffelte Prämien. Je früher Arbeitssuchende eine Arbeit finden, desto höher ist die Prämie (maximal 564 Euro), die ihnen der Anbieter zahlt.

### 4.1.3 Effizienz durch Performanzmessung

Als dritter Effizienztreiber – neben Wettbewerb und erfolgsabhängiger Vergütung – wurde in Abschnitt 2 die Performanzmessung angeführt. Derzeit ist allerdings nur in Australien mit dem *Star Rating* ein umfassendes Benchmarking-System implementiert (Access Economics 2002). Beim *Star Rating* werden die Ergebnisse aller Anbieter auf Ebene ihrer örtlichen Niederlassungen verglichen, wobei für Arbeitsmarktbedingungen und persönliche Merkmale der Arbeitssuchenden korrigiert wird.[21] Das *Star Rating* ist ebenso wie andere Benchmarking-Systeme regelmäßig mit Kritik konfrontiert (Productivity Commission 2002: 11.19; Access Economics 2002), die durch die kontinuierliche Weiterentwicklung des Modells jedoch zu berücksichtigen versucht wird. Die Bedeutung des *Star Rating* ist angesichts seiner Relevanz für die Vertragserneuerung kaum zu unterschätzen. Die Bindung der Neubeauftragung an das Benchmarking ist der entscheidende Gegensatz zum Konzept der BA (Blien et al. 2004), bei dem der regionale Vergleich vor allem zum gegenseitigen Lernen dienen soll.

Als besonderes Merkmal kann beim *Star Rating* schließlich die hohe Datenqualität genannt werden, da die Berichtspflicht der Anbieter auch finanzielle Implikationen hat und somit jede falsche Berichterstattung auch einen Abrechnungsbetrug darstellen würde. Jede Vermittlung bzw. Eingliederung bedarf daher eines akkuraten Nachweises (z. B. Unterschrift des Arbeitgebers), was die in der internen Zielsteuerung teilweise vorhandene Möglichkeit zur Datenmanipulation stark reduziert.

Die Auftraggeber in den Niederlanden und Großbritannien orientieren sich hinsichtlich des Leistungsvergleiches ebenfalls an erzielten nachhaltigen Ergebnissen. Allerdings fehlt derzeit noch eine Korrektur für exogene Faktoren. Es wurde jedoch zum Teil argumentiert, dass die sechs Regionen in den Niederlanden ebenso wie die Employment Zones relativ homogene wirtschaftliche Rahmenbedingungen aufweisen würden und somit durchaus auf Grundlage nicht-korrigierter Zahlen vergleichbar seien. Die persönlichen Faktoren werden in den Niederlanden derzeit noch ausschließlich über den Vergleich der Anbieter gleicher Zielgruppen berücksichtigt. Ein weiteres Benchmarking in den Niederlanden findet auf Ebene einer Befragung der Auftraggeber (UWV und Gemeinden) statt, die nach ihrer Zufriedenheit mit dem Anbieter befragt werden (RWI 2004). Diese Form des Benchmarkings zeigt die derzeit noch starke Prozessorientierung in den Niederlanden in Folge fehlender quantitativer Ergebniszahlen.

### 4.1.4 Empirische Evidenz der Transaktions- und Produktionskosten

Effizienz schlägt sich quantitativ in Kosten nieder. Für die vorliegende Fragestellung wäre besonders interessant, einen Vergleich zwischen den Kosten einer privaten und einer öffentlichen Aufgabenerfüllung zu ziehen. Hierfür wäre aber ein Kontrafaktum nötig. Und das ist – wie die theoretischen Ausführungen gezeigt haben – in Australien und den Niederlanden nicht vorhanden. Vergleiche mit der Vergangenheit sind ebenfalls nicht zielführend. Für die britischen Employment Zones existieren keine vergleichenden Budgetzahlen. Zur groben Einordnung sollen nachfolgend dennoch einige der wenigen verfügbaren allgemeinen Zahlen genannt werden.

#### *Transaktionskosten*

Eines der gängigen Gegenargumente gegen die Beauftragung privater Anbieter sind die dadurch entstehenden Transaktionskosten. Allerdings ist auch die bisherige Diskussion um das Contracting-out der öffentlichen Arbeitsverwaltung nicht über die allge-

[21] Die Arbeitsmarktbedingungen umfassen das regionale Beschäftigungswachstum (für 65 Gebiete ausweisbar), die lokale Arbeitslosenquote (für 1300 Gebiete ausweisbar), der Beschäftigtenanteil nach 17 Wirtschaftssektoren sowie Dummy-Variablen für die fünf größten Städte und die räumliche Größe des Arbeitsmarktes. Die persönlichen Eigenschaften umfassen Alter, Geschlecht, Bildungsabschluss, Grad einer Behinderung, sprachliche Barrieren, Alleinerziehendenstatus, Dauer der Betreuung sowie Dauer des Leistungsbezuges vor Betreuungsbeginn.

Tabelle 4
**Transaktionskosten des Job Network (in Mio. Euro)**

| | 1998/99 | 1999/00 | 2000/01 | 2001/02 |
|---|---|---|---|---|
| **Job Network Programme (1)** | 428,1 | 424,1 | 430,7 | 492,8 |
| *Davon:* | | | | |
| Job Matching | 50,0 | 66,4 | 52,3 | 66,9 |
| Job Search Training | 14,9 | 15,7 | 24,9 | 26,9 |
| Intensive Assistance / Intensive Support | 363,3 | 341,9 | 353,6 | 399,1 |
| **Verwaltungskosten (2)** | 40,0 | 54,8 | 54,3 | ... |
| *Davon:* | | | | |
| Job Network Departmental Administration | 21,4 | 38,3 | 44,1 | ... |
| Job Network Support | 18,6 | 16,6 | 10,2 | ... |
| **Verwaltungskosten als Anteil an der Summe aus Programm- und Verwaltungskosten (2)/[(1)+(2)]** | 8,5% | 11,5% | 11,2% | ... |

*Anmerkungen: Ab 2001/02 sind Verwaltungskosten nicht mehr getrennt ausgewiesen, sondern nur noch als Summe mehrerer Einzelposten, die nicht alle als Transaktionskosten angesehen werden können.*

Quelle: OECD Active Labour Market Policy Database, eigene Berechnungen.

meine Kritik an zu hohen Transaktionskosten hinausgegangen (z. B. Productivity Commission 2002; Sol 2003; Struyven/Steurs 2005). Es gibt nur sehr wenige Studien, die die Transaktionskosten direkt messen (Boerner/Macher 2001; Richter/Furubotn 1996). Die wenigen, die sich daran versucht haben, beziehen sich zumeist auf lokale Versorgungs- und Entsorgungsdienste.[22] Dabei kann trotz zum Teil starker Schwankungen eine Verdichtung der Transaktionskosten (Vertragsanbahnung, -abschluss und -kontrolle) in Höhe von 8–12 % der Gesamtkosten festgestellt werden.

Für Australien konnten die Transaktionskosten für das Contracting-out der Arbeitsvermittlung anhand aggregierter Daten auf 9 bis 11 % beziffert werden (Tabelle 4). Die Verwaltungskosten beinhalten dabei alle wesentlichen Kosten des Vertragsmanagements. Dauerhaft sind rund 300 Mitarbeiter (vom Sachbearbeiter bis zum *National Contract Manager*) mit dem Vertragsmanagement befasst. Für UWV in den Niederlanden ergibt sich ein ähnliches Bild. Die Kosten der Abteilung *Inkoop Reintegratie* (Einkauf von Reintegrationsdienstleistungen), die sowohl für die Vergabe als auch die Kontrolle von Aufträgen zuständig ist, beliefen sich im Jahr 2003 auf 36 Mio. Euro. Mit einem Programmbudget zur Wiedereingliederung von 303 Mio. Euro im Jahr 2003 ergibt sich somit ein Anteil der Transaktionskosten an den Gesamtkosten (also Verwaltungs- und Programmkosten) von 10,6 %.[23]

Mit den hier aufgrund der Datenlage nur grob zu schätzenden Werten deutet sich jedoch an, dass die Transaktionskosten keineswegs derart überhöht sind, wie von den Kritikern oft ins Feld geführt. Zudem ist völlig unklar, wie hoch die internen Transaktionskosten der öffentlichen Arbeitsverwaltung aussahen bzw. aussehen. Für die externen Transaktionskosten ist zudem mit einer über die Dauer des Contracting-out weiteren Reduzierung zu rechnen. Als Quelle ist eine verbesserte EDV-Infrastruktur ebenso denkbar wie die weitere Vereinheitlichung der Vergabeverfahren (Picot/Wolff 1994; Arents et al. 2004). Grundsätzlich ist zu fragen, ob die teilweise ausufernden Nachweise und Unterlagen, die bei der Ausschreibung mitunter eingefordert werden, tatsächlich die Entscheidungsqualität fördern, oder ob nicht der abnehmende Grenznutzen bei den Informationen in Ausschreibungsunterlagen diesen Aufwand ineffizient erscheinen lässt (Dykstra/De Koning 2004: 278). In Großbritannien ist der Umfang der Angebote für die Employment Zones auf gerade einmal 30 (!) Seiten beschränkt.[24]

[22] Vgl. Übersicht bei Prager (1992: 98) und Hodge (1999: 125) mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

[23] Budgetinformationen von UWV zur Verfügung gestellt.

[24] Für eine ausführliche Diskussion der Transaktionskosten, insbesondere der Voraussetzungen für eine exakte Messung, siehe Bruttel (2005b).

### *Produktionskosten*

In der Diskussion um die Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung ist gerade in Bezug auf Australien immer wieder das enorme Einsparpotenzial des Contracting-out betont worden (OECD 2001a; Struyven/Steurs 2005). So wurden in Australien zwischen 1995 und 1998 jährlich rund 1,3 Mrd. Euro, was ca. 37 % der gesamten Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik (einschließlich der Arbeitsverwaltung) entspricht, eingespart. Ein genauer Blick lässt jedoch erkennen, dass die Effizienzsteigerung in der australischen Arbeitsmarktpolitik nicht kausal dem Contracting-out zugerechnet werden kann, sondern vielmehr in einem grundsätzlichen Strategiewechsel der Arbeitsmarktpolitik von umfangreichen Weiterbildungs- und ABM-Programmen zu *Work First* begründet liegt. Denn die Kostensenkung wurde vor allem dadurch erreicht, dass die kostenintensiven arbeitsmarktpolitischen Programme der Labor-Regierung, die als Antwort auf die Rezession Anfang der 1990er implementiert worden waren, abrupt beendet wurden. Für die meisten Arbeitslosen (mit teilweiser Ausnahme der indigenen Bevölkerung, Jugendlicher und behinderter Menschen) wurden alle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnsubventionen und Weiterbildungsmaßnahmen gestrichen. Dadurch wurden die Kosten je Eingliederung drastisch gesenkt, ohne dass sich die Vermittlungs- und Eingliederungsquoten wesentlich verändert hätten (Productivity Commission 2002: 5.12; OECD 2001a: 20; Eardley/Abello/MacDonald 2001).

Für die Niederlande liegt für die ehemalige öffentliche Arbeitsverwaltung nur ein pauschaler Wert von rund 3500 Euro je Teilnehmer für das Jahr 1998 vor (Groot/Kok/Seters 2002). Für Arbeitslosengeld (WW-) Empfänger liegen die heutigen Kosten (2003) zwar leicht höher, aber es haben sich eben auch die betreuten Zielgruppen geändert. Für Großbritannien sind ebenfalls keine aussagekräftigen Vergleichszahlen vorhanden. Allerdings konnten aus Angaben des Arbeitsministeriums sowie öffentlich zugänglichen Teilnehmer- und Eingliederungszahlen erste Berechnungen vorgenommen werden, die zu Kosten in Höhe von 1588 Euro je Teilnehmer bzw. 5930 Euro je Eingliederung kommen.[25] Tabelle 5 stellt die Kosten für die Eingliederung ansatzweise vergleichbarer Gruppen im internationalen Vergleich gegenüber. Die Datenlage lässt leider keinen detaillierteren Vergleich zu. Dennoch wird deutlich, dass Australien und Großbritannien mit deutlichem Abstand die geringsten Eingliederungskosten haben, während die Niederlande gemäßigte Kosten haben. Bei den Kosten muss jedoch berücksichtigt werden, dass vor allem Australien und Großbritannien seit Jahren einen langanhaltenden Wirtschaftsaufschwung erleben und mithin eine der geringsten Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich aufweisen. Für Deutschland sind leider nur programm-, nicht jedoch personen- oder zielgruppenbezogene Zahlen verfügbar.

## 4.2 Wirtschaftlichkeit

Aus Sicht der Wirtschaftlichkeit, dem zweiten Kriterium innerhalb des 4-E-Konzeptes, spielen vor allem die Kosten und Qualifikation der Mitarbeiter sowie der Einkauf von spezialisierten Dienstleistungen durch die beauftragten Anbieter selbst eine Rolle. Die Arbeitsvermittlung wurde in den öffentlichen Vorgänger-Institutionen der drei Länder durch öffentliche Angestellte mit in der Regel spezifisch darauf ausgerichteter Berufsausbildung durchgeführt, die teilweise durch die Institutionen selbst gewährleistet wurde. Oftmals folgte danach eine dauerhafte Anstellung bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung.

Als Vorteil der Beauftragung privater Anbieter kann hingegen die erhöhte Mitarbeitervielfalt und die damit verbundene Breite an Qualifikationen gesehen werden (Thuy/Hansen/Price 2001: 127). Die gestiegene Mitarbeitervielfalt lässt sich zwar derzeit noch nicht quantitativ belegen, aber die Experteninterviews mit den privaten Anbietern in den drei Ländern haben auf eine deutlich veränderte Personalpolitik hingewiesen. Die Vielfalt der fachlichen Qualifikationen ist besonders insofern als Vorteil zu sehen, als dadurch verschiedene Blickwinkel, Wissens- und Methodentransfers begünstigt und bestehende Praktiken permanent hinterfragt werden (vgl. auch Joyce/Pettigrew 2002: 43). Statt der speziellen fachlichen Qualifikation bestimmen in allen drei Ländern soziale Kompetenz, Kenntnis des lokalen bzw. regionalen Arbeitsmarktes und betriebswirtschaftliche Denkweise (mit anbieterabhängig unterschiedlicher Gewichtung) die Personalauswahl (vgl. auch Joyce/Pettigrew 2002; DEWRSB 2001b). Mit Blick auf die speziellen fachlichen Qualifikationen für die Arbeitsvermittlung kommt eine qualitative Benchmarking-Studie (DEWRSB 2001b: 8) sogar zum Ergebnis, dass erfolgreiche Anbieter im Gegensatz zu weniger erfolgreichen Anbietern in Australien bei der Personalauswahl ausdrücklich weniger Wert auf vorherige Berufserfahrung in der Arbeitsvermittlung legen.

Die in den theoretischen Überlegungen geäußerte Vermutung, dass sich die Arbeitsbedingungen zwi-

[25] Vgl. ausführlich Bruttel (2005b).

schen öffentlichem und privatem Sektor unterscheiden und zu einer Reduzierung der Input-Kosten beitragen könnten, ist länderspezifisch sehr unterschiedlich zu beurteilen. Ingesamt ist vor allem die Arbeitsplatzsicherheit deutlich geringer ausgestaltet, während beispielsweise in Großbritannien im Gegenzug dafür höhere Löhne gezahlt werden. In Australien ist die Lohnentwicklung unklar. Für viele der gemeinnützigen Anbieter gilt jedoch, dass sie üblicherweise nur die in diesem Sektor im Allgemeinen geringeren Löhne zahlen. In den Niederlanden gibt es keine Indizien für starke Unterschiede zwischen den Sektoren, wenngleich der öffentliche Anbieter *Kliq* kürzlich die Wochenarbeitszeit von den im öffentlichen Sektor üblichen 36 auf 38 Stunden erhöht hat, um dadurch wettbewerbsfähig zu bleiben.

Neben den Fallmanagern spielt der Einkauf von fachlichen Maßnahmen eine Rolle. Hier verfügen die Anbieter besonders in den Niederlanden über ein weites Netz an Subunternehmen, die bei Bedarf die speziellen Dienste (z. B. Weiterbildung, Rehabilitationskurse, psychologische Betreuung) zur Verfügung stellen können. Somit kann je nach Bedarf eine Einbindung solcher Dienstleistungen erfolgen, die aufgrund der privatrechtlichen Vertragsstrukturen zwischen den privaten Anbietern und den privaten Subunternehmen deutlich einfacher, flexibler und schneller möglich ist, als dies bei öffentlichen Ausschreibungen der Fall wäre. Das Contracting-out kann also dazu dienen, die öffentliche Arbeitsverwaltung von den Einschränkungen des öffentlichen Vergaberechts und behördlicher Regulierung zu befreien, wenngleich natürlich in einem ersten Schritt die privaten Anbieter ihrerseits durch ein Vergabeverfahren beauftragt werden müssen.

## 4.3 Effektivität

### *Quantitative Evidenz für höhere Effektivität*

Wie bereits bei der Effizienz zeigt sich auch bei der Ermittlung der Effektivität ein grundsätzliches Problem im Untersuchungsdesign. Als einziger Fall bieten die Employment Zones eine geeignete Struktur für eine aussagekräftige Evaluation. Für diese weisen Hales et al. (2003) und Hasluck/Elias/Green (2003) in zwei fundierten ökonometrischen Studien nach, dass die privaten Anbieter in den Employment Zones gegenüber dem *New-Deal*-Programm, das von *Jobcentre Plus* getragen wird, signifikant positive Effektivitätssteigerungen erzielt haben. Beide Studien kontrollieren für externe Umweltbedingungen, die gewöhnlich einen starken Einfluss auf die Eingliederungsquoten haben (Blien et al. 2004; Hirschenauer 2003; Mosley/Müller 2004). Hales et al. (2003) kommen zum Ergebnis, dass die Employment Zones eine um rund 10 Prozentpunkte höhere Eingliederungsquote für Beschäftigungen mit mehr als 16 Stunden in der Woche erzielt haben. Hasluck/Elias/Green (2003) können aufgrund der Datenbeschaffenheit zwar nur den Abgang aus Arbeitslosigkeit messen. Aber auch hier zeigt sich ein positiver Effekt, bei dem zwischen 14 und 32 % mehr Abgänge aus Arbeitslosigkeit erzielt werden konnten. Gleichzeitig ist die Rückkehrwahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit in den Employment Zones geringer.

Für Australien sind solche Vergleiche nicht möglich. Im historischen Vergleich ist zunächst festzustellen, dass sich die aggregierte Zahl der durchgeführten Vermittlungen zwischen der ehemaligen öffentlichen Arbeitsverwaltung (*Commonwealth Employment Service*) und dem *Job Network* nicht wesentlich geändert hat (DEWR 2002a: 35). Auch im internationalen Vergleich ist das *Job Network* wenig auffällig und rangiert im Mittelfeld, was die Kernindikatoren wie Vermittlungen oder Anteil der registrierten offenen Stellen an allen Neueinstellungen angeht (OECD 2001a: 140). Der Anteil der registrierten offenen Stellen als Anteil an allen offenen Stellen belief sich im Jahr 1999/2000 auf 46 % (DEWRSB 2001a: 21).

Im Jahr 2003 wurde für rund 46,6 % der Teilnehmer an *Intensive Assistance* eine mindestens dreimonatige Eingliederung in Beschäftigung erreicht, wovon 65 % auch nach einem Jahr noch beschäftigt waren (DEWR 2004). Im Jahr 2000 konnten hingegen nur 35,0 % der Teilnehmer vermittelt werden (DEWR verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen). Bei den Eingliederungszahlen zeigt sich also eine deutliche Effektivitätssteigerung seit Einführung des *Job Network*. Dabei ist bemerkenswert, dass diese Effektivitätssteigerung für alle Zielgruppen (ausgedrückt in Arbeitslosigkeitsdauer) erzielt wurde. Wenngleich ein kausaler Zusammenhang nicht belegbar ist, scheint es naheliegend, die gestiegenen Eingliederungsquoten auch durch eine Lernkurve (Methodeninnovationen) der Anbieter zu erklären. Zudem ist durch das *Star Rating* ein dynamischer Performanztreiber implementiert worden, an dessen Ende nur noch die besten Anbieter wiederbeauftragt werden.

Obwohl für alle Zielgruppen eine Performanzsteigerung zu beobachten war, ist erkennbar, dass die Eingliederungsquoten für *Intensive Assistance* in Abhängigkeit von der Dauer des Leistungsbezuges sinken. Auch andere Zielgruppen verzeichneten unterdurchschnittliche Ergebnisse. Hierzu gehören ältere

Arbeitnehmer über 55 Jahre, Personen mit einem niedrigen Schulabschluss, Behinderte sowie die indigene Bevölkerung (DEWRSB 2001a: 48). Allerdings sind die geringen Eingliederungsergebnisse ein generelles Problem dieser Personengruppen und nicht nur auf das *Job Network* beschränkt, sondern vielmehr über Ländergrenzen hinweg zu beobachten. In vielen Fällen ist prinzipiell zu fragen, ob für bestimmte Personengruppen nicht andere Programme nötig sind.

### *Qualitative Indizien für eine höhere Effektivität*

Da die direkte quantitative Evidenz noch schwach ist, sollen in diesem Abschnitt eher qualitative Argumente diskutiert werden, die eine höhere Effektivität vermuten lassen. Als wichtigstes Argument kann diesbezüglich die hohe Flexibilität der privaten Anbieter bei der Gestaltung der Interventionen für die Arbeitssuchenden gelten (vgl. auch Considine 2001; Griffiths/Irving/McKenna 2003). Die Anbieter sehen sich nicht einem ausufernden Katalog von zulässigen Maßnahmen und Instrumenten (wie z. B. im SGB III) gegenüber, sondern können in der Tat völlig frei individuelle, zeitnahe und kreative Lösungsansätze gestalten. Die Individualität der Betreuung wird durch die geringen Fallzahlen für das Fallmanagement möglich, die in Australien bei 60 bis 150, in den Niederlanden bei 40 bis 100 und in Großbritannien bei rund 30 bis 50 liegen. Alle Interventionen müssen aus den vertraglich vereinbarten Grund- und Erfolgsvergütungen finanziert werden (in Australien einschließlich des *Jobseeker Account*). Trotz dieser weitgehenden Freiräume beschränken sich die Anbieter (der *Work-First*-Logik folgend) zunehmend auf Bewerbungs- und Motivationstraining, aktive Stellensuche und praktische Anschaffungen in Form von Mobiltelefonen oder Anzügen. Insbesondere die berufliche Weiterbildung hat als Instrument zur Wiedereingliederung an Bedeutung verloren.

Auch das Arbeitsumfeld für die Mitarbeiter der privaten Anbieter hat sich stark verändert. Wie bereits oben erwähnt, gibt die überwiegende Zahl der Firmen die Anreize der Vergütungsstruktur auch an die Fallmanager weiter. In Australien verwenden über 80 % der Anbieter Performanzziele zur Mitarbeiterführung (Jobs Australia/NESA 2002). Auch in Großbritannien und den Niederlanden spielen Performanzziele eine Rolle. Die zunehmende Bedeutung von finanzieller Ergebnisorientierung auch auf der Mitarbeiterebene scheint somit ein wesentliches Merkmal des neuen Systems zu sein. Diese Entwicklung muss jedoch relativierend in Bezug auf andere Bereiche außerhalb der Arbeitsvermittlung gesehen werden, in denen eine ergebnisorientierte Vergütung zunehmend die Regel ist (Kaar/Grünell 2001). Dass trotz dieser Flexibilität eine gewisse Homogenität der Dienstleistungen innerhalb der Zielgruppen zu beobachten ist, darf nicht verwundern. Denn auch bei einem effizienten Wettbewerb kann man davon ausgehen, dass erfolgreiche Konzepte langfristig auch von anderen Anbietern adaptiert werden. In Australien hat das *Star Rating* dafür gesorgt, dass nur Anbieter mit guter Performanz neue Aufträge erhalten haben. Dennoch zeigt sich ein dauerhafter Innovationsdruck, um die eigenen Methoden zu verbessern und dadurch wieder einen Wettbewerbsvorsprung zu erreichen. In den Interviews wurde zudem deutlich, dass es vor allem die Persönlichkeit der Fallmanager und die Atmosphäre bei einem Anbieter sind, die den entscheidenden Unterschied zwischen den Anbietern ausmachen, wenn es beispielsweise um die Motivation der Arbeitssuchenden geht.

## 4.4 Gerechtigkeit

Die größten Einwände gegen die Beauftragung privater Anbieter bildet die Gefahr zu *Creaming* und *Parking*. In den Ländern hat sich eine Vielfalt von Vorgehensweisen entwickelt, um diesem Problem zu begegnen. Diesbezüglich sind die zielgruppenabhängige Differenzierung der Vergütung, die Zielgruppenbildung durch Profiling, die Zweckgebundenheit von Budgets für Arbeitssuchende (z. B. *Jobseeker Account*) ebenso wie die erhöhte Kontrolle der Anbieter zu nennen. Die ökonometrischen Studien aus den britischen Employment Zones legen nahe, dass private Anbieter auch bei Personen mit besonders schweren Vermittlungshindernissen (z. B. Vorstrafen oder schlechte Gesundheit) eine höhere Eingliederungsquote erzielen als die öffentliche Arbeitsverwaltung (Hales et al. 2003; Hasluck/Elias/Green 2003).

Mit Blick auf die Kontrolle von Anbietern hat Australien ein vorbildliches Computersystem entwickelt, in dem alle relevanten Daten (z. B. Leistungsbezug, Kontakte mit Anbietern, Ausgaben aus *Jobseeker Account*) von den zuständigen Stellen (auch den Anbietern direkt) eingegeben werden. Über eine hierarchische Zugriffsverwaltung sehen die jeweiligen Nutzer nur so viel, wie sie aus datenschutzrechtlichen Gründen sehen dürfen. Mit diesem System ist es dem Ministerium möglich, für jeden Leistungsempfänger und jeden Anbieter den tagesaktuellen Stand zu prüfen. Wenn also ein Anbieter einen Arbeitssuchenden beispielsweise länger als zwei Wochen nicht gesehen hat, dann folgt eine entsprechende Mahnung an den Anbieter. Die Qualitätssicherung selbst wird in allen Ländern über *Code of*

*Conducts* oder Qualitätssiegel zu regulieren versucht.

Letztlich unterlag der Umgang der öffentlichen Auftraggeber mit dem Problem des *Creaming* und *Parking* auch einem Lernprozess. Der *Jobseeker Account* ist das deutlichste Beispiel, mit dem durch die Einführung eines neuen Instrumentes bis dahin beklagte Missstände beseitigt werden sollten (Productivity Commission 2002: 9.13). In den Niederlanden wurde eine Regelung eingeführt, bei der die Arbeitssuchenden den obligatorischen Bericht ihres Anbieters an UWV unterschreiben müssen. Auch dies soll zu einer Stärkung der Kunden und gleichzeitigen Kontrolle der Anbieter beitragen.

Ob *Creaming* bei privaten Anbietern oder in einer öffentlichen Arbeitsverwaltung stärker vorkommt, ist schwierig zu beantworten. Im Gegensatz zum *Creaming* in einer öffentlichen Arbeitsverwaltung hat die Beauftragung privater Anbieter aber zumindest in Australien zu einer hohen Sensibilisierung bezüglich des Problems geführt, so dass die Dienstleistungserfüllung auch durch eine starke Öffentlichkeit kontrolliert wird. Eine politische Komponente hat vor allem die hohe Kosten-Nutzen-Transparenz, die das Contracting-out im Gegensatz zu einer öffentlichen Behörde nach sich zieht. Denn die starke monetäre Ausrichtung des Vermittlungsregimes und das rationale Kalkül der Anbieter können dazu führen, dass manche Personen einfach als unvermittelbar „abgestempelt“ werden. Das entsprechende Verhalten der Anbieter ist dabei die logische (und vielleicht sogar von der Regierung bewusst in Kauf genommene) Konsequenz einer nicht ausreichenden Vergütung (vgl. auch Dockery/Stromback 2001: 447). Die Regierung muss also klarer als bislang die Kosten ihrer Arbeitsmarktpolitik öffentlich rechtfertigen.

## 5 Öffentlich-private Aufgabenteilung

Die Erfahrungen des Contracting-out in Australien, den Niederlanden und den britischen Employment Zones zeigen, dass die Beauftragung privater Anbieter mit der Arbeitsvermittlung im Wesentlichen positiv zu beurteilen ist. Interessanterweise werden private Anbieter in den untersuchten Ländern vor allem mit der Vermittlung von marktfernen Kunden beauftragt, während für marktnahe Arbeitssuchende die stark geschrumpfte öffentliche Arbeitsverwaltung zuständig bleibt. Diese Aufteilung erscheint zunächst paradox, wenn man davon ausgeht, dass zum einen besonders marktferne Arbeitssuchende der staatlichen Hilfestellung bedürfen und zum anderen die private Arbeitsvermittlung traditionell auf marktnahe Arbeitssuchende ausgerichtet ist.

Für die Zuständigkeit der öffentlichen Arbeitsverwaltung hinsichtlich marktnaher Arbeitssuchender sprechen mehrere Gründe, die vor allem aus der Arbeitsmarkttheorie abgeleitet werden können und damit die Grenzen einer rein organisationstheoretischen Analyse deutlich machen.[26] Erstens benötigen marktnahe Arbeitssuchende per Definition keine maßgeschneiderten Maßnahmen, sondern vor allem den Zugang zu ausreichend guten Informationen über offene Stellen und die Situation am Gesamtarbeitsmarkt. Der Arbeitsverwaltung kommt daher – wie dies beim „Virtuellen Arbeitsmarkt“ der BA der Fall ist – eine Meta-Funktion zu, indem die Informationen gebündelt werden. Diese landesweite und den gesamten Arbeitsmarkt umspannende Aufgabe ist am besten durch eine einheitliche Organisation zu erfüllen. Die Information über offene Stellen kann dabei als ein natürliches Monopol interpretiert werden.

Zweitens ist die Finanzierung von Vermittlungsdienstleistungen für marktnahe Arbeitssuchende problematisch. Denn viele marktnahe Arbeitssuchende finden auch ohne staatliche Unterstützung eine neue Arbeit (Pischner/Schupp/Wagner 2002; Anxo/Storrie 1999). Deshalb steht die öffentliche Hand vor der Herausforderung, die Prämien für marktnahe Arbeitssuchende derart zu gestalten, dass Ineffizienz im Sinne von Wohlfahrtsverlusten (*Deadweight Loss*) verhindert werden kann. Wenn als Folge nur sehr geringe Vermittlungsprämien gezahlt werden, führt dies dazu, dass eine öffentlichfinanzierte Dienstleistung für marktnahe Arbeitssuchende faktisch nicht existent ist (vgl. Australien). Werden zu hohe Prämien gezahlt, kommt es hingegen zu erheblichen Mitnahmeeffekten (vgl. Vermittlungsgutschein in Deutschland). Sinnvoller ist es daher, dass die öffentliche Arbeitsverwaltung diese einfachen Standardleistungen erbringt.

Drittens bleibt durch eine öffentliche Zuständigkeit für marktnahe Kunden die direkte Verbindung von Leistungsverwaltung und Arbeitsvermittlung für diese Zielgruppe erhalten. Angesichts der teilweise nur sehr kurzen Bezugszeit von Leistungszahlungen für marktnahe Kunden ist für einen reibungslosen Ablauf eine Integration beider Bereiche in eine Institution effizient. Dadurch kann der administrative Aufwand an den Schnittstellen reduziert werden.

[26] Der Bezug zu Deutschland in den nachfolgenden Ausführungen soll zur Konkretisierung der Argumentation dienen.

Viertens hat die Arbeitsverwaltung in vielen Ländern, so auch in Deutschland, eine weit über die reine Vermittlungstätigkeit hinausgehende Verantwortung für die Funktionsweise des Arbeitsmarktes. Die Vorstellung, dass zukünftig regionale Dienststellen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit Arbeitsmarktpolitik in den Bundesländern organisieren, wie es in Australien der Fall ist, erscheint unrealistisch. Die Existenz einer schlanken Arbeitsverwaltung kann demgegenüber als regionale Plattform für die Vernetzung von Akteuren am Arbeitsmarkt dienen und so einen, über die individuelle Eingliederung von Arbeitssuchenden hinausgehenden Blickwinkel für regionale Herausforderungen schärfen.

Schließlich und fünftens erhält die öffentliche Hand durch die Aufrechterhaltung einer schlanken Arbeitsverwaltung, die die Vermittlung marktnaher Zielgruppen übernimmt, die Infrastruktur zur direkten Aufgabenerfüllung für andere Bereiche (z. B. Berufsberatung, kurzfristige arbeitsmarktpolitische Programme). Für Deutschland spielt dabei zusätzlich die Verantwortung der BA für die Vermittlung von Auszubildenden eine Rolle, bei der die Tarifpartner eine wichtige Funktion haben. Die Beibehaltung einer solchen strategischen Steuerungsfähigkeit entspricht auch der öffentlichen Reservefunktion im Sinne des Gewährleistungsstaats, da die Erfüllungskompetenzen nicht vollkommen und unrevidierbar abgegeben werden (Schuppert 2005).

Am Ende der Aufgabenkritik bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung steht also nicht die vollständige Substitution bzw. Privatisierung, sondern eine Komplementarität entlang der beiden wesentlichen Begründungen für eine öffentlich gewährleistete Arbeitsvermittlung (Informationstransparenz und sozialpolitische Verantwortung). Damit ist das Contracting-out auch mit den Forderungen des neuen verwaltungspolitischen Leitbildes der Public Governance vereinbar, bei dem nicht allein Kosteneffizienz und schlanker Staat im Mittelpunkt stehen, sondern sich der öffentliche und private Sektor entsprechend ihrer jeweiligen Stärken ergänzen (Jann 2002).

## 6 Schlussfolgerungen

Die internationalen Erfahrungen machen deutlich, dass die Übertragung der Aufgabendurchführung an private Anbieter für die öffentliche Arbeitsvermittlung Vorteile gegenüber einer öffentlich-bürokratischen Struktur bieten kann. Allerdings sind die Befunde derzeit – mit Ausnahme der Effektivitätsstudien aus den britischen Employment Zones – noch stark qualitativer Natur. Gleichwohl entsprechen die implementierten Contracting-out-Strukturen (bei allem Optimierungspotenzial im Detail) in wichtigen Parametern den theoretischen Forderungen. Hierzu zählen neben der Flexibilität für private Anbieter bei der Aufgabenerfüllung vor allem die ergebnisabhängige Vergütung, der Wettbewerb um öffentliche Aufträge und die strikte Performanzmessung. Um weitere belastbare quantitative Befunde zu generieren, ist es jedoch nötig, geeignete Programmzuschnitte (wie die britischen Employment Zones) zu wählen, um dadurch private und öffentliche Aufgabenerfüllung direkt vergleichen zu können. So könnte für exogene Faktoren kontrolliert und der wirkliche Nutzen privater oder öffentlicher Aufgabenerfüllung gemessen werden.

Die Erfahrungen mit der umfangreichen Beauftragung privater Anbieter sollten sich auch im Reformprozess der BA niederschlagen (vgl. hierzu ausführlich Bruttel 2005d). Denn die bisherigen Erfahrungen beim Umbau der BA lassen mitunter Zweifel aufkommen, ob die mikrosoziale Dimension der Organisationsreformen nicht unterschätzt wurde (Schmid 2004: 13). So lässt sich beispielsweise Flexibilität nicht per Dienstanweisung durchsetzen oder durch Weiterbildung verordnen. Vielmehr ist eine „'can do' management culture" (Griffiths/Irving/McKenna 2003: ii) der Schlüssel zum Erfolg, Fallmanager tatsächlich dazu zu bewegen, von ihrer Flexibilität Gebrauch zu machen. Entsprechend negativ sind die Auswirkungen auf Fallmanager, wenn ihnen zwar Flexibilität versprochen wird, diese aber, wie beispielsweise bei *Jobcentre Plus*, in der Realität hinter den geweckten Erwartungen zurückbleibt.

Die derzeitige Einbindung privater Anbieter in die Vermittlungsaufgaben durch Personal-Service-Agenturen, Vermittlungsgutscheine oder Beauftragungen nach §§ 37 und 421i SGB III ist zwar noch sehr gering. Dennoch könnte sie ein ähnliches Stadium der Marktentwicklung sein wie in den Untersuchungsländern, um bei einer anschließend breiter angelegten Privatisierung auf einen kräftigen Markt zurückgreifen zu können. Mit der breiten Trägerlandschaft in der aktiven Arbeitsmarktpolitik verfügt Deutschland bereits über ein wertvolles Fundament, auf das es aufzubauen gilt.

Die positive Bewertung der Erfahrungen hat aber auch gezeigt, dass das Contracting-out hohe Anforderungen an das öffentliche Vertragsmanagement stellt. Die Performanzmessung setzt ebenso wie die Vertragsvergabe oder die Kontrolle der Anbieter ein umfangreiches Know-how innerhalb der öffentlichen Verwaltung voraus, das es zunächst aufzu-

bauen gilt. Mangelt es hier an Expertise, kann das Contracting-out zu negativen Ergebnissen (wie z. B. *Creaming* und *Parking*) führen. Gleichwohl war bei der öffentlichen Hand in den drei Beispielländern eine teilweise eindrucksvolle Lernkurve zu erkennen. Aufgrund des diskretionären Charakters der Verträge über einen relativ kurzen Zeitraum sind Veränderungen deutlich einfacher umsetzbar als die Reform einer dauerhaft errichteten und mit zahlreichen internen Reformwiderständen versehenen Behörde.

Für die Beurteilung ist schließlich die Unterscheidung zwischen dem Contracting-out als Instrument und der grundsätzlichen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wichtig. Sowohl in Australien als auch den Niederlanden wurde kritisiert, dass durch das Contracting-out insbesondere das Volumen der Weiterbildung für Arbeitssuchende abgenommen hat. Dies ist zweifelsfrei richtig. Allerdings ist dies nicht die primäre Schuld der privaten Anbieter, sondern der politischen Vorgaben. Wenn die öffentliche Hand ein Interesse an Weiterbildung als Teil des Fallmanagements haben würde, wäre dies über entsprechende Finanzierungssysteme möglich (Productivity Commission 2002: 10.22).

Im letzten Jahr haben sich mit Dänemark und Belgien zwei weitere Länder entschieden, wesentliche Teile ihrer Arbeitsvermittlung als Contracting-out zu organisieren. Diese Form der Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung gewinnt damit über verschiedene Wohlfahrtsregime hinweg an Bedeutung. Deshalb sollte auch für Deutschland ein entsprechender Weg offen diskutiert werden.

## Literaturverzeichnis

*Access Economics* (2002): Independent Review of the Job Network Provider Star Ratings Method, Final Report. Canberra.

*ANAO* (1998): Management of the Implementation of the New Employment Services Market. Canberra: Australian National Audit Office.

*Anxo, Dominique/Storrie, Donald* (1999): Employability, Jobsearch, Employer Recruitment Strategies, Social Networks and Social Exclusion. In: Gazier, Bernard (Hrsg.): Employability: Concepts and Policies. Berlin/Brüssel: Europäisches Beschäftigungsobservatorium, S. 221–243.

*Arents, Marike/Dorenbos, Ruud/Loon, Vanessa van/Velden, Jaco van* (2004): Ontwikkelingen op de re√ntegratiemarkt: Ervaringen van re√ntegratiebedrijven en opdrachtgevers. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

*Axelrod, Robert* (1984): The Evolution of Cooperation. New York: Basic Books.

*Baumol, William J.* (1982): Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure. In: American Economic Review, Vol. 72, Number 1, P. 1–15.

Blien, Uwe/Hirschenauer, Franziska/Arendt, Manfred/Braun, Hans Jürgen/Gunst, Dieter-Michael/Kilcioglu, Sibel/Kleinschmidt, Helmut/Musati, Martina/Roß, Hermann/Vollkommer, Dieter/Wein, Jochen (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 37, Heft 2, S. 146–175.

*Boerner, Christopher S./Macher, Jeffrey T.* (2001): Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in Social Sciences.

*Bruttel, Oliver* (2004): Die Reform der Arbeitsverwaltung in den Niederlanden. In: Bundesarbeitsblatt, 2004, Heft 10, S. 17–24.

*Bruttel, Oliver* (2005a): Delivering Active Labour Market Policy through Vouchers: Experience with Training Vouchers in Germany. In: International Review of Administrative Sciences, Vol. 71, Number 3, P. 391–404.

*Bruttel, Oliver* (2005b): Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Australien, Niederlande und Großbritannien – ein Vergleich aus neo-institutionenökonomischer Perspektive. Schriftenreihe zur Governance-Forschung, Bd. 3. Baden-Baden: Nomos.

*Bruttel, Oliver* (2005 c): „Employment Zones" als innovatives Modell der Arbeitsvermittlung. In: Bundesarbeitsblatt, 2005, Heft 6, S. 18–24.

*Bruttel, Oliver* (2005d): Privatisierung der Bundesagentur für Arbeit – Perspektive für Deutschland?. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 51, Heft 2, Juni 2005, S. 164–193.

Clasen, Jochen/Duncan, Grant/Eardley, Tony/Evans, Martin/Ughetto, Pascal /Oorschot, Wim van/Wright, Sharen (2001): Towards ‹Single Gateways›? – A Cross-National Review of the Changing Roles of Employment Offices in Seven Countries. In: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), Jg. 15, Heft 1, S. 43–63.

*Considine, Mark* (2001): Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work. Cambridge: Cambridge University Press.

*De Koning, Jaap/Mosley, Hugh* (Hrsg.) (2001): Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries. Cheltenham: Edward Elgar.

*DEWR* (2002a): Job Network Evaluation – Stage Three: Effectiveness Report. Canberra: Department of Employment and Workplace Relations.

– (2002b): Request for Tender: Employment Service Contracts 2003–2006: General Information and Description

of Services. Canberra: Department of Employment and Workplace Relations.

– (2002 c): Request for Tender: Employment Service Contracts 2003–2006: Tendering Conditions, Application Requirements and Draft Contracts. Canberra: Department of Employment and Workplace Relations.

– (2003): Employment Services Contract 2003–2006: Job Network Conditional Offers of Business – Aggregate Analysis. Canberra: Department of Employment and Workplace Relations.

– (2004): The Sustainability of Outcomes: Job Search Training, Intensive Assistance and Work for the Dole. Canberra: Department of Employment and Workplace Relations.

– (verschiedene Jahrgänge): Labour Market Assistance Outcomes, vierteljährlich. Canberra: Department of Employment and Workplace Relations.

*DEWRSB* (2001a): Job Network Evaluation – Stage Two: Progress Report. Canberra: Department of Employment, Workplace Relations and Small Business.

– (2001b): Towards Better Practice in Employment Services: A Study to Identify the Factors that Contribute to High Performance in Intensive Assistance. Canberra: Department of Employment, Workplace Relations and Small Business.

*Dockery, Alfred M./Stromback, Thorsten* (2001): Devolving Public Employment Services: Preliminary Assessment of the Australian Experiment. In: International Labour Review, Vol. 140, Number 4, P. 429–451.

*Domberger, Simon* (1998): The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing. Oxford: Oxford University Press.

*DWP* (2003a): Invitation to Tender for Multiple Provider Employment Zones. London/Sheffield: Department for Work and Pensions.

– (2003b): Invitation to Tender for Single Provider Employment Zones. London/Sheffield: Department for Work and Pensions.

*Dykstra, Maurice/De Koning, Jaap* (2004): Competitive Procurement of Reintegration Services in the Netherlands. In: Janssen, Maarten C. W. (Hrsg.): Auctioning Public Assets: Analysis and Alternatives. Cambridge: Cambridge University Press, P. 273–295.

*Eardley, Tony* (2003): Non-economic Perspectives on the Job Network. In: Australian Journal of Labour Economics, Vol. 6, Number 2, P. 317–329.

*Eardley, Tony/Abello, David/MacDonald, Helen* (2001): Is the Job Network Benefiting Disadvantaged Job Seekers? Preliminary Evidence from a Study of Non-Profit Employment Services, Discussion Paper 111. Sydney: Social Policy Research Centre.

*Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried* (1999): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart: Kohlhammer, 3. Auflage, S. 199–251.

*Eisenbach, Thomas* (2004): Hartz und die Reform der Arbeitsvermittlung: Wie können private Vermittler die Effizienz in der Arbeitsvermittlung steigern? Marburg: Tectum.

*Fay, Robert G.* (1997): Making the Public Employment Service More Effective Through the Introduction of Market Signals, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers 25. Paris: Organisation of Economic Cooperation and Development.

*Gibbons, Robert* (1998): Incentives in Organizations. In: Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, Number 4, P. 115–132.

*Gregory, Robert G./Borland, Jeff* (1999): Recent Developments in Public Sector Labor Markets. In: Ashenfelter, Orley/Card, David (Eds.): Handbook of Labor Economics, Volumne 3C. Amsterdam: Elsevier, P. 3573–3630.

*Griffiths, Rita/Irving, Pat/McKenna, Katharine* (2003): Synthesising the Evidence on Flexible Delivery, DWP Report 171. London/Sheffield: Department for Work and Pensions.

*Groot, Inge/Kok, Lucy/Seters, Jeske van* (2002): Lessen uit de privatisering van re√integratiediensten. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO).

*Hales, Jon/Taylor, Rebecca/Mandy, William/Miller, Melissa* (2003): Evaluation of Employment Zones: Report on a Cohort Survey of Long-Term Unemployed People in the Zones and a Matched Set of Comparison Areas, National Centre for Social Research, DWP Report 176. London/Sheffield: Department for Work and Pensions.

*Hart, Oliver/Schleifer, Andrei/Vishny, Robert* (1997): The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, Number 4, P. 1127–1161.

*Hartz-Kommission* (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.

*Hasluck, Chris* (2004): Targeting Services in the Individual Customer Strategy: The Role of Profiling – A Review of Research Evidence, Warwick Institute for Employment Studies, DWP Report 192. London/Sheffield: Department for Work and Pensions.

*Hasluck, Chris/Elias, Peter/Green, Anne* (2003): The Wider Labour Market Impact of Employment Zones, Warwick Institute for Employment Studies, DWP Report 175. London/Sheffield: Department for Work and Pensions.

*Heckman, James J./Heinrich, Carolyn/Smith, Jeffrey* (2002): The Performance of Performance Standards. In: Journal of Human Resources, Vol. 37, Number 4, P. 778–811.

*Hilbert, Christoph* (2004): Ein anreizkompatibles Kontrollinstrument der regionalen Arbeitsvermittlung: das Mo-

dell Schweiz und dessen Potenzial für die Bundesrepublik. In: Schmid, Günther/Gangl, Markus/Kupka, Peter (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel: Empirische Analysen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 286. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 133–152.

*Hirschenauer, Franziska* (2003): Regionale Arbeitsförderung: Eingliederungsquoten sprechen eine deutliche Sprache, IAB Kurzbericht 17/2003. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

*Hodge, Graeme A.* (1999): Privatization: An International Review of Performance. Boulder: Westview Press.

*Hujer, Reinhard/Caliendo, Marco* (2001): Evaluation of Active Labour Market Policy: Methodological Concepts and Empirical Estimates. In: Becker, Irene /Ott, Notburga/Rolf, Gabriele (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Campus, S. 583–617.

*Jann, Werner* (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance? In: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 279–303.

*Jann, Werner/Schmid, Günther* (Hrsg.) (2004): Eins zu eins?: Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma.

*Jobs Australia/NESA* (2002): Employment Services Sector Remuneration Survey Report, vertraulich (Erlaubnis zum Zitieren wurde von Jobs Australia erteilt). Melbourne.

*Joyce, Lucy/Pettigrew, Nick* (2002): Personal Advisers in New Deal 25+ and Employment Zones, DWP Report 139. London/Sheffield: Department for Work and Pensions.

*Kaar, Robbert van het/Grünell, Marianne* (2001): Variable Pay in Europe: Comparative Report. Dublin: European Industrial Relations Observatory.

*Le Grand, Julian/Bartlett, Will* (Hrsg.) (1993): Quasi-Markets and Social Policy. London: MacMillan.

*Martin, John P./Grubb, David* (2001): What Works and For Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies, Working Paper 14/2001. Uppsala: Institute of Labour Market Policy Evaluation.

*Mosley, Hugh/Müller, Kai-Uwe* (2004): Eingliederungsquoten als Performanzindikator für Maßnahmenerfolg. In: Schmid, Günther/Gangl, Markus/Kupka, Peter (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel: Empirische Analysen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 286. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 107–132.

*Mosley, Hugh/Schütz, Holger/Schmid, Günther* (2003): Effizienz der Arbeitsämter: Leistungsvergleich und Reformpraxis. Berlin: edition sigma.

*Mühlenkamp, Holger* (1999): Soziale Dienstleistungen aus informationsökonomischer Sicht, Arbeitsbericht 1/99, Institut für Haushalts- und Konsumökonomik. Stuttgart: Universität Hohenheim.

Naschold, Frieder/Budäus, Dietrich/Jann, Werner/Mezger, Erika/Oppen, Maria/Picot, Arnold/Reichard, Christoph/Schanze, Erich/Simon, Nikolaus (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin: edition sigma.

*Nowotny, Ewald* (1999): Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft, 4. Auflage. Berlin: Springer.

*Nullmeier, Frank* (1998): Input, Output, Outcome, Effektivität und Effizienz. In: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen: Leske und Budrich, S. 314–322.

*OECD* (2001a): Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

– (2001b): Labour Market Policies and the Public Employment Service, Prague Conference, July 2000. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

– (2004): Main Economic Indicators, March 2004. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

*Okun, Arthur M.* (1975): Equality and Efficiency: The Big Tradeoff. Washington D. C.: Brookings Institution.

*Picot, Arnold/Wolff, Birgitta* (1994): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: „Lean Management" im öffentlichen Sektor? In: Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 1, Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 51–120.

*Pischner, Rainer/Schupp, Jürgen/Wagner, Gert G.* (2002): Arbeitsvermittlung durch das Arbeitsamt: Reform des Berichtssystems dringend erforderlich. In: DIW Wochenbericht, Jg. 69, Heft 9, S. 145–152.

*Prager, Jonas* (1992): Contracting-out: Theory and Policy. In: New York University Journal of International Law and Politics, Vol. 25, Number 1, P. 73–111.

*Productivity Commission* (2002): Independent Review of the Job Network, Report 21. Canberra.

*Reidt, Olaf/Stickler, Thomas/Glahs, Heike* (2003): Vergaberecht: Kommentar, 2. Auflage. Köln: Dr. Otto Schmidt.

*Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik* (1996): Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen: Mohr Siebeck.

*RWI* (2004): De re√integratiemarkt aarzelend op gang: Kwaliteit van re√integratiebedrijven volgens grote gemeenten en het UWV. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

*Salamon, Lester M.* (2002): The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: Salamon, Lester M. (Hrsg.): The Tools of Government: A Guide to the New Governance. New York: Oxford University Press, P. 1–47.

*Sappington, David E. M.* (1991): Incentives in Principal-Agent Relationships. In: Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, Number 2, P. 45–66.

*Schmid, Günther* (2004): Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik, Discussion Paper SP I 2004–107. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

*Schmidt, Christoph M./Zimmermann, Klaus F./Fertig, Michael/Kluve, Jochen* (2001): Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland. Berlin: Springer.

*Schuppert, Gunnar Folke* (1995): Rückzug des Staates?: Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 48, Heft 18, S. 761–770.

– *(Hrsg.)* (2005): Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos.

*Schütz, Holger* (2001): Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 34, Heft 2, S. 207–225.

*Sclar, Elliott D.* (2000): You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization. Ithaca: Cornell University Press.

*Sol, Els* (2003): The Netherlands: Tackling the Trade-off Between Efficiency and Accountability. In: OECD (Hrsg.): Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, P. 203–217.

*Sol, Els/Westerveld, Mies* (Hrsg.) (2005): Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance. Den Haag: Kluwer Law International.

*Struyven, Ludo/Steurs, Geert* (2002): The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands, Unclassified OECD Document, DEELSA/ELSA/WD(2002)10. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

– (2005): Design and Redesign of a Quasi-Market for the Reintegration of Jobseekers: Empirical Evidence from Australia and the Netherlands. In: Journal of European Social Policy, Vol. 15, Number 3, P. 211–219.

*Thaler, Richard H.* (1988): The Winner's Curse. In: Journal of Economic Perspectives, Vol. 2, Number 1, P. 191–202.

*Theodore, Nik/Peck, Jamie* (2001): Searching for Best Practice in Welfare-to-Work: The Means, the Method and the Message. In: Policy and Politics, Vol. 29, Number 1, P. 81–94.

*Thuy, Phan/Hansen, Ellen/Price, David* (2001): The Public Employment Service in a Changing Labour Market. Genf: Internationale Arbeitsorganisation.

*UWV* (2003): Programma van eisen reïntegratiecontracten 2003, September 2003. Amsterdam: Uitvoering Werknemersverzekeringen.

*Vinke, H./Genabeek, J. van* (2002): Evaluatie aanbestedingsprocedure 2002. Hoofddorp: TNO Arbeid.

*Walwei, Ulrich* (1996a): Arbeitsvermittlung als öffentliche Aufgabe und privatwirtschaftliche Dienstleistung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 29, Heft 1, S. 54–72.

– (1996b): Improving Job-Matching through Placement Services. In: Schmid, Günther/O'Reilly, Jacqueline/Schömann, Klaus (Hrsg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Cheltenham: Edward Elgar, S. 402–430.

*Williamson, Oliver E.* (1985): The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press.