

Bruttel, Oliver

Research Report

Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung? Ein Alternativvorschlag zur gegenwärtigen Reformstrategie

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 94

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Bruttel, Oliver (2005) : Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung? Ein Alternativvorschlag zur gegenwärtigen Reformstrategie, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 94, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99807>

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.

Nr. 94
Oktober 2005

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung?

Ein Alternativvorschlag zur gegenwärtigen Reformstrategie

Oliver Bruttel

ISSN: 1612 – 7072 (Printversion)

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Charlottenstraße 60

Telefon: +49 (0)30 206057-0

E-Mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

D-10117 Berlin

Telefax: +49 (0)30 206057-57

Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

Vorwort

Anfang des Jahres 2002 hatte der Bundesrechnungshof Fehler in der Vermittlungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit – damals noch als Bundesanstalt für Arbeit bezeichnet – an die Öffentlichkeit gebracht. Die unbefriedigende Effizienz der staatlichen Arbeitsvermittlung wurde zum Auslöser für die Hartz-Kommission und die mit ihrem Namen verbundenen Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre. Bislang ist der erhoffte Erfolg dieser Maßnahmen jedoch ausgeblieben. Insbesondere der Umbau der Bundesagentur für Arbeit hin zu einem effizienten und kundenorientierten Dienstleister erweist sich als ein langwieriger und steiniger Weg, bei dem bisher keineswegs feststeht, ob er am Ende auch vom erhofften Erfolg gekrönt sein wird. Auch die neu geschaffene Organisationsform der sogenannten Arbeitsgemeinschaften zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen als Anlaufstelle für Arbeitslosengeld II-Bezieher fällt vor allem durch Abstimmungsprobleme und Kompetenzstreitigkeiten auf und kann nicht überzeugen. Das eigentliche Ziel der Reformbemühungen, Arbeitslose schneller und effizienter als zuvor wieder in eine Beschäftigung zu vermitteln, wurde bisher noch nicht erreicht.

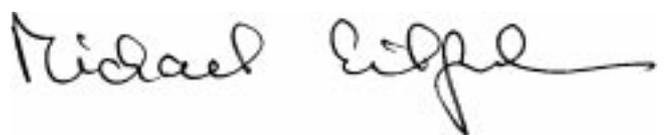
Auch wenn eine noch so effiziente Arbeitsvermittlung natürlich nicht das Problem fehlender Stellen auf dem Arbeitsmarkt lösen kann, so ist der international überdurchschnittlich hohe Anteil von Langzeitarbeitslosen in Deutschland u.a. ein Indiz für den drängenden Handlungsbedarf bei der Arbeitsvermittlung.

Gerade geringqualifizierte und arbeitsmarktferne Arbeitssuchende haben bei uns besonders schlechte Chancen, wieder eine reguläre Beschäftigung zu finden. Angesichts der jahrzehntelangen Arbeitsmarktmisere ist es überfällig, die traditionellen arbeitsmarktpolitischen Pfade zu verlassen und über Alternativen nachzudenken – gerade was die institutionelle Rahmenordnung betrifft. Die Reformbemühungen dürfen nicht mehr nur auf Veränderungen innerhalb der bestehenden Institutionen ausgerichtet werden. Vielmehr muss die gesamte institutionelle Struktur der Arbeitslosenversicherung auf den Prüfstand.

In diese Richtung zielt die vorliegende Publikation von Oliver Bruttel. Der Autor macht für den Teilbereich der Arbeitsvermittlung den für Deutschland ebenso innovativen wie diskussionswürdigen Vorschlag, sehr viel stärker als bisher private Anbieter einzubeziehen und deren Flexibilität und Kreativität zu nutzen. Aus ökonomischer Perspektive ist das ein vielversprechender Weg. Ungeachtet aller anerkanntenswerten Reformbestrebungen der Bundesagentur selbst bleibt sie doch Teil und Gefangene eines falsch angelegten Reparaturbetriebs. Es muss also die Frage gestellt werden, weshalb die Bundesagentur für Arbeit die Aufgabe der Arbeitsvermittlung besonders gut erfüllen können sollte. Eher dürfte ein produktiver Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Anbietern von Vermittlungsleistungen erwarten lassen, dass neue und innovative Strategien entstehen und sich die besten Verfahren durchsetzen werden.

Deutschland steht erst am Anfang der Diskussion über eine Privatisierung der Arbeitsvermittlung. Fertige Rezepte gibt es noch nicht. Um so wichtiger ist, über den Tellerrand bisheriger Reformansätze hinauszublicken. Dabei kann auch der Blick in andere Länder hilfreich sein.

Berlin, den 17. Oktober 2005



Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Vorstand

Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung?

Ein Alternativvorschlag zur gegenwärtigen Reformstrategie

1 Einleitung

Die Bundesagentur für Arbeit und die neu eingerichteten Arbeitsgemeinschaften zwischen den Kommunen und den örtlichen Agenturen für Arbeit sind bei der Verbesserung ihrer Vermittlungsarbeit immer noch nicht wesentlich vorangekommen. Angesichts der allgemein bezweifelten Reformfähigkeit der 90.000-Mitarbeiter-Behörde muss auch die Frage nach einer radikaleren Strategie beim Umbau der Bundesagentur für Arbeit erlaubt sein: die Substitution der Agenturen für Arbeit bzw. der Arbeitsgemeinschaften durch private Anbieter, vor allem für die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen. Dieser Reformansatz ist weniger abwegig, als es viele zunächst vermuten würden. Denn Australien und die Niederlande haben eine derartige Privatisierung der Arbeitsvermittlung bereits hinter sich. Und in jüngster Zeit sind solche Reformen auch in Großbritannien, Dänemark und Belgien zu beobachten. Diese Länder haben dadurch viele der Forderungen umgesetzt, die es auch hinsichtlich der Bundesagentur für Arbeit gibt: Flexibilität bei der Aufgabenerfüllung, moderne Personalpolitik sowie erfolgsabhängige Vergütung und Wettbewerb.

Neben der Arbeitsvermittlung ist die zweite Kernaufgabe der Bundesagentur für Arbeit die Verwaltung und Auszahlung des Arbeitslosengeldes. Die Arbeitslosenversicherung im engeren Sinne ist als Sozialversicherung eine öffentliche Aufgabe, deren staatliche Verwaltung nach herrschender – auch internationaler – Meinung nicht zur Diskussion steht. Davon unbenommen ist natürlich die Frage der Ausgestaltung (z.B. Höhe und Dauer der Leistungszahlung sowie Art der Beitragserhebung) einer solchen Absicherung gegen einen temporären Einkommensausfall (vgl. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 90).

Soweit von Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung gesprochen wird, ist darunter die so

genannte „funktionelle Privatisierung“ (auch Contracting-out genannt) zu verstehen. Contracting-out bedeutet, dass bestimmte Aufgaben (in diesem Fall die Arbeitsvermittlung) durch private Anbieter erfüllt werden, gleichzeitig aber eine staatliche Gewährleistungs- und Finanzierungsgarantie besteht. Der Staat bezahlt also private Anbieter dafür, Arbeitssuchende zu vermitteln. Wie die Erfahrungen im Ausland zeigen, müssen das nicht nur private Arbeitsvermittler sein, sondern es kommen auch gemeinnützige Initiativen, Rehabilitationsträger oder sozial-psychologische Beratungsunternehmen in Frage. Im Gegensatz zur bekannten Praxis in Deutschland, wo private Träger bereits in einzelnen Teilbereichen mit der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beauftragt werden (z.B. Förderung der beruflichen Weiterbildung, Trainingsmaßnahmen oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), geht es bei der Privatisierung der Arbeitsvermittlung um die vollständige Auslagerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung an private Anbieter. Die Privatisierung durch Contracting-out geht somit weit über die Liberalisierung der Arbeitsvermittlung, die Anfang und Mitte der 1990er Jahre die Diskussion bestimmt hat, hinaus.

Eine funktionelle Privatisierung weiter Teile der Arbeitsvermittlung, wie sie hier vorgeschlagen wird, kann für Deutschland eine relevante, bislang jedoch noch nicht ernsthaft diskutierte Reformoption sein. Gegenwärtig stehen sich zwei Konzepte gegenüber. SPD und Bündnis 90/Die Grünen wollten zuletzt an der durch Hartz IV neu geschaffenen Situation festhalten. Dabei wird die Arbeitsvermittlung (und auch die Auszahlung des Arbeitslosengeldes) für Arbeitslosengeld I-Empfänger, d.h. Personen, die in der Regel kürzer als 12 Monate arbeitslos sind, von der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt. Um Langzeitarbeitslose kümmern sich so genannte Arbeitsgemeinschaften, die als neue Organisationsform der Kooperation zwischen Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen entstanden sind. Des Weiteren gibt es

Eine ausführliche Darstellung findet sich in Oliver Bruttel (2005), Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Australien, Niederlande und Großbritannien – ein Vergleich aus neo-institutionenökonomischer Perspektive (Schriftenreihe zur Governance-Forschung Bd. 3), Baden-Baden: Nomos Verlag.

69 Optionskommunen, die an Stelle einer Arbeitsgemeinschaft allein für die Vermittlung zuständig sind.

Als radikaler Gegenvorschlag zur derzeitigen Organisation der Arbeitsverwaltung wird von der FDP gefordert, die Bundesagentur für Arbeit in eine reine Versicherungsanstalt umzugestalten und die Arbeitsvermittlung (einschließlich weiter Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik) für alle Arbeitssuchenden vollständig über Vermittlungsgutscheine zu organisieren. CDU und CSU gehen diesen radikalen Schritt nicht, sondern möchten lediglich die staatliche Zuständigkeit für die Betreuung (Leistungszahlung sowie Vermittlung) für Arbeitslosengeld II-Empfänger von den Arbeitsgemeinschaften vollständig an die Kommunen übertragen. Allerdings würde auch dieser Schritt eine Zäsur bedeuten, weil die Bundesagentur für Arbeit damit die Verantwortung für einen großen Teil der Arbeitslosen in Deutschland verlöre. Gleichzeitig bestünde – wie erste Erfahrungen zeigen – die Gefahr, dass einige Kommunen mit dieser Aufgabe überlastet wären und eine bundeseinheitliche Steuerung verloren ginge.

Daher wird an dieser Stelle für eine zweigeteilte Organisation der Arbeitsvermittlung plädiert: Die Agenturen für Arbeit werden als erste zentrale Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden etabliert. Marktnahe Arbeitssuchende, d.h. solche, von denen zu erwarten ist, dass sie ohne größere Hilfestellung binnen weniger Monate wieder eine neue Beschäftigung finden, verbleiben bei den öffentlichen Agenturen für Arbeit. Marktferne Arbeitssuchende, d.h. solche, bei denen davon auszugehen ist, dass sie einer intensiveren Förderung in Form von Bewerbungstrainings oder Fallmanagement für eine erfolgreiche Vermittlung bedürfen, werden an private Anbieter weitergeleitet. Die Begründung für diese Aufgabenteilung ergibt sich aus den nachfolgenden Ausführungen. Im folgenden zweiten Kapitel werden zunächst die internationalen Erfahrungen mit einer privatisierten Arbeitsvermittlung dargestellt. Daran anschließend folgt jeweils ein Überblick über die Chancen (Kapitel 3) sowie die – vor allem in Deutschland – zu erwartenden Probleme (Kapitel 4) bei einer Privatisierung der Arbeitsvermittlung. Darauf aufbauend wird im fünften Kapitel ein konkretes Modell für eine erfolgversprechende private Arbeitsvermittlung in Deutschland skizziert. Kapitel 6 schließt mit einem zusammenfassenden Fazit.

2 Internationale Erfahrungen

Zur Illustration einer möglichen Privatisierungsstrategie im Sinne einer Beauftragung privater Anbieter werden in diesem Abschnitt die Beispiele aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien vorgestellt (vgl. Abbildung 1). In Australien wird seit 1998 die gesamte Arbeitsvermittlung durch ein landesweites Netz von derzeit knapp hundert privaten Anbietern durchgeführt (*Job Network*), die im Rahmen von Ausschreibungsverfahren mehrjährige, öffentlich finanzierte Aufträge erhalten. Arbeitssuchende registrieren sich bei der staatlichen Behörde *Centrelink*, die als zentrale Anlaufstelle dient und ihre Anspruchsberechtigung prüft, Leistungen ausbezahlt und die Arbeitssuchenden an die privaten Agenturen weiterleitet.

Auch die Niederlande haben ihre Arbeitsverwaltung seit dem 1. Januar 2002 grundlegend umgebaut. Dort dient die – neu organisierte – öffentliche Arbeitsverwaltung *CWI (Centrum voor Werk en Inkomen)* als zentrale Anlaufstelle, die die Arbeitssuchenden dann entsprechend ihrer Leistungsansprüche weiterleitet. In den Niederlanden wird dabei nach der Distanz der Arbeitssuchenden zum ersten Arbeitsmarkt unterschieden. Marktnahe Arbeitssuchende verbleiben bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung *CWI*. Für marktferne sind private Anbieter zuständig, die von der Sozialversicherungsbehörde *UWV (Uitvoering Werknemersverzekeringen)* beauftragt werden.

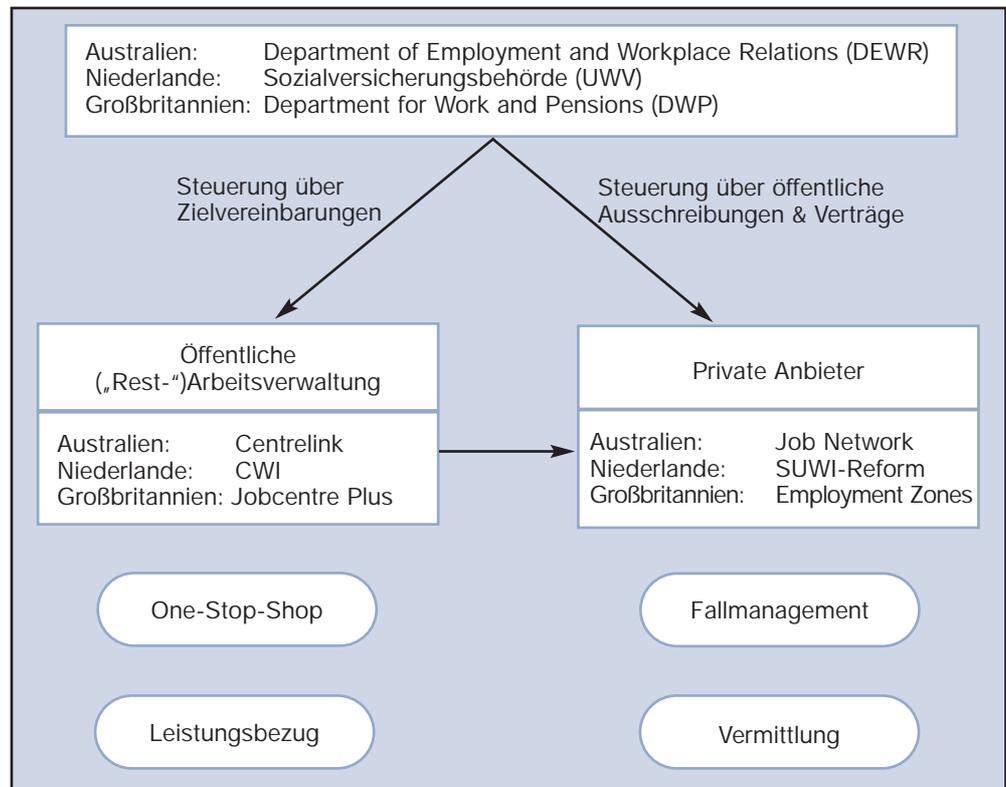
Großbritannien schließlich hat eine derartig flächendeckende Privatisierung nicht durchgeführt. Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung liegen weiterhin in der Verantwortung der staatlichen Agentur *Jobcentre Plus* (dem britischen Pendant zur Bundesagentur für Arbeit). Allerdings beauftragt das Arbeitsministerium in Modellregionen, den so genannten *Employment Zones*, private Anbieter mit der Eingliederung von allen dortigen Langzeitarbeitslosen, so dass es sich für diese Regionen auch um eine zahlenmäßig bedeutende Privatisierung handelt.

Für alle Länder ist charakteristisch, dass sich alle Arbeitssuchenden zunächst an eine zentrale öffentlichen Stelle wenden (*Centrelink, CWI, Jobcentre Plus*). Dort werden ihre Leistungsansprüche ge-

prüft, sie werden entsprechend ihren Vermittlungshindernissen in bestimmte Kategorien (z.B. Informations-, Beratungs- und Betreuungskunden) eingeteilt und anschließend an private Anbieter weitergeleitet. In Australien werden dabei alle Arbeitssuchenden an private Anbieter weitergeleitet, während in den Niederlanden nur solche Personen an private Anbieter weitergeleitet werden, von denen nicht erwartet wird, dass sie innerhalb von sechs Monaten weitgehend ohne Hilfeleistung wieder eine Arbeit finden. Auch in den britischen *Employment Zones* werden lediglich Langzeitarbeitslose an private Anbieter weitergeleitet. Diese Aufteilung zwischen einer öffentlichen Zuständigkeit für marktnahe und einer privaten Zuständigkeit für marktferne Arbeitssuchende liegt auch dem in Abschnitt 5 vorgeschlagenen Modell für Deutschland zugrunde.

Die Vergütung der Anbieter in den drei Beispielländern erfolgt in der Regel erfolgsabhängig, wobei zu einem unterschiedlich großen Anteil eine fixe Grundvergütung gewährt wird. Als erfolgreiche Vermittlung gilt (je nach Land) eine drei- bzw. sechsmonatige Beschäftigungsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt. Eine Vermittlung in eine Beschäftigung, die nur wenige Tage dauert, führt dagegen nicht zur Auszahlung der vollen Vermittlungsprämie. Die Verträge werden für ein Jahr (Niederlande), drei Jahre (Australien) und bis zu sieben Jahre (Großbritannien) ausgeschrieben. Die Anbieter werden auf Grundlage von qualitativen Input-Faktoren (z.B. Vermittlungskonzept, Qualifikation der Mitarbeiter und Ausstattung der Räume) und quantitativen Outcome-Faktoren (erzielte Eingliederungsergebnisse in der Vergangenheit) ausgewählt. Als wichtiges Steuerungsinstrument ist die Leistungskontrolle in Form von Benchmarkings, also relativen Leistungsvergleichen zwischen An-

Abbildung 1: Institutionelle Struktur einer privatisierten Arbeitsverwaltung – Internationale Beispiele



Quelle: Eigene Darstellung.

biern, zu sehen. Nur Anbieter, die in der Vergangenheit gute Leistungen erzielt haben, haben Aussicht auf eine Vertragsverlängerung.

Die Erfahrungen lassen sich bislang nur sehr bedingt quantifizieren. Für eine valide Aussage über die Effektivität müsste man die Vermittlungsleistung der öffentlichen Arbeitsverwaltung direkt mit der privater Anbieter vergleichen können. In Australien und den Niederlanden aber wurde die Zuständigkeit der öffentlichen Arbeitsverwaltung für die Arbeitsvermittlung vollständig bzw. weitgehend abgeschafft, so dass ein solcher Vergleich nicht möglich ist. Lediglich in den britischen *Employment Zones*, die nur einige Bezirke des Landes umfassen, ist ein Vergleich mit anderen Regionen, in denen *Jobcentre Plus* die gleiche Zielgruppe an Personen betreut und in denen ähnliche wirtschaftliche Kontextbedingungen herrschen, möglich. Für die *Employment Zones* ist eine beachtliche Effektivitätssteigerung (10 Prozentpunkte) durch private Anbieter zu erkennen, ohne dass dabei ein Verdrängungseffekt oder ein „Rosinenpicken“ (sog. *Creaming*) einfacher Teilnehmer zu beobachten ist.

3 Chancen

In diesem Abschnitt werden ausgehend von den internationalen Erfahrungen die Chancen, die durch eine Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung entstehen, diskutiert. Hierzu gehört in erster Linie die höhere Flexibilität privater Anbieter bei der Aufgabenerfüllung und der Personalpolitik. Des Weiteren lassen die Einführung einer ergebnisabhängigen Vergütung und einer konsequenten Leistungskontrolle ebenfalls eine erhöhte Effizienz und Effektivität erwarten.

3.1 Flexibilität bei der Leistungserbringung

Der größte Vorteil der Beauftragung privater Anbieter analog der Struktur in Australien, den Niederlanden und den britischen *Employment Zones* ist ohne Zweifel die erhöhte Flexibilität bei der Leistungserbringung. Diese Flexibilität erlaubt einen zielgerichteten und passgenauen Mitteleinsatz, was zu einer erhöhten Effektivität der Vermittlungstätigkeit führt. Dies würde auch dem arbeitsmarktpolitischen Aktionismus, der in den vergangenen Jahr(zehnt)en zu einer fast undurchschaubaren Regelungsdichte des SGB III geführt hat, Einhalt gebieten. Denn private Anbieter würden weitgehend freie Hand bei ihren Vermittlungsbemühungen erhalten, die nur durch allgemeine Qualitätsstandards begrenzt wären.

Die Hartz-Kommission hat zahlreiche Veränderungen in den internen Strukturen der Bundesagentur für Arbeit gefordert, die eine solche Flexibilität erlauben sollen, so z.B. die Vereinfachung der Vorschriften, einen größeren individuellen Handlungsspielraum und individuelle Aktionsbudgets für die einzelnen Arbeitsvermittler. Zumindest kurzfristig hat sich jedoch das Gegenteil eingestellt. Der Gesetzgeber hat die Bundesagentur für Arbeit nicht aus der Bundeshaushaltsordnung verabschiedet. Die Zahl der Direktiven aus der Nürnberger Zentrale ist von 69 Runderlassen im Jahr 2001 über 101 im Jahr 2002 auf – nun umbenannt in „Rundbriefe“ bzw. „Geschäftsanweisungen“ – 136 im Jahr 2003 gestiegen. Ein Auseinanderdriften von Reformrhetorik und tatsächlichen Veränderungen ist unübersehbar.

Die von der Hartz-Kommission geforderte Einrichtung individueller Aktionsbudgets, die die Flexibilität der einzelnen Arbeitsvermittler erhöhen sollten, ist ebenfalls nicht realisiert worden. Vielmehr stoßen solche individuellen Aktionsbudgets auf grundsätzliche Probleme. Bei den britischen *Jobcentres Plus* wurden in Anlehnung an die Erfahrungen in den privaten *Employment Zones* den staatlichen Fallmanagern ebenfalls eigene Budgets in Höhe von rund 400 Euro an die Hand gegeben. Dennoch ist es – auch mit Blick auf die öffentliche Meinung – nicht möglich, die Freiheiten der privaten Anbieter zu adaptieren. Die Freiräume für private Anbieter und deren Mitarbeiter sind dadurch zu rechtfertigen, dass sie bei einem Scheitern ihres Ansatzes die vollen Konsequenzen in Form von Kündigungen oder Insolvenz tragen müssen. Demgegenüber fehlen solche Sanktionen im öffentlichen Sektor. Der öffentliche Fallmanager wird die Folgen eines ineffektiven Umgangs mit öffentlichen Mitteln nicht derart unmittelbar spüren. Dies begründet auch, weshalb im öffentlichen Sektor stärker als bei der Beauftragung Dritter Vorschriften über die Mittelverwendung nötig sind. Ähnliches gilt für die Einbindung externer Expertise. Die Bundesagentur für Arbeit ist an komplizierte Vergabeverfahren gebunden, während private Anbieter die Möglichkeit haben, Weiterbildungsträger, psychosoziale Dienste oder Bewerbungstrainings frei von öffentlichen Vergaberichtlinien relativ spontan auf dem Markt einzukaufen, wie das Beispiel der Niederlande mit der Vielzahl von Subunternehmen im Vermittlungsbereich zeigt.

Flexibilität kann nicht verordnet werden. Studien aus Großbritannien deuten darauf hin, dass nicht Training, sondern eine „can do“-Managementkultur der Schlüssel dazu ist, Fallmanager tatsächlich zu bewegen, von ihrer Flexibilität Gebrauch zu machen. Entsprechend negativ sind die Auswirkungen auf die Fallmanager, wenn zwar Flexibilität versprochen wird, diese aber, beispielsweise bei *Jobcentre Plus*, in der Realität hinter den geweckten Erwartungen zurückbleibt. Flexibilität ist also auch eine nicht direkt greifbare Grundeinstellung, die vor allem eine Stärke der Privatwirtschaft und nicht des öffentlichen Sektors ist.

Derzeit können die örtlichen Agenturen für Arbeit über so genannten Eingliederungstitel verfügen, mit denen sie Budgets für bestimmte Maßnahmen (z.B. Weiterbildung, Eingliederungszuschüsse) festlegen. Ein konsequentes Contracting-out würde auch

bedeuten, dass ein Großteil dieser Eingliederungstitel in Form von (teilweise zweckgebundenen) Vergütungen privaten Anbietern zugänglich gemacht würde. In Australien wird den privaten Anbietern für jeden Arbeitssuchenden ein *Jobseeker Account* gegeben, aus dem sie Hilfeleistungen (z.B. Trainingsprogramme, Lohnsubventionen oder aber auch die Anschaffung eines Anzugs für ein Vorstellungsgespräch) finanzieren können. Dieses „Konto für Arbeitssuchende“ soll sicherstellen, dass die privaten Anbieter die Mittel nicht zur Erhöhung ihres Gewinns, sondern tatsächlich für die Steigerung der Vermittlungschancen des Arbeitssuchenden einsetzen. Denn wird das Geld nicht verbraucht, so fließt es zurück an den Staat. Die Einrichtung solcher Konten war eine Reaktion darauf, dass einige Anbieter besonders den „schwierigen“ Kunden zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt und gleichzeitig aber hohe Gewinne erzielt haben.

Bei der Gewährung der Flexibilität für die privaten Anbieter ist jedoch darauf zu achten, dass diese Freiräume nicht negativ, z.B. zum „Parken“ schwieriger Kunden, genutzt werden. Dazu ist der *Jobseeker Account* eine Maßnahme. Ein weiteres wichtiges Instrument der Kontrolle ist ein hoch entwickeltes, vernetztes Computersystem. Auch hier kann Australien Vorbild sein. Denn *Centrelink*, private Anbieter und Ministerium haben Zugriff auf eine einzige Datenbank und tragen dort alle relevanten Informationen zu Betreuungsleistungen und Arbeitslosengeldzahlungen ein. Jeder Nutzer kann jedoch durch ein hierarchisches Zugriffssystem nur die Daten sehen, die er rechtlich auch zu sehen befugt ist. Bedenkenswert ist zudem das Modell in den Niederlanden, bei dem die Arbeitssuchenden die obligatorischen personenbezogenen 3-Monats-Berichte der privaten Anbieter an den öffentlichen Auftraggeber *UWV* gegenzeichnen müssen und somit ebenfalls eine Kontrollfunktion übernehmen.

3.2 Flexibilität bei der Personalpolitik

Eine moderne Personalpolitik und motivierte Mitarbeiter sind gerade im Dienstleistungssektor ein entscheidender Schlüssel für den Erfolg eines Unternehmens. Dies gilt umso mehr bei einer personenbezogenen Dienstleistungen wie der (öffentlichen) Arbeitsvermittlung. Allerdings leidet die Bundesagentur für Arbeit – wie die öffentliche Verwaltung allgemein – unter zahlreichen Einschränkungen für die Umsetzung einer solchen Personal-

politik. So besitzt die Bundesagentur für Arbeit beispielsweise ein kompliziertes und wenig transparentes Personalzuteilungssystem, das den Personalbedarf des nächsten Jahres auf der Grundlage der Belastungsfaktoren des vergangenen Jahres ermittelt. Diese bei einer Mammutbehörde von knapp 90.000 Mitarbeitern fast schon zwingend ineffiziente Personalallokation würde bei einer Beauftragung Dritter – zumindest für den Bereich der Arbeitsvermittlung – hinfällig werden. Die privaten Anbieter können ihre Mitarbeiter viel flexibler zwischen Arbeitsvermittlung, Fallmanagement, Gruppenveranstaltungen für die Arbeitssuchenden und Arbeitgeberkontakten einsetzen.

Durch eine Übertragung der Aufgabendurchführung an private Anbieter würde sich auch die immer wieder zur Sprache gebrachte Forderung nach einer leistungsabhängigen Bezahlung von Arbeitsvermittlern erübrigen. Nach dem so genannten „Vermittlungsskandal“ hat die Bundesagentur für Arbeit bekannt gegeben, dass sie ein internes Anreizsystem prüfen würde. Inzwischen wurde zwar durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III) die Möglichkeit von Leistungszulagen für Beamte geschaffen. Gleichwohl stellen sich aber bei der konkreten und flächendeckenden Implementierung, besonders auch mit Blick auf die Angestellten in der Bundesagentur für Arbeit, noch zahlreiche Fragen. Letztlich geht es bei der gesamten Diskussion aber nur um die Möglichkeiten von Leistungszulagen. Das übliche, unveränderte Grundgehalt wird nicht in Frage gestellt. Ebenso wenig wird die fehlende Möglichkeit des öffentlichen Arbeitgebers diskutiert, Mitarbeitern zu kündigen. Die Einbindung privater Anbieter würde die Möglichkeit bieten, dass man die Personalpolitik nicht mehr zentral steuern muss, sondern es den Anbietern überlässt, wie sie beispielsweise ihr Entlohnungssystem festlegen. Anbieter, die von der Wirkung von Leistungszulagen überzeugt sind, können solche einrichten. Andere Anbieter aber, die nicht an eine derartige Wirkung glauben, können darauf verzichten. Das erfolgreiche Konzept wird sich langfristig im Wettbewerb durchsetzen.

Weiteres Potenzial besteht schließlich in der Ausbildungs- und Einstellungspolitik. Auch hier hat die Hartz-Kommission den Flexibilisierungsbedarf deutlich gemacht. Es müsse ein regelmäßiger und gegenseitiger Personalaustausch zwischen Bundesagentur für Arbeit und dem gesamten Arbeits-

markt stattfinden. Zudem sollte die Ausbildung an der bundesagentureigenen Fachhochschule zugunsten externer Ausbildung zurücktreten. Dies aber wurde nicht umgesetzt. Mit der Öffnung nach außen würde man auch dem Wunsch der Arbeitgeber gerecht, die sich von den Arbeitsagenturen mehr Rücksicht auf ihre Belange und bessere Kenntnisse über innerbetriebliche Vorgänge wünschen. Ein derartiges Bewusstsein lässt sich eher durch tatsächlichen Personalaustausch als durch eine theoretische FH-Ausbildung gewährleisten. Für diesen Personalaustausch bedarf es jedoch auch der Flexibilisierung von Lohnstrukturen, um Externen den Einstieg finanziell reizvoll zu gestalten. In Australien, den Niederlanden und den britischen *Employment Zones* stellt sich gerade diese Offenheit der Anbieter für Quereinsteiger und generell fremde Fachrichtungen als ein entscheidender Erfolgsfaktor dar. Beachtlich ist eine qualitative Benchmarking-Studie des australischen Arbeitsministeriums, wonach erfolgreiche Anbieter im Gegensatz zu weniger erfolgreichen bei der Personalauswahl ausdrücklich weniger Wert auf vorherige Berufserfahrung in der Arbeitsvermittlung legen.

Die genannten Probleme der personalpolitischen Reformen, die in der öffentlich-rechtlichen Bundesagentur für Arbeit nur mit größten Schwierigkeiten – wenn überhaupt – durchgesetzt werden können, wären durch die Beauftragung privater Anbieter weitgehend zu lösen. Denn die Flexibilität bei der internen Personalallokation, die leistungsabhängige Vergütung und der Mitarbeiteraustausch zwischen privaten Anbietern und dem restlichen Arbeitsmarkt sind wesentliche Merkmale der privatisierten Arbeitsvermittlung in den drei untersuchten Ländern. Allerdings darf natürlich nicht verschwiegen werden, dass die erhöhte Flexibilität bei der Personalpolitik auch ihre Schattenseiten für die Arbeitnehmer haben kann. Hierzu gehören unter anderem die geringere Arbeitsplatzsicherheit durch die teilweise an die öffentlichen Vertragslaufzeiten gekoppelten Arbeitsverträge der privaten Fallmanager, die oftmals bei jeder Neuausschreibung zur Disposition stehen.

3.3 Effizienz durch Wettbewerb und ergebnisabhängige Vergütung

Die Bundesagentur für Arbeit soll, dem Willen der Politik folgend, zunehmend auch im Wettbewerb mit privaten Anbietern ihre Dienstleistungen erbringen. Der Vermittlungsgutschein wird dabei gerne als Vorzeigemodell benutzt. Allerdings sind starke Zweifel angebracht, ob der Vermittlungsgutschein dazu geeignet ist, die faktische Monopolstellung der Bundesagentur für Arbeit bei der Vermittlung von Arbeitslosen – besonders mit niedrigerem Qualifikationsniveau – zu gefährden. Die einheitliche, noch dazu vollständig ergebnisabhängige Ausgestaltung der Vergütungsstruktur setzt falsche Anreize für private Vermittler und trägt insofern zu den beklagten Mitnahmeeffekten bei. Als Substitution für externen Wettbewerb wird oft das interne Benchmarking gesehen. Allerdings liegt das Ziel eines Leistungsvergleiches innerhalb der Bundesagentur für Arbeit vor allem im gegenseitigen Lernen. Denn nachhaltige Konsequenzen sind für unterdurchschnittliche Arbeitsagenturen kaum denkbar. In Großbritannien wurde dagegen 2003 erstmals die Drohung wahr gemacht, die Vermittlungsaufgaben im Bereich von Langzeitarbeitslosen von zwei *Jobcentre-Plus*-Ämtern, die eine unterdurchschnittliche Leistung für diese Zielgruppe aufgewiesen haben, an private Anbieter zu übertragen.

Der Wettbewerb zwischen Anbietern würde auch einen Wettbewerb zwischen Ideen bedeuten. So bedarf es nicht der zentralen Formulierung von „Programmen“ und „Produkten“, sondern es bleibt den privaten Anbietern überlassen, innovative Methoden zur Arbeitsvermittlung zu entwickeln. Der Innovationszyklus im privaten Markt dürfte deutlich schneller sein als in einer großen Behörde mit verschiedenen Interessengruppen und Hierarchiestufen. Denn der Gewinn, der durch eine Innovation entsteht, ist direkt dem Anbieter bzw. dem einzelnen Mitarbeiter zurechenbar und wird entsprechend honoriert. Aus marktwirtschaftlicher Sicht ist ein funktionierender Wettbewerb der Treiber für Produktivitätsfortschritte schlechthin.

Als weiterer Effizienztreiber kann schließlich die ergebnisabhängige Vergütung gesehen werden. Derzeit weiß in der Bundesagentur für Arbeit niemand, was eine Vermittlung kostet. Dementsprechend ist auch kein Kostenbewusstsein für den Einsatz von Instrumenten vorhanden. Dass dies beim Contracting-out deutlich anders ist, haben

die Erfahrungen in den Beispielländern gezeigt. Contracting-out bringt also automatisch Kostentransparenz. Dies führt auch dazu, dass die eingesetzten Maßnahmen kritisch reflektiert werden. So spielen allgemeine Motivations- und Bewerbungstrainings eine zunehmend wichtigere Rolle, während die Förderung der beruflichen Weiterbildung fast verschwunden ist. Denn private Anbieter finanzieren nur solche Maßnahmen, von denen sie überzeugt sind, dass sie einen effektiven Beitrag zur Erhöhung der Vermittlungschancen bieten. Als Konsequenz wäre die Politik gezwungen, eher sozialpolitische motivierte Maßnahmen (wie beispielsweise Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) aus Steuermitteln zu finanzieren.

4 Grenzen

Der vorangegangene Abschnitt hat die Chancen einer Privatisierung aufgezeigt. Dieser Abschnitt diskutiert die Grenzen, die diesen Potenzialen gesetzt sind, und hinterfragt ihre Schlüssigkeit. Dabei spielt die so genannte Pfadabhängigkeit eine besondere Rolle. Eine (historische) Pfadabhängigkeit besteht immer dann, wenn in der Vergangenheit geschaffene Institutionen eine Situation erzeugen, in der ein Pfadwechsel mit hohen Kosten verbunden ist. Ein Pfadwechsel würde beispielsweise in einer Abkehr vom Verhältnis- zu einem Mehrheitswahlrecht oder der Umstellung von lohnabhängigen Sozialversicherungssystemen zu pauschalfinanzierten Systemen (Stichwort Gesundheitsprämie) bestehen. Als Regel kann gelten, dass die Pfadabhängigkeit umso stärker wirkt, je aggregierter die Vergleichsebene ist. Einfache Organisationsveränderungen müssten also leichter zu bewältigen sein als komplexe Reformen von ganzen Sozialversicherungssystemen. Die Tatsache, dass mit Australien und den Niederlanden (und in allerjüngster Zeit auch Dänemark und Belgien) Länder, die ganz unterschiedliche Sozialstaatstraditionen besitzen, ähnliche Reformen bei der Arbeitsverwaltung durchgeführt haben, macht deutlich, dass die Reform der Arbeitsverwaltung nicht grundsätzlich durch solche unterschiedlichen Sozialstaatstraditionen eingeschränkt sein muss.

Die wesentlichen Pfadabhängigkeiten, die bei einer Privatisierung der Bundesagentur für Arbeit eine

Rolle spielen könnten, sind die Struktur der Bundesagentur für Arbeit als Selbstverwaltung, die Verwaltungstradition bzw. der bisherige Pfad der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland sowie schließlich verfassungs- und einfachrechtliche Probleme.

4.1 Die Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit

Als wichtigste deutsche Besonderheit kann die drittelparitätische Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit durch öffentliche Hand, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gelten. Die Bundesagentur für Arbeit ist als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts (Art. 87 Abs. 2 GG) mit Selbstverwaltung die Trägerin der Arbeitsförderung nach § 367 SGB III. Sie unterliegt dabei der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Die starke Rolle der Selbstverwaltung in weiten Teilen der deutschen Sozial- und Wirtschaftsverfassung hat auch zur Charakterisierung der Bundesrepublik als „semi-souveränem Staat“ geführt. Reformen in der Arbeitsverwaltung müssen daher immer auch die starke Stellung der Sozialpartner berücksichtigen. Allerdings unterlagen diese Selbstverwaltungsstrukturen in der Bundesagentur für Arbeit in den letzten Jahrzehnten auch nachhaltigen Veränderungen. Dabei ist zwischen der zentralen und der dezentralen Ebene zu unterscheiden. So hat der Einfluss der obersten Selbstverwaltungsorgane in Nürnberg in der Nachkriegszeit kontinuierlich abgenommen. Gleichzeitig haben sich die Sozialpartner den Zugriff auf die Formulierung der staatlichen Arbeitsmarktpolitik immer stärker über Kanäle außerhalb der Arbeitsverwaltung, wie z. B. auf Ressortebene über die Fachabteilungen der Bundesministerien und auf Parlamentsebene über die entsprechenden Bundestagsausschüsse, gesichert. Daher ist die Bedeutung der Selbstverwaltung heute vor allem darin zu sehen, dass sie als historischer Ausgangspunkt korporatistischer Interessenvermittlungsstrukturen gilt und damit die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in politischen Entscheidungsprozessen historisch legitimiert.

Die Vernetzung auf der politischen Ebene fand früher nicht zuletzt durch die persönlichen Bindungen der Mitglieder des Bundestages statt. So konnten in der Vergangenheit gewachsene Beziehungsstrukturen beobachtet werden, in denen der (auch ehrenamtlichen) Karriere in der Politik oder in bera-

tenden Gremien (wie den Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter) oftmals eine in den Organen der Bundesagentur für Arbeit oder anderen paröfentlichen Institutionen im sozialen Bereich folgte. Allerdings zeigt sich hier seit den 1980er und noch stärker in den 1990er Jahren eine Entflechtung, bei der eine zunehmende Professionalisierung der politischen Akteure, die keine ausgewiesenen Verbindungen zu den Sozialpartnern mehr aufweisen, stattfindet. Dieser Elitenwechsel könnte damit die Auflösung der Verknüpfung zwischen Sozialpartnern und Staat darstellen, die für die deutsche Sozialpolitik charakteristisch ist. Damit wäre auch die Macht besonders der Gewerkschaften beeinträchtigt, als Veto-Spieler in politischen Entscheidungsprozessen zu agieren.

Neben dem Befund, dass die Selbstverwaltung ihre faktische Relevanz für die Politikgestaltung größtenteils eingebüßt hat, gibt es in jüngerer Zeit auch rechtliche Bedenken. Selbstverwaltungen bedürfen als Ausnahme von der und Alternative zur staatlichen Aufgabenerfüllung einer Rechtfertigung. Eine solche ist entsprechend einem frühen Bundesverfassungsgerichtsurteil dann denkbar, wenn gesellschaftliche Gruppen Angelegenheiten, die sie selbst betreffen und die sie in überschaubaren Bereichen am sachkundigsten beurteilen können, eigenverantwortlich regeln. Die Betroffenen müssen die Selbstverwaltung (indirekt) selbst wählen, wie dies z.B. in den Handwerkskammern der Fall ist. Die Selbstverwaltung ist im Kern also eine Betroffenenverwaltung. Die Kritiker der Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit verweisen jedoch darauf, dass der Bundesagentur für Arbeit in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend Aufgaben übertragen wurden, die weit über eine Betroffenenverwaltung hinausgehen und die oftmals die allgemeinstaatliche Renten-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik betreffen. Zudem fehle es den Vertretern der Tarifparteien in den Selbstverwaltungsorganen an demokratischer Legitimation.

Das Beispiel der Niederlande zeigt, dass Selbstverwaltungen auch beendet werden können. So befanden sich die Sozialversicherungen für Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit bis Anfang der 1990er Jahre in den Händen der Sozialpartner. Weil diese aber die Erwerbsunfähigkeitsrente dazu nutzten, den Beschäftigungsabbau zu Lasten der Sozialkassen zu regeln, schlug die so genannte Buurmeijer-Kommission vor, sie von dieser Aufgabe zu entbinden und zukünftig eine staatliche Kon-

trolle über die Sozialversicherungen einzuführen. Als Schlussstein dieser Entwicklung kann vorerst die in staatlicher Trägerschaft befindliche Sozialversicherungsbehörde UUV gelten, auf die die Sozialpartner keinen Einfluss mehr haben.

4.2 Bisherige Verwaltungsmodernisierung in Deutschland

Die Agenda der internationalen Verwaltungsmodernisierung (*New Public Management*), der auch die Idee des Contracting-out entstammt, hat seit Beginn der 1990er Jahre auch Deutschland erfasst. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts bietet sich jedoch ein gemischtes Bild des Erreichten. International erscheint Deutschland eher als Nachzügler, wenngleich viele der im Ausland im Zuge des *New Public Managements* umgesetzten Reformen, wie z.B. die Dezentralisierung oder Nutzung privater Dritter bei sozialen Dienstleistungen, durch die korporatistischen Strukturen in Deutschland bereits vorhanden waren. Auf Bundesebene ist die Verwaltungsmodernisierung besonders zaghaft verfolgt worden, wobei die Bundesagentur für Arbeit noch als eines der größeren Experimentierfelder gelten darf.

Im internationalen Vergleich lässt sich – auch in der öffentlichen (wissenschaftlichen) Diskussion – für Deutschland insgesamt eine starke Konzentration auf die interne Verwaltungsmodernisierung feststellen. Für die Kommunen ist dies beispielsweise an der Bedeutung des „Neuen Steuermodells“ ablesbar, das erst gegen Ende der 1990er Jahre durch eine zunehmende Außenorientierung lokaler Leistungserbringung (Contracting-out) ergänzt wurde. Auch bei den Hartz-Reformen der Bundesagentur für Arbeit findet sich eine derartige Binnenorientierung wieder, die nur an wenigen Stellen durch zaghafte Versuche funktioneller Privatisierung (z. B. Personal-Service-Agenturen, Vermittlungs- und Bildungsgutschein) durchbrochen wird.

Unterschiedliche Reformstrategien lassen sich oft auch aus den Verwaltungskulturen von Ländern erklären. Dabei ist die deutsche Neigung zu einer starken Regelungsstruktur aus der Rechtsstaats-tradition abzuleiten und kann mitunter als Grund für die bisherige deutsche Zurückhaltung bei Verwaltungsreformen gelten. Derartige Regelungstendenzen zeigen sich auch bei der Bundesagentur für Arbeit. So droht – wie oben bereits erwähnt –

die Dezentralisierung der Aufgabenumsetzung in den lokalen Arbeitsagenturen an der Erlasskultur der Zentrale zu scheitern.

4.3 Rechtliche Aspekte

Als dritte Ebene von Einschränkungen können schließlich verfassungs- und vor allem einfachrechtliche Bedenken relevant sein. Dies gilt umso mehr, wenn sich die rechtlichen Einschränkungen kostenwirksam auf die Contracting-out-Entscheidung entfalten. Als Erstes könnten verfassungsrechtliche Regelungen ein Contracting-out verhindern. Aufgrund des Funktionsvorbehalts von Art. 33 Abs. 4 GG sind bestimmte Leistungen von der Übertragung an Private ausgeschlossen. Allerdings ist die Arbeitsvermittlung kaum als hoheitliche Aufgabe zu klassifizieren. Hoheitsrechtlich ist allenfalls die Gewährung und Verwaltung der Arbeitslosenunterstützung, die aber im Rahmen dieses Vorschlages bei der Bundesagentur für Arbeit verbleiben soll.

Als zweite Einschränkung sind steuerrechtliche Aspekte zu nennen. Soweit es sich um die Auslagerung nicht-gewerblicher Verwaltungsleistungen an Private handelt, kann hieraus eine Mehrwertsteuerpflicht entstehen, wodurch die Einkaufspreise selbst bei vergleichbaren Nettopreisen letztlich höher liegen als bei der Eigenerstellung. Dies kann jedoch kein ökonomisches Argument für eine Eigenerstellung sein, weil Steuern letztlich auch dem Staate zufließen und höhere Kosten damit durch höhere Steuereinnahmen ausgeglichen werden. Vielmehr muss gefragt werden, ob die fehlende Mehrwertsteuerpflicht für die Leistungen der Bundesagentur für Arbeit nicht eine Subvention zielgruppenorientierter Leistungen für Arbeitssuchende auf Kosten der Allgemeinheit darstellt.

Eine weitere rechtliche Schranke könnten datenschutzrechtliche Vorschriften sein. Offensichtlich ist aber auch bei bereits existierenden Formen der Kooperation zwischen der Bundesagentur für Arbeit und privaten Dritten (z.B. im Rahmen der Personal-Service-Agenturen sowie der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III) oder mit der Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III)) eine Zusammenarbeit möglich, die den Datenschutzrichtlinien genügt. Bei allen drei Formen werden private Anbieter verschiedenster Formen (z.B. Zeitarbeitsfirmen, private Arbeitsvermittlungen, Weiterbildungsträger) von

der Bundesagentur für Arbeit bzw. den Arbeitsagenturen im Sinne des Contracting-out beauftragt, Arbeitslosengeldempfänger in Arbeit zu vermitteln, und dabei teilweise erfolgsabhängig entlohnt. Zudem ist zu vermuten, dass bei ausreichendem politischem Willen auch die rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend angepasst werden können.

Als stärkste kostenwirksame Einschränkung zur Übertragung der internationalen Erfahrungen kann schließlich das (öffentliche) Arbeitsrecht gelten. Denn das Contracting-out weiterer Aufgabenbereiche würde natürlich zu einer Überkapazität an Personal führen, das aufgrund des Beamten- bzw. öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses nicht entlassen werden darf. Beamte sind generell unkündbar, und bei öffentlichen Angestellten stellt sich diese Unkündbarkeit nach 15 Jahren Betriebszugehörigkeit, frühestens aber mit dem 40. Lebensjahr ein. Hiernach sind betriebsbedingte Kündigungen ebenfalls ausgeschlossen.

Die Bundesagentur hatte 2002 insgesamt 73.641 Plankräfte, wovon 91 % bei den Arbeitsagenturen, die restlichen 9 % in der Zentrale, den Regionaldirektionen und besonderen Dienststellen beschäftigt waren. Von den Plankräften bei den Agenturen für Arbeit vor Ort sind wiederum nur rund 25.000 in der Arbeitsvermittlung beschäftigt. Die Beamtenquote liegt bei rund 25 %, während die übrigen 75 % Angestellte sind. Da für Deutschland aber am ehesten ein Modell wie in den Niederlanden, bei dem marktnahe Kunden weiterhin von der öffentlichen Arbeitsverwaltung betreut werden würden, vorstellbar ist, käme es zur Übernahme eines nicht unbedeutenden Teils dieser Mitarbeiter. Für die restlichen Mitarbeiter könnten Abfindungszahlungen, Pensionierung, aber auch der freiwillige Übergang zu einem privaten Anbieter Optionen darstellen.

5 Modell für Deutschland

Eine Privatisierung weiter Teile der öffentlichen Arbeitsvermittlung lässt auch für Deutschland Effizienz- und Effektivitätssteigerungen erwarten. Interessanterweise werden private Anbieter in den untersuchten Ländern vor allem mit der Vermittlung von marktfernen Arbeitssuchenden 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 jedoch mehrere Gründe, die vor allem aus der Arbeitsmarkttheorie abgeleitet werden können und damit die Grenzen einer rein organisationstheoretischen Betrachtung deutlich machen. 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 Bundesagentur für Arbeit kommt daher – wie etwa beim „Virtuellen Arbeitsmarkt“ – 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 die Mehrheit der marktnahen Arbeitssuchenden findet auch ohne staatliche Unterstützung eine neue Arbeit. Deshalb steht die öffentliche Hand vor der Herausforderung, die Prämien für marktnahe Arbeitssuchende derart zu gestalten, dass Ineffizienz im Sinne von Mitnahmeeffekten verhindert werden kann. Wenn als Folge nur sehr geringe Vermittlungsprämien gezahlt werden, kann dies dazu führen, dass eine öffentlich-finanzierte Dienstleistung für marktnahe Arbeitssuchende faktisch nicht existent ist, weil es sich für

private Arbeitsvermittlungen nicht lohnt, aktiv zu werden. Werden zu hohe Prämien gezahlt, kommt es hingegen zu erheblichen Mitnahmeeffekten, wie es etwa beim Vermittlungsgutschein in Deutschland zu beobachten ist. Vor diesem Hintergrund spricht einiges dafür, dass die öffentlichen Agenturen für Arbeit diese einfachen Standardleistungen erbringen.

Drittens bleibt durch eine öffentliche Zuständigkeit für marktnahe Kunden die direkte Verbindung von Leistungsverwaltung und Arbeitsvermittlung für diese Zielgruppe erhalten. Denn wie bereits erwähnt, soll die Verwaltung des Arbeitslosengeldes weiterhin in öffentlicher Hand und somit bei der Bundesagentur für Arbeit bleiben. 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.

Viertens hat die Arbeitsverwaltung in vielen Ländern, so auch in Deutschland, eine 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 Bundesagentur für Arbeit 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. Am Ende der Aufgabenkritik bei der öffentlichen

Arbeitsvermittlung steht also nicht die vollständige Substitution bzw. Privatisierung, sondern eine Komplementarität von öffentlichen und privaten Zuständigkeiten. Damit entspricht der Reformvorschlag auch dem neuen verwaltungspolitischen Leitbild der *Public Governance*, bei dem nicht allein Kosteneffizienz und schlanker Staat im Mittelpunkt stehen, sondern sich der öffentliche und private Sektor entsprechend ihrer jeweiligen Stärken ergänzen.

Abbildung 2 stellt die vorgeschlagene öffentlich-private Aufgabenteilung für Deutschland gegenüber. Die öffentlichen Job-Center, die dann vollständig von der Bundesagentur für Arbeit verwaltet werden, dienen als erste Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden. Damit wird auch für den Arbeitssuchenden das System wieder transparenter. Heute sind – je nach Status des Arbeitssuchenden und dem Wohnort – entweder die Kundenzentren der Bundesagentur für Arbeit, die Job-Center der Arbeitsgemeinschaften oder die Kommunen selbst die erste Anlaufstelle. Vom Ziel der Hartz-Kommission, einen ersten einheitlichen Kontaktpunkt zu schaffen, ist man heute fast noch weiter entfernt als vor der Reform. Die öffentlichen Job-Center sind in der neuen Struktur für alle Formen der Leistungszahlung zuständig. Egal, ob Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II, Wohngeld – zuständig ist (wie im australischen Modell *Centrelink*) immer das Job-Center. Dort wird auch ein *Profiling* durchgeführt, bei dem die Vermittlungsbarrieren des Arbeitssuchenden identifiziert werden. Die Bundesagentur für Arbeit erprobt derzeit ein neues Profiling, das die Arbeitssuchenden in vier Kategorien einteilt: Marktkunden, Beratungskunden mit Fokus auf Aktivierung, Beratungskunden mit Fokus auf Förderung sowie Betreuungskunden. Aussagekräftige Zahlen – auch über die Verteilung der Arbeitssuchenden auf diese Kategorien – liegen zwar noch nicht vor. Als eine grobe Annäherung erscheint es jedoch realistisch, dass im Durchschnitt rund die Hälfte aller Arbeitssuchenden, die neu in die Arbeitslosigkeit eintreten, marktnah ist, während die andere Hälfte als eher marktfern einzustufen ist. Marktnahe Arbeitssuchende verbleiben bei den Job-Centern und erhalten weitgehend stan-

Abbildung 2: Modell für die öffentlich-private Aufgabenteilung der Arbeitsvermittlung in Deutschland

| Öffentliche Job-Center | Private Anbieter |
|--|--|
| Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden | Zuständig für die Vermittlung von marktfernen Arbeitssuchenden |
| Zuständig für alle Leistungszahlungen für Arbeitslose (also Arbeitslosengeld I, II, Wohngeld etc.) | Keine Zuständigkeit für die Leistungszahlung |
| Profiling | Teilweise ergebnisabhängige Vergütung |
| Zuständig für die Vermittlung von marktnahen Arbeitssuchenden | Beauftragung innerhalb von Arbeitsagentur-Bezirken |
| Weiterleitung der marktfernen Arbeitssuchenden an private Anbieter | Permanente Leistungskontrolle |

Quelle: Eigene Darstellung.

dardisierte Informations- und Beratungsleistungen. Marktferne Arbeitssuchende werden hingegen an private Anbieter weitergeleitet.

Die Fallzahlen bei einer solchen Aufgabenteilung würden diejenigen in den Beispielländern um ein Vielfaches übersteigen (Abbildung 3). Australien beispielsweise hatte 2001 rund 280.000 Eintritte in das intensive Fallmanagement. In Deutschland wären es bei 50 % marktfernen Kunden 3,6 Millionen. Dabei ist zwischen Eintritten und Bestand zu unterscheiden. Die öffentlich bekannt gegebene Zahl von fast 5 Million Arbeitslosen bezieht sich auf den Bestand an Arbeitslosen zu einem bestimmten Stichtag. Tatsächlich aber werden jährlich mehr als 7 Millionen Arbeitnehmer in Deutschland arbeitslos, nur dass viele davon eben die Arbeitslosigkeit auch recht schnell wieder verlassen. Auffällig sind die hohen Schwankungen zwischen den Arbeitsagenturbezirken, weshalb in Abbildung 3 zur Veranschaulichung zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitsagentur-Bezirken unterschieden wird. Offensichtlich handelt es sich bei der Mehrzahl der Agenturen um vertretbare Größenordnungen und nur einige besonders große Bezirke fallen aus dem Rahmen. Die 150 kleinsten (von insgesamt 180) Arbeitsagentur-Bezirken haben jährlich durchschnittlich rund 32.000 Eintritte in Arbeitslosigkeit, was bei 50 % marktfernen Kunden eine monatliche Eintrittszahl von rund 1.300 machen würde. Diese Zahl scheint durchaus handhabbar.

Abbildung 3: Fallzahlen einer privatisierten Arbeitsvermittlung in Deutschland

| | Eintritte in Arbeitslosigkeit insgesamt (jährlich ^b) | Eintritte bei der relevanten Zielgruppe ^a (jährlich ^b) | Eintritte bei der relevanten Zielgruppe ^a (monatlich ^b) | Durchschnittlicher Bestand Zielgruppe (jährlich ^b) |
|--------------------------------------|--|---|--|--|
| Kleinster AA-Bezirk | 13.547 | 6.774 | 564 | 2.386 |
| Größter AA-Bezirk | 149.767 | 74.883 | 6.240 | 39.108 |
| Durchschnitt kleinste 100 AA-Bezirke | 25.089 | 12.544 | 1.045 | 6.088 |
| Durchschnitt 150 kleinste AA-Bezirke | 32.071 | 16.036 | 1.336 | 8.543 |
| Durchschnitt 20 größte AA-Bezirke | 90.867 | 45.434 | 3.786 | 27.691 |
| Durchschnitt 10 größte AA-Bezirke | 104.463 | 52.232 | 4.353 | 32.181 |
| Deutschland (gesamt) | 7.285.709 | 3.642.854 | 303.571 | 2.043.911 |

Anmerkungen: (a): 50 % aller Eintritte in Arbeitslosigkeit; (b): Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003.

Quelle: Bruttel, Oliver (2005), Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung.

Die hohen Zahlen dürfen noch aus einem anderen Grund nicht abschrecken: Die beschriebenen Fallzahlen müssen bereits heute von den Arbeitsagenturen bzw. den Arbeitsgemeinschaften bewältigt werden. Damit verbunden besteht bereits derzeit die Notwendigkeit einer anspruchsvollen Steuerung bzw. eines leistungsstarken Controllings. Dieses Controlling würde im Falle des Contracting-out durch eine vermutlich stringenteren Steuerung über Benchmarking und Monitoring ersetzt bzw. ergänzt, da es sich um kostenwirksame Vorgänge und hartes Vertragsrecht handeln würde. Um die Prozessqualität der Dienstleistungen zu gewährleisten, wäre außerdem an ein Qualitätsmanagement bzw. an Qualitätszertifizierungen zu denken.

Im Gegensatz zum laufenden Vertragsmanagement stellt vor allem das Vergabeverfahren bei einem derartig großen Volumen eine Herausforderung dar. Denn bei einem durchschnittlichen Bestand von rund 8.500 Arbeitssuchenden in der Zielgruppe der

150 kleinsten Arbeitsagentur-Bezirke kann nicht wie in den britischen *Employment Zones* nur ein Anbieter beauftragt werden, sondern es sind mit Sicherheit mehrere Anbieter nötig. Würden je Arbeitsagentur-Bezirk beispielsweise durchschnittlich acht Anbieter beauftragt, wären dies für die insgesamt 180 Arbeitsagentur-Bezirke an die 1.500 Verträge. Hinzu käme die Bearbeitung von deutlich mehr Angeboten während der Vergabephase. Obwohl eine zentrale Vergabe wünschenswert wäre, muss angesichts der Fall- und damit einhergehenden Anbieterzahlen davon ausgegangen werden, dass die Ausschreibungen auf die Ebene der Regionaldirektionen verlegt werden müssen. Die Regionaldirektionen hätten im Gegensatz zu einer Verlagerung zu den Agenturen für Arbeit vor Ort den Vorteil, dass sie auf einer aggregierten Ebene die Angebote besser vergleichen und beurteilen können. Dabei ist es natürlich notwendig, dass aus den Fehlern der jeweils zurückliegenden Vergaberunden Lehren gezogen werden und eine (noch) stärkere Zusammen-

arbeit mit den örtlichen Arbeitsagenturen bei den Bewertungen der Angebote stattfindet. Zudem ist eine quantitative Fundierung der Angebotsbewertungen (Stichwort: nachweisbare Eingliederungsergebnisse) zwingend erforderlich. Die Größenordnung stellt somit zwar eine Herausforderung dar, aber sie scheint durchaus bewältigbar.

6 Fazit

Die Stärkung privater Anbieter würde ein erhebliches Potenzial für eine höhere Effizienz und Effektivität der Arbeitsvermittlung und der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland bieten. Die wesentlichen Faktoren hierfür sind die Flexibilität der Leistungserfüllung sowie die Personalpolitik. In beiden Fällen scheint der Hinweis auf die mögliche interne Einführung dieser Flexibilität innerhalb der Bundesagentur für Arbeit ins Leere zu laufen. Denn angesichts der arbeitsrechtlichen Situation und der verwaltungsrechtlichen Tradition der Bundesagentur für Arbeit sind ernsthafte Bedenken angebracht, ob eine Behörde wie die Bundesagentur für Arbeit die Vorteile privater Anbieter einfach kopieren kann. Die Erfahrungen beim bisherigen Umbau der Bundesagentur für Arbeit haben deutlich gemacht, dass auch kraftvoll initiierte Reformen dort ihre Grenzen finden, wo die mikro-politischen und mikro-sozialen Bedingungen für eine wirksame Umsetzung nicht gegeben sind.

Trotz der grundsätzlichen Vorteile, die mit dem Contracting-out verbunden sind, stehen seiner Umsetzung nicht unerhebliche Hürden im Wege. Diese ergeben sich aus dem Prinzip der Selbstverwaltung (das jedoch in den vergangenen Jahren an Einfluss verloren hat), aus der bislang nur zaghafte Außenorientierung der Verwaltungsmodernisierung vor allem auf der Bundesebene und schließlich aus einfachrechtlichen Bedenken. Die Zurückhaltung beim Contracting-out auf allen Ebenen in Deutschland ist sicher ein Indiz dafür, dass die Verwaltungstradition einer mutigen Übertragung der internationalen Erfahrungen im Wege steht. Allerdings zeigen die internationalen Entwicklungen auch, dass Verwaltungstradition allein kein Hindernis sein kann. Die von den Kritikern einer Übertragbarkeit oft ins Feld geführte Größe der

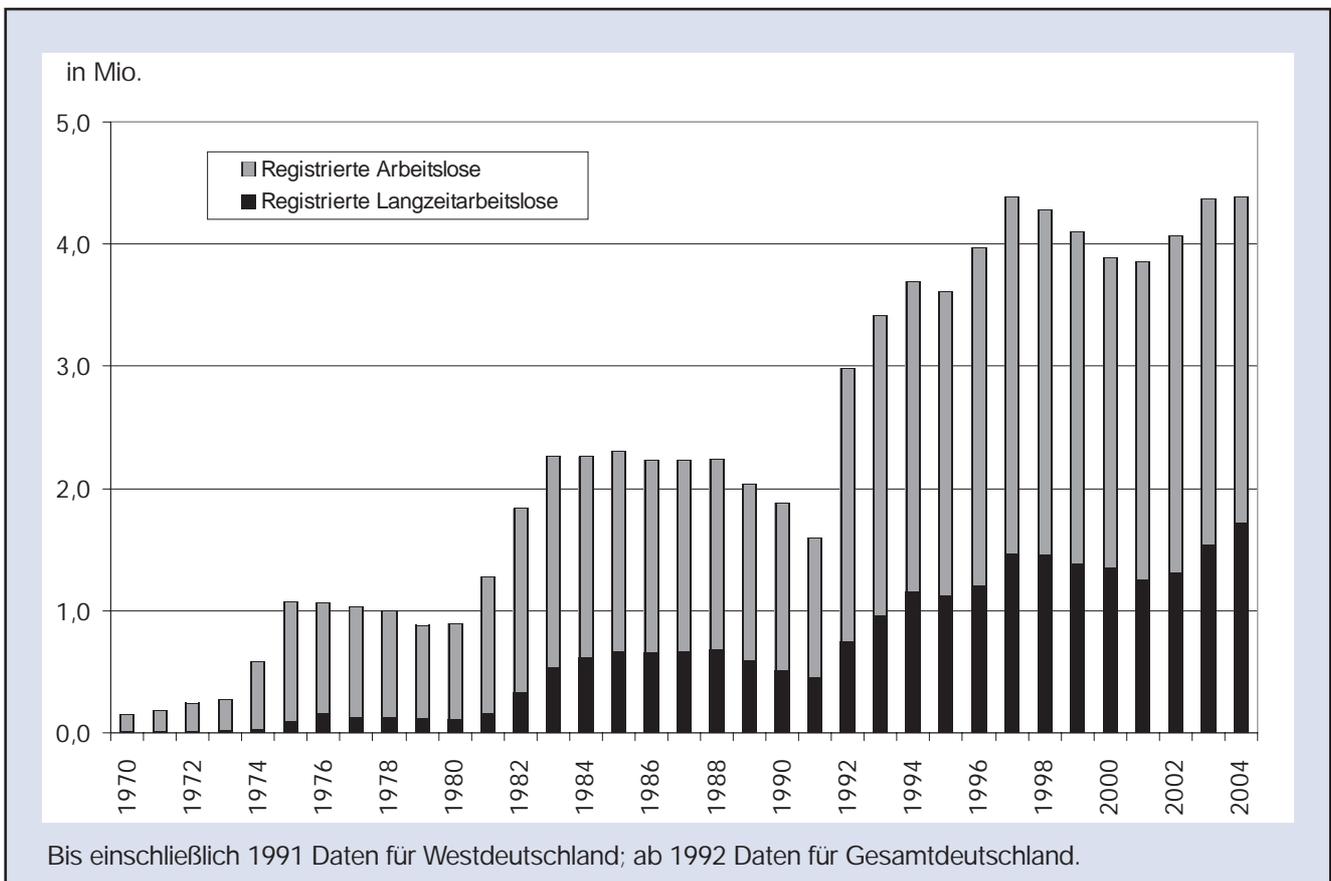
Bundesrepublik ist auch nur bedingt gültig. Vielmehr kann die Inflexibilität einer derart großen Behörde wie der Bundesagentur für Arbeit gerade als Argument für eine Beauftragung vieler kleiner, vor Ort aktiver Anbieter gesehen werden, mit der die Trägheit einer großen Organisation überwunden werden kann. Die Anpassungsfähigkeit der Anbieter in Australien zeigt geradezu den Gegenentwurf zur verschleppten Umsetzung des Arbeitsamt-2000-Konzeptes in Deutschland. Der Blick ins Ausland sollte auch lehren, dass es zu Beginn von Reformen und dem Einsatz neuer Instrumente immer Reibungsverluste gibt. Insofern dürfen die Probleme mit Vermittlungsgutscheinen, Personal-Service-Agenturen und der Beauftragung privater Dritter, wie sie derzeit in Deutschland existieren, nicht überbewertet werden. Die derzeitigen Probleme der Bundesagentur für Arbeit bei den Vergabeverfahren und der Steuerung privater Anbieter sollten deshalb nicht dazu führen, die Einbindung privater Anbieter als nicht zielführend zu beurteilen. Vielmehr sollte Deutschland versuchen, vom Ausland zu lernen, um Fehler bei der Beauftragung privater Anbieter zukünftig zu vermeiden.

Für die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen sind in Deutschland seit Hartz IV grundsätzlich die Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und den Arbeitsagenturen zuständig. Die Arbeitsgemeinschaften sind als politischer Kompromiss aus beiden Positionen eine ordnungspolitisch unsaubere Lösung für die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen. Die Zuweisung der ausschließlichen Zuständigkeiten an die Bundesagentur für Arbeit auf der einen oder die Kommunen auf der anderen Seite ist gleichfalls nicht ohne Probleme. Gegen eine Rücküberführung der alleinigen Verantwortung für die Vermittlung und Betreuung aller Arbeitslosen an die Bundesagentur für Arbeit sprechen neben der politischen Brisanz einer Behörden mit dann mehr als 100.000 Mitarbeitern vor allem die oben dargestellten Schwächen der Großbürokratie. Allerdings birgt auch eine exklusive Zuständigkeit der Kommunen für Arbeitslosengeld-II-Empfänger gewisse Gefahren. Zwar würde dadurch eine stärkere Verknüpfung der Arbeitsvermittlung mit den kommunalen Verhältnissen vor Ort erfolgen, gleichzeitig aber würde die für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik nötige Gesamtstrategie und Kohärenz des Systems verloren gehen. Außerdem wären nicht wenige Kommunen mit der Vermittlungsaufgabe überlastet, wie auch das Beispiel der Niederlande zeigt.

Eine öffentlich-private Aufgabenteilung könnte daher das Beste aus beiden Welten vereinen. Denn es würde eine echte zentrale Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden geschaffen, die erst hiernach entsprechend ihren Bedürfnissen entweder bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung verbleiben oder aber an private Anbieter weitergeleitet würden. Eine flächendeckende Beauftragung privater Träger würde eine zentrale Steuerung erlauben, die bei effizienzfördernden Leistungsvergleichen

sowie der Etablierung eines funktionierenden Wettbewerbsmarktes und eines Qualitätsmanagements deutliche Vorteile aufweist. Dadurch wäre es auch möglich, eine kohärente Politikstrategie zu formulieren. Gleichzeitig aber würde bei der eigentlichen Dienstleistungserbringung für den einzelnen Arbeitssuchenden den Anbietern größtmögliche Flexibilität in der Umsetzung gegeben, was eine effektivere Vermittlungsarbeit erwarten lässt.

Abbildung 4: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland (1970 - 2004)



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Bundesagentur für Arbeit.