

Evaluation der Arbeitsmarktreform in Australien im Vergleich zur Arbeitsförderung in Deutschland

Heinz-Willi Bach

Dieser Beitrag hat zur Grundlage eine Reihe von Besuchen Australiens durch den Autor seit Mitte der 90er Jahre, darüber hinaus Literatur- und Internetrecherche.

Seit Beginn der 90er Jahre erleben wir in vielen OECD-Staaten tief greifende Reformen der Arbeitsmarktordnung, der Arbeitsmarktpolitik sowie der staatlichen Arbeitsverwaltung (Public Employment Service). Unter diesen ragt das australische Beispiel in vielfacher Hinsicht heraus, da es nicht nur zu den mutigsten bzw. radikalsten zählt, sondern auch, weil es schlicht „das Arbeitsamt“, den Commonwealth Employment Service abgeschafft hat. Das Vermittlungsgeschehen von arbeitssuchenden Menschen zu Arbeitsplätzen erfolgt nunmehr ausschließlich durch Kontraktpartner. Dies bedeutet nicht notwendigerweise die totale Privatisierung, Kommerzialisierung und Gewinnerorientierung der Arbeitsvermittlung; vielmehr werden Lizenzen an gewinnorientierte Agenturen, an gemeinnützige Einrichtungen (z. B. die Salvation Army oder die South Australian Association for the Blind, die durchaus nicht nur blinde Menschen vermittelt), an kommunale Einrichtungen sowie an Nachfolgerorganisationen des früheren Commonwealth Employment Service vergeben.

Weniger bekannt ist hierzulande, dass diese Arbeitsmarktreform eingebettet ist in die allgemeine Reform des australischen Sozialstaates (Welfare State), die kontinuierlich seit einer Reihe von Jahren in Angriff genommen wird.

Das australische System der Arbeitsmarktpolitik (framework of labour market assistance) befindet sich in den letzten Jahren im Umbruch und ist nach wie vor im Aufbau begriffen. Daher sind abschließende Urteile verfrüht. Aber: welche nationale Arbeitsmarktpolitik befindet sich in letzter Zeit nicht im Prozess der Reform? Daher wird bei Evaluation und Vergleich vom status quo ausgegangen.

Das australische Arbeitsministerium (Department of Employment and Workplace Relations, DEWR) und das Kultus- und Jugendministerium (Department of Education, Training and Youth Affairs, DETYA) haben bislang drei Evaluationen des Job Network durchgeführt – die aktuellste zum Thema Effektivität (effectiveness report [http://www.workplace.gov.au/...](http://www.workplace.gov.au/)).

Einige Hauptergebnisse seien hier referiert.

Im zwölfmonatigen Untersuchungszeitraum 2000/2001 wurden in der National Vacancy Database 860.000 offene Stellen registriert.

Durch Job Matching Agenturen wurden 319.600 Arbeitssuchende in Arbeit von mindestens 15-stündiger Dauer über mindestens 5 Tage vermittelt. 74.800 nahmen an Job Search Trainings teil und 278.600 genossen Fallmanagement durch Intensive Assistance. 6.500 gründeten mit Hilfe von New Enterprise Incentive Scheme (NEIS) eine selbständige Existenz und 20.800 Personen wurden befristet in Erntejobs vermittelt. (Zur Erinnerung: Ca 9,5 Mio. Personen sind erwerbstätig, ca. 600.000 arbeitslos).

Zur Nachhaltigkeit der Erfolge des Job Network wird ausgeführt: Drei Monate nach Ende der Bemühungen sind 66 % der Job Matching Klienten in Arbeit, weitere 5 % studieren. Bei den Klienten der Job Search Training Agenturen sind es 43 % - zur Hälfte in Teilzeitbeschäftigung - und 9 %, bei Intensive Assistance 39 % - zumeist in Teilzeitbeschäftigung - und 6 % im Studium. NEIS-Klienten waren zu 83 % „beschäftigt“, zu 2 % studierten sie. Vier Fünftel der nach drei Monaten Beschäftigten waren auch längerfristig in Arbeit.



Allerdings befanden sich 30 % der Intensive Assistance-Kunden 15 Monate später wieder im Hilfebezug. Dieses Ergebnis passe zu den Schicksalen vieler Langzeitarbeitsloser in anderen Staaten wie auch in Australien vor der Ära des Job Network und signalisiere die Notwendigkeit weiterer Forschung und Experimente, um weitere Spielräume für gezielte Lösungen für schwierige Personenkreise auf schwierigen Arbeitsmärkten finden.

Job Search Training und Intensive Assistance erzielten bemerkenswerte Nettoeffekte speziell bei Benachteiligten, verglichen mit den Vorgängerprogrammen. Job Search Training verbessere signifikant die Motivation und die Suchtechniken der Klienten. Dies seien Ältere, gering Qualifizierte, junge Menschen unter 25. Die Meistbenachteiligten profitierten am stärksten von Intensive Assistance. Bei Intensive Assistance sollte die Programmdauer (12 - 15 Monate) verringert werden, um die Aktivitätsrate und den Klebeeffekt zu erhöhen. In größerem Umfang genossen Personen Job Search Training oder Intensive Assistance, die auch ohne diese Unterstützungen auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich gewesen wären - Die Auswahlkriterien müssten hier enger gefasst werden.

Die Integrationskosten seien erheblich gesenkt worden auf 5.000 - 6.000 A\$ gegenüber 10.000 - 16.000 A\$ Mitte und 8.000 - 9.000 A\$ Anfang der neunziger Jahre.

2000 habe ein Job Matching-Placement 560 A\$ gekostet, ein Job Search Training-placement 1.390 A\$ (gegenüber 2.600 A\$ für Job Clubs, den Vorgängereinrichtungen), 5.440 A\$ seien durchschnittlich für die Integration eines Intensive Assistance-Klienten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufgewendet worden (gegenüber 12.100 A\$ vor der Job Network-Ära).

Effizienzreserven beim Job Network werden vermutet. Fehlüberweisungen zu stärkerer Unterstützung als notwendig seien vermeidbar durch akkurate Handhabung und Fortentwicklung des Profiling (Job Seeker Classification Instrument).

Manche Teilnehmer an Intensive Assistance hätten ihre Arbeit nicht aufgegeben, wenn sie nicht Zugang zu dem Programm erhielten.

Die Tatsache, dass 60 % derjenigen, die Intensive Assistance verlassen, auf kurze Sicht keinen Job finden und dass die Hälfte der Teilnehmer wiederholt Intensive Assistance erhalten, lasse auf Maßnahmenkarrieren schließen, die in Zukunft zu vermeiden seien.

Centrelink und Job Network

Die Evaluation beschreibt Schwächen beim Transfer der Klienten zu Job Network-Agenturen durch Centrelink. Die Klienten seien nicht hinreichend informiert über die Leistungen der Agenturen, über ihre Rechte und Pflichten und darüber, wie sie ihre Vermittlungschancen maximieren können. Bruttel führt dies u. a. auf zu geringe Personalausstattung und daher Arbeitsüberlastung bei Centrelink zurück (vgl. Bruttel 2002). Die Kunden berichteten, so Bruttel, von Unfreundlichkeit und schneller Abfertigung durch Centrelink. Demgegenüber seien Arbeitgeber zu mehr als 80 % mit den Leistungen von Centrelink (und des Job Network) zufrieden oder sehr zufrieden. Die Arbeitgeber schätzten besonders den Zugang zu einem großen Bewerberpool, aber auch Interviews, gezielte Vorauswahl und Übermittlung kleiner Anzahlen gut geeigneter Bewerber.

Konle-Seidl (2002) unterscheidet drei Typen von Arbeitsvermittlungsregimes - Monopolsysteme, Koexistenzsysteme und Marktsysteme. Sie ordnet das australische Regime in Gestalt eines Semimarktes den letzteren zu. Es wird charakterisiert durch die Auslagerung der Vermittlungstätigkeit an private Agenturen, die mehr oder weniger reguliert sein können, bei öffentlichen Interventionen (Kontraktmanagement, Steuerung über Ziele und Budgets).

Der Marktanteil des Job Network habe sich gegenüber der Zeit vor 1998 nicht vergrößert (Konle-Seidl 2002, S. 19). Der Anteil der Bezieher von Arbeitslosenunterstützung nahm bis 2000 zu, seitdem gehe er wieder zurück. Dies sei auf die Anforderungen durch die Mutual Obligation (Fördern und Fordern)



zurückzuführen. Weitaus weniger jüngere Menschen seien seitdem langzeitarbeitslos geworden. Die Vermittlungserfolge bei Arbeitslosen mit einer Verweildauer von 2 - 12 Monaten seien deutlich gestiegen. Das Angebot an Beschäftigungsdienstleistungen seitens privater, non-profit- und kommunaler Agenturen werde (laut OECD-Report 2001) als effektiv bewertet und der Wettbewerbsprozess als wesentlicher Beitrag zu einer umfassenden Performanzsteigerung des gesamten Systems gewürdigt.

Konle-Seidl stellt (in Anlehnung an den OECD-Report 2001) zwei hauptsächliche Defizite heraus.

Die Trennung von individuellem Fallmanagement durch Intensive Assistance-Agenturen und der Vermittlung in Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme sowie der Zahlung von Arbeitslosenunterstützung durch Centrelink hält die OECD für vergleichsweise schwerfällig und teuer. Es sei schwieriger, mangelnde Verfügbarkeit oder Arbeitsbereitschaft zu sanktionieren.

„Daneben ist die ausbezahlte Prämie für den einzelnen Anbieter - besonders für die Vermittlung von Arbeitslosen der Kategorie 3 (intensive Assistance, d. Verf.) - offensichtlich zu niedrig. So hat sich herausgestellt, dass der Wettbewerb zwischen den Anbietern und eine entsprechend höhere Prämie für Schwervermittelbare nicht ausreichen, um diese erfolgreich zu vermitteln. Vielmehr hat das fehlende Angebot an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Job Network zu Selektions- und Mitnahmeeffekten geführt, und zudem zum Ausschluss vieler schwervermittelbarer Arbeitsuchender aus dem System.“ (Dockery/Stromback nach Konle-Seidl 2002)

Trotzdem, so urteilt Konle-Seidl, könne Australien als Beispiel für ein Quasi-Wettbewerbssystem in der Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik angesehen werden, dass durch mehr Konkurrenz in Verbindung mit einer konsequenten Aktivierungsstrategie Erfolge zu verzeichnen habe. Die Effektivitäts- und Effizienzgewinne müssten aber durch eine harte Evaluation bestätigt werden.

Bruttel (2002) wendet bei der Evaluation der Reformen aus organisationstheoretischer Sicht den Ansatz der Neuen Institutionenökonomik an.

In erster Linie ist es sein Ziel, die Frage nach den Auswirkungen des institutionellen Arrangements zu bearbeiten. Da aber gleichzeitig mit dem Umbau der Arbeitsmarktverwaltung auch zahlreiche arbeitsmarktpolitische Programme aufgegeben, zusammengestrichen oder anders focussiert wurden, ist unklar, welche Rolle in der Gemengelage der australischen Arbeitsmarktreform die „Privatisierung“ des Vermittlungssystems spielt.

Welche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt gehen von den Programmen unter Job Network insgesamt aus?

Diese Programme - das lässt sich durch eine Querschnittsanalyse mit Hilfe von Programm- und Kontrollgruppen nachweisen - scheinen tatsächlich einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer zu besitzen. Im Vergleich zu Kontrollgruppen bezogen 27 % der Teilnehmer des Job Search Training drei Monate nach Ende der Maßnahmen keine Arbeitslosenunterstützung mehr gegenüber 24 % bei den Kontrollgruppen. (Bruttel 2002: 17)

Die Vergrößerung der Integrationserfolge von Intensive Assistance fällt noch eindeutiger aus: Hier liegen die Unterschiede zu Kontrollgruppen durchschnittlich bei zehn Prozentpunkten.

Während der Erfolgsunterschied bei Absolventen von Job Search Training und Kontrollgruppen im Zeitablauf (ein Monat bis ein Jahr nach Ende der Maßnahmen) konstant bleibt, reduziert sich der Unterschied des Verbleibserfolgs bei Intensive Assistance zu dem der Kontrollgruppen im Zeitablauf beträchtlich, von 18 Prozentpunkten unmittelbar nach Abschluss der Maßnahmen auf lediglich 6 Prozentpunkte fünf Monate später. Dies lässt sich erklären durch den Umstand, dass im Zeitablauf der Integrationserfolg bei den Kontrollgruppen zunimmt - manche als schwierig zu integrieren eingeschätzte Person findet einen Arbeitsplatz - während der Integrationserfolg bei den Intensive Assistance-Teilnehmern im Lauf der Zeit nicht mehr nennenswert zunimmt.

Einschränkend muss man feststellen, dass hiermit keine Aussage über die Qualität der vermittelten Arbeitsplätze verbunden ist. Lediglich quantitative Anforderungen müssen erfüllt sein: Die ausgeübte Tätigkeit muss 30 Stunden in 14 Tagen umfassen oder überschreiten.

Wie sind diese Integrationserfolge im Lichte der Working-Nation-Programme zu beurteilen, des Systems, das durch Job Network abgelöst wurde?

Die zu vergleichenden Programme weisen nach Bruttel unterschiedlich Zuschnitte und Zielgruppen auf, der Vergleich ist schwierig und somit nur eingeschränkt möglich. Ganz pauschal kann man aussagen, dass die groben (nicht für wirtschaftliche Rahmenbedingungen kontrollierten) Ergebnisse annähernd gleich sind. Auch der OECD-Report (2001: 138) kommt zu dem Ergebnis, dass Job Network im Hinblick auf freie Stellen und Vermittlungen ähnliche Erfolge erzielt wie der Commonwealth Employment Service. Auch Eardley (Eardley et al. 2001: 17) urteilen: „Either way, Job Network outcomes do not appear exceptional compared with those of the main programs used by case managers under the Working Nations job compact.“ Allerdings konnten die Kosten für Arbeitsmarktpolitik von 4 Mrd. A\$ auf 2,5 Mrd. A\$ reduziert werden.

Gibt es einzelne Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, die trotz vielleicht insgesamt besserer Performance von Job Network schlechter dastehen als früher?

Trotz der gezielten Dienstleistungen, so eine Querschnittsanalyse des Arbeitsministeriums, haben bestimmte Gruppen unterdurchschnittlich abgeschnitten. Hierzu gehören ältere Arbeitnehmer über 55 Jahre, Personen, die seit mehr als zwei Jahren Arbeitslosenunterstützung erhalten, solche mit geringer Schulbildung und/oder mit nicht englisch sprechendem Hintergrund sowie die Ureinwohner. Fraglich ist, ob diese Personen auch gegenüber den Vorgängerprogrammen Nachteile erlitten haben. Anhand aggregierter Daten analysiert Junankar (2000) als einer von wenigen den Verlauf der Arbeitslosenquoten von förderungsbedürftigen Gruppen wie Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen. Seines Erachtens ist die Arbeitslosigkeit dieser Gruppen bei vergleichbarem Wirtschaftswachstum unter dem Arbeitsmarktregime der Working Nation stärker zurückgegangen als bei Job Network. Allerdings gibt es auch Untersuchungen, die eine derartige Benachteiligung von Langzeitarbeitslosen nicht bestätigen (Dockey 1999: 29). Bei der Beurteilung scheinen in größerem Umfang ideologische Grundpositionen eine Rolle zu spielen. Zu diesem Thema müssen weitere Untersuchungsergebnisse auf breiterer Basis abgewartet werden (Bruttel 2002: 19).

Evaluation der Transaktionskosten

Nur ein begrenzter Teil der Reduzierung der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik von 4 Mrd. A\$ von 1995/96 auf reichlich 2,5 Mrd. A\$ 1998/99 resultiert aus der organisatorischen Umgestaltung. Vielmehr scheint von Bedeutung, dass die Gesamtausgaben für die Programme gekürzt wurden. Statt umfangreicher detaillierter Einzelprogramme werden pauschalisierte Leistungen an die Job Network-Partner gezahlt, die ihrerseits frei sind in der Wahl der eingesetzten Instrumente. So sanken die Ausgaben für Labour Market Training in den beiden betrachteten Zeiträumen von 733,4 Mio. A\$ auf 146,3 Mio. A\$, die Ausgaben für Lohnkostenzuschüsse von 1.530,9 Mio. A\$ auf 528 Mio. A\$. Im übrigen gab es keine signifikanten Verschiebungen unter den Ausgabeblöcken. Bruttel vermutet (2002: 20; ebenso Dockey 1999: 20), dass man diese Ausgabenreduktion wohl auch unter Working-Nation-Programm der Labour-Regierung hätte erreichen können.

Da die Kostengliederung noch relativ grob ausfällt, können differenzierte Aussagen zu Ausschreibungs- und Überwachungskosten leider nicht gemacht werden. Interessant dürfte in dieser Hinsicht sein, wie sehr es durch moderne IT-Infrastruktur möglich sein wird, diese Kosten relativ gering zu halten.

Evaluation des Kontraktmanagements



Ist die Ausgestaltung der Verträge zwischen der Regierung und Centralink auf der einen und den Job Network-Teilnehmern auf der anderen Seite anreizkompatibel? „Die gesamte Struktur der Arbeitsmarktverwaltung in Australien baut auf Verträge zwischen Arbeitsministerium und nichtstaatlichen Dienstleistern auf. Dies stellt die typische Prinzipal-Agent-Beziehung dar.“ (Bruttel 2002: 21) Der Ausgestaltung der Verträge kommt somit große Bedeutung für Effektivität und Effizienz des Arbeitsmarktregimes zu.

Bei der Bestimmung der Prämien, die so gestaltet sein sollen, dass die Bereitstellung von Dienstleistungen zur Förderung der Beschäftigungsaufnahme optimiert wird, spielt der Zielkonflikt der Gewinnorientierung und der Bereitstellung optimaler Dienstleistungen eine Rolle, der sich häufig als Creaming-Effekt darstellt.

Die nichtstaatlichen Anbieter erhalten z. B. bei Intensive Assistance zunächst eine Grundzahlung, aus der die laufenden Kosten (etwa: Profiling Beratung, Assessment, Weiterbildung) finanziert werden. Bei erfolgreicher Vermittlung (d. h. auch Arbeitsaufnahme innerhalb bestimmter Zeiträume) erhalten sie eine entsprechende Prämienzahlung.

Im Falle von Intensive Assistance A (B) beträgt die höchsterreichbare Prämie 4664 (9220) A\$. Zu Beginn der Betreuung werden 1078 (2123) A\$ ausgezahlt, die nicht erfolgsgebunden sind. Ist ein Klient für 13 Wochen beschäftigt, werden weitere 2514 (4953) A\$ als Secondary Outcome (Erfolgsprämie) gewährt, nach weiteren 13 Wochen Beschäftigungsdauer zusätzlich 1072 (2144) A\$ als Primary Outcome (Erfolgsprämie für nachhaltige Beschäftigung).

Die Gefahr des Creaming besteht nicht so sehr darin, dass schwierige, da aufwendungsintensive Kunden abgewiesen werden. Dies ist durch entsprechende Kontraktgestaltung ausgeschlossen. Creaming kommt innerhalb des Betreuungsprozesses vor, indem die Vermittler die erfolgsunabhängige Grundzahlung einnehmen, ohne für hinsichtlich der Integration als problematisch eingeschätzte Klienten entsprechende Leistungen zu entfalten. Vielmehr konzentrieren die Agenten ihre Bemühungen auf die am leichtesten zu vermittelnden Klienten. „Vor allem in der ersten Vergaberunde kam es zu dem beschriebenen Verhalten, dass Personen „geparkt“ wurden und nur die Anfangszahlung eingestrichen wurde. Dieses Verhalten bedeutet jedoch für den Anbieter langfristig das Aus, da aus seinem Verhalten schlechte Erfolgsquoten resultieren und dies seine Vertragsverlängerung gefährden würde.“ (Bruttel 2002: 21)

Die Gefahr eines solchen Eindrucks wird jedoch geringer in dem Umfang, in dem die Selbstvermarktung der benachteiligten Klienten (wie oben anhand der Kontrollgruppen dargestellt) Platz greift.

Weiterhin kann man bei dieser Kontraktkonstruktion schliessen, dass die Erhöhung der (Erfolgs-)Prämien für die am schwierigsten zu vermittelnden Intensive Assistance-Klienten lediglich geringe Effekte hervorrufen würde. „This would imply, that infact there is very little return from additional spending on active assistance for those, who are very hard to place. The behaviour of the private agencies simply reflect this reality.“ (Dockerey/Stromback 2001: 447)

Vielmehr ist zwischen der ersten und zweiten Vergaberunde die Erfolgsprämie gegenüber den Anfangszahlungen erhöht worden, Mindeststandards hinsichtlich der Betreuungsintensität sind formuliert, und die Kontrolle mit Hilfe des EDV-Systems ist erweitert worden. Dies mit dem Ziel, eine Vertragsstruktur zu entwickeln, die den Zielkonflikt zwischen staatlicher sozialpolitischer Orientierung auf dem Arbeitsmarkt und privater Gewinnorientierung besser zu harmonisieren versteht.

Der Konzentration der Prämien auf den Erfolgsfall sind allerdings Grenzen gesetzt in Bezug auf die Nachhaltigkeit der vermittelten Arbeitsplätze. Zusätzlich wäre es falsch, die Einnahmen einer Agentur zu stark am Vermittlungserfolg auszurichten, wenn ein solcher angesichts der (lokalen) Arbeitsmarktsituation, der sie gegenübersteht, nicht in ihrem alleinigen Verantwortungsbereich liegt. Die Arbeitslosenquoten - betrachtet als Reflex der regionalen Arbeitsmarktsituation - streuen in Australien regional erheblich.

Auch die verstärkte Betonung von Mindeststandards der Betreuung kann von Nachteil sein, da als der größte Vorteil der Privatisierung in Australien die hohen Flexibilitätsspielräume bei den Vermittlungsbemühungen angesehen werden. Die Grundidee, dass die Auftragnehmer nur an ihren Ergebnissen gemessen werden, impliziert, dass sie die Instrumente des Vermittlungsprozesses selbständig wählen.

Informationsasymmetrie

Der Wettbewerbsvorteil eines privaten Arbeitsvermittlers im Markt liegt oftmals in seinem Informationsvorsprung. Daraus resultieren für das nach Wettbewerbsgesichtspunkten organisierte Job Network vor allem zwei Probleme.

- 1) Die im Wettbewerb stehenden Agenturen neigen dazu, Informationen über ihre Offenen Stellen als knappes Gut zurückzuhalten. Denn nur derjenige erhält die Erfolgsprämie, der den Arbeitsuchenden vermittelt. Daher hat keine Job Network-Agentur Interesse daran, die von ihr akquirierten Arbeitsstellen publik zu machen, wenngleich sie durch Kontrakt dazu verpflichtet ist. Die Stellen werden z. B. erst der National Vacancy Database bekannt gegeben, wenn die Vermittlung quasi perfekt ist. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der Database (nicht nur) hinsichtlich der Laufzeit der Offenen Stellen, denn nur ca. 6 % werden dort durch die Arbeitgeber unmittelbar eingegeben. Die übrigen stammen aus der Quelle der Job Network-Agenturen. Die Transparenz des Arbeitsmarktes auf der Nachfrageseite kann zusätzlich beeinträchtigt werden, indem verschiedene Job Network-Agenturen dieselbe Stelle unter verschiedenen Bezeichnungen in die Database einspeisen.

Diese Umstände beeinträchtigen die Transparenz auf dem Arbeitsmarkt erheblich, so auch die Qualität der Allokation des Gesamtsystems. (Schaffung von Transparenz war eines der bedeutendsten Argumente für die Einführung öffentlicher gemeinnütziger Arbeitsverwaltungen.)

Um hier die richtigen Anreize zu setzen, ist zu empfehlen, die Prämien aufzuteilen in einen (kleineren) Teil für den Lieferanten der Offenen Stelle und einen (größeren) für ihren Besetzer mit einem geeigneten Bewerber.

- 2) Die Job Network-Agenturen haben kein Interesse, Informationen über ihr operatives Geschäft auszutauschen. Dies behindert vor allem die Best-Practice-Verbreitung. Zwar versucht das australische Arbeitsministerium (durch Workshops und vor-Ort-Gespräche) der Zurückhaltung der Agenturen hinsichtlich der Preisgabe ihrer operativen Prozessabläufe durch vertrauensbildende Maßnahmen entgegen zu wirken. Dem sind jedoch objektiv enge Grenzen gesetzt, denn hier werden die Grundlagen des wirtschaftlichen Wettbewerbs berührt. Der Wettbewerbsvorteil einer Agentur durch Know How ist ihr Kapital, ist jedoch auch immer zeitlich begrenzt und wird umso kürzer, je eher ihre erfolgreichen operativen Geschäftsabläufe publik werden.

Die Veränderungen in der Zusammensetzung der beauftragten Agenturen zwischen der ersten und der zweiten Ausschreibungsrunde deuten auf Dynamik im Markt hin. Dies ist vor allem zwischen den bereits beauftragten Agenturen zustande gekommen. 87 % der erfolgreichen Agenturen der ersten Runde sind auch in der zweiten Runde wieder beauftragt worden. Die im Drei-Jahres-Turnus wiederkehrenden Ausschreibungen garantieren die Möglichkeit des Marktzutritts. Und auch die etablierten Agenturen stehen so immer wieder auf dem Prüfstand. Problematisch, aber kaum änderbar erscheint, dass die bereits im Markt befindlichen Unternehmen einen Informationsvorsprung besitzen hinsichtlich der bereits geknüpften Netzwerke, der den Zutritt neuer Agenturen schwierig, zumindest aber kostspielig macht. Diese Insider-Outsider-Struktur sollte bei künftigen Ausschreibungen Berücksichtigung finden. (vgl. Bruttel 2002: 24)

Evaluation von Centrelink



Über die Qualität der Leistungen bei Centrelink besteht Unklarheit. Das Arbeitsministerium stellt in seiner Evaluation fest, dass es im Allgemeinen einen hohen Grad an Zufriedenheit mit den Leistungen von Centrelink gibt, der sogar von 75 % (1999) auf 79 % (2000) gestiegen ist.

Demgegenüber berichten Eardley et al. (2001: 30) in ihrer auf Befragungen basierenden Studie von schlechter Serviceleistung, defekten Selbstbedienungsterminals und Arbeitsüberlastung durch Personalmangel bei Centrelink. Die Qualität des Profiling sowie die praktische Umsetzung des Job Seeker Classification Instruments werden kritisch beurteilt. Es handelt sich dabei um ein vergleichsweise primitives Profilingverfahren, das aus einem Fragebogen zum Ankreuzen besteht (vgl. Bruttel 2002: Anhang), der in der Regel vom Arbeitssuchenden ausgefüllt wird. Oftmals werden so wichtige Informationen - Legasthenie, Alkoholprobleme, Auftreten – nicht offenbar. Einzelne Fragen sind ungeschickt formuliert. Bei dieser schriftlichen Einstufung haben Personen mit einem nicht englisch sprechenden Hintergrund besondere Probleme. Die knappe Ausstattung mit Personal bei Centrelink führt dazu, dass zu wenig Zeit für eine intensive erste Einstufung zur Verfügung steht, obwohl diese für den weiteren Verlauf von größter Bedeutung ist. (Eardley et al. 2001: 31) Vordringlich sind die Umstellung des Profiling auf Interviews und die Verbesserung der Personalausstattung von Centrelink, denn diese Einrichtung stellt den gateway, damit die Grundlage für die Qualität des weiteren Vermittlungs- und Betreuungsverfahrens dar.

Übertragbarkeit auf Deutschland – and the other way round?

Zu dieser Frage sollen einige wesentliche Punkte betrachtet werden.

Im Rahmen der Arbeitsmarkt-Gesetzgebung sowie der Reform der deutschen Arbeitsverwaltung sind bereits etliche Anleihen bei der australischen Arbeitsmarktreform gemacht worden, etwa Profiling, Eingliederungsvertrag, Fallmanagement.

Das deutsche System der Arbeitslosenunterstützung wird zwar durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II vereinfachend reformiert, jedoch verbleibt es im Unterschied zu Australien bei der drittelparitätisch verwalteten Arbeitslosenversicherung mit Verantwortung für das Arbeitslosengeld I, die Versicherungsleistung. Es findet jedoch bei der Bundesanstalt für Arbeit stärker als vordem die Akzentuierung von Versicherungs- und versicherungsfremden Leistungen statt.

Zwar macht man auch in Deutschland erste Schritte in Richtung eines Kontraktmanagements zwischen Bundesregierung und Bundesanstalt für Arbeit, aber es findet hierzulande die unvergleichlich intensivere Bindung an gesetzliche Vorschriften bis ins Detail des Gebarens der Bundesanstalt für Arbeit statt. Des Weiteren steht einem reinen Agenturmodell in der Bundesrepublik der Umstand entgegen, dass die Arbeitslosenversicherung eine durch die Sozialpartner und die Öffentliche Hand selbstverwaltete Einrichtung mit Leitungs- und Kontrollrechten darstellt. Dies wäre im Prinzipal-Agent-Modell Australiens kaum vorstellbar.

Ob eine Centrelink-Konstruktion für deutsche Arbeitsämter oder Job Center empfehlenswert ist, muss bezweifelt werden. Hierzulande ist bisher nicht beabsichtigt, den Vermittlungsprozess selbst völlig den Arbeitsämtern aus der Hand zu nehmen und ausschließlich in die nichtstaatlichen Einrichtungen zu geben. Hierzulande ist vielmehr Kundendifferenzierung intendiert, verbunden mit intensivem Fallmanagement für Betreuungskunden, bei dem jedoch unter Leitung des Fallmanagers einzelne Dienst-, Betreuungs- und Vermittlungsleistungen von dritter Seite eingekauft werden können. Außerdem besteht offenbar die Absicht, die Vermittler/Klienten-Relation wesentlich zu verbessern.

Es wird verschiedentlich bezweifelt, dass das australische Arbeitsmarktregime „besser geworden ist“, also eine höhere Effektivität aufweist. Nicht bezweifelt wird, dass es „billiger“ geworden ist. Ist dies als Benchmark für die deutsche Entwicklung anzusehen?



Bruttel (2002: 14) beschreibt, dass die australische Regierung zum Teil brutal die Preise für Dienstleistungen am Arbeitsmarkt gedrückt hat, dass darüber hinaus eine Reihe von Agenturen in den Ausschreibungen Konditionen angeboten hat, die sich im Nachhinein als ruinös herausstellten, zu Quersubventionen zwangen und die Regierung veranlassten, das Marktergebnis zu korrigieren.

Er nennt als höchstmögliche Prämien für

Job Matching	203 €
Job Search Training	353 €
Intensive Assistance A	2.611 €
Intensive Assistance B	5.163 €.

Gegenwärtig erscheint es aussichtslos, mit Beträgen in diesen Größenordnungen in Deutschland Vermittlungsdienstleistungen einkaufen zu können. Vielmehr werden seit Einführung des so genannten Vermittlungsgutscheines 2002 einem privaten Vermittler aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit 1.500 € vergütet, wenn er einen Arbeitslosen in Beschäftigung vermittelt, der bereits drei Monate lang arbeitslos ist. 2.000 € nach sechsmonatiger Dauer der Arbeitslosigkeit und 2.500 € nach neunmonatiger Dauer der Arbeitslosigkeit.

Dass trotz dieser im Vergleich zu Australien opulenten Vergütung lediglich etwa 6 % Erfolgsquote resultiert, zeigt, dass in der Bundesrepublik Deutschland bislang kein leistungsfähiger Markt für private Arbeitsvermittlung entstanden ist. Dies erstaunt nicht sehr, denn in Deutschland fiel das so genannte Alleinrecht der öffentlichen Arbeitsverwaltung erst vor neun Jahren, während in Australien - vergleichbar mit dem Vereinigten Königreich - eine lange Tradition privater Arbeitsvermittlung besteht.

Australien führt einen automatisierten Matchingprozess ein, der ab Juli 2003 betrieben werden kann. Soweit Details bekannt sind, ist dieser einfach und pragmatisch gestaltet. So werden den Klienten von Centrelink, die ihr Profil in die erweiterte National Vacancy Database eingegeben, regelmäßig passende Arbeitsangebote auf elektronischem Weg geliefert.

Noch im Jahre 2003 ist die Einführung des so genannte Virtuellen Arbeitsmarktes durch die Bundesanstalt für Arbeit geplant.

Diese Einrichtung könnte weltweit ein Verkaufsschlager werden, wenn die Einführung in die Fläche das hält, was die Pilotprojekte versprechen.

Denn dieser Virtuelle Arbeitsmarkt stellt eine Plattform für sehr viele Arbeitsmarktaktivitäten dar. Z. B. können - Arbeitnehmer ihren relevanten Markt online differenziert kennen lernen, u. a. alle Offenen Stellen, nicht nur die, die bei den Arbeitsämtern gemeldet sind, sondern auch all diejenigen, die sich in Jobbörsen befinden. - Suchprogramme durchforsten fortlaufend das Netz, um Jobbörsen und Arbeitsangebote aus den Websites der Unternehmen auszuwerten.

- Arbeitgeber können ihre Stellenmeldungen selbständig ohne Zwischenschaltung Dritter in den Virtuellen Arbeitsmarkt eingeben.
- Ein Job-Agent führt im Interesse von Arbeitssuchenden ständig einen intelligenten Matchingprozess durch und liefert fortlaufend mögliche interessante Angebote (als Mail oder auf das Handy ...).

Mit der Einführung des Virtuellen Arbeitsmarktes, wird im Übrigen ein entscheidender Schritt hin zum E-Government in der Bundesrepublik Deutschland getan.



Literatur

- Bach, H. W. (2002): Die ältesten Studenten, die jüngsten Rentner? Frühverrentung ein Auslaufmodell - Der Paradigmenwechsel in der arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Strategie ist unumgänglich, in: Soziale Sicherheit Nr. 3, S. 84 – 94.
- Bertelsmann-Stiftung (Hg.) (2002): Reformen der Arbeitsverwaltung im internationalen Vergleich: Großbritannien, Österreich, Schweiz, Niederlande und Schweden.
- Bertelsmann-Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit und McKinsey&Company (Hg.) (2002): Die Personal-Service-Agentur (PSA): Konzeption und Diskussion eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments. Gütersloh.
- Bertelsmann-Stiftung (Hg.) (2002): Internationales Beschäftigungs-Rating.
- Bruttel, O. (2002): Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens, discussion papers, WZB.
- Centrelink (2002): <http://www.centrelink.gov.au>.
- Carney, T (2002): Australia: Worker's welfare state or responsive pragmatism, Sydney.
- Clasen, J., G. Duncan, T. Eardley, M. Evans, P. Ughetto, W. v. Oorschot und S. Wright (2001): „Towards 'single gateways'? - A cross-national review of the changing roles of employment offices in seven countries.“ Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS) 15(1): 43 - 63.
- DEWR (1998): Job Seeker Classification Instrument (JSCI). Canberra.
- DEWR (2002): Job Network Evaluation - Stage Three, Effectiveness Report, Canberra.
- DEWR (2002a): <http://www.workplace.gov.au/>.
- DEWR (2002b): Job Network: Performance Assessment for offers of renewed business. [http://workplace.gov.au/WP/CDA/Files/ES/JN/Perf assess ESC3_publicdoc.doc](http://workplace.gov.au/WP/CDA/Files/ES/JN/Perf%20assess%20ESC3_publicdoc.doc).
- Dreas, S. A. und M. Gerhardt (2002): „Private Vermittlungsagenturen zur beruflichen Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen - bestehende Barrieren und eine mögliche Neukonzeption.“ Sozialer Fortschritt 51(1): 2 - 9.
- Hartz-Kommission (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Junankar, P. N. (2000): "The New World of Australian Labour Market Programs: An Evaluation of the Howard-Reith Labour Market Reforms." The Drawing Board. An Australian Review of Public Affairs 1(1): 15 - 27.
- Kelly, R., P. Lewis, C. Mulvey, K. Norris und M. Dockery (1999): The Job Network - Is it Working? Committee for Economic Development of Australia (CEDA) Information Paper 64.
- Koning, J. d., J. Denys und U. Walwei (1999): Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries. Report for the European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs.



- Konle-Seidl, R. (2002): Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung. IAB-Werkstattbericht 15.
- Konle-Seidl, R und U. Walwei (2001): Job Placement Regimes in Europe: Trends and Impacts of Changes. IAB Labour Market Research Topics 46.
- Mitchell, D. (2002): Beteiligung und Gelegenheit: Eine Neudefinition der sozialen Sicherheit in Australien und Neuseeland, Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit, Jg. 55, Nr. 4.
- OECD (2000): Labour Market Policies and the Public Employment Service, Prague Conference, July 2000. Paris, OECD.
- OECD (2002): Economic Outlook, Paris.
- OECD (2001b): Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way. Paris, OECD.
- Schütz, H. (2001): „Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen.“ Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 34 (2): 207 - 225.
- Starr, P. (1988): The Limits of Privatization. In: S.H. Hanke (Hg.). Prospects of Privatization. Proceedings of The Academy of Political Science, 36 (3), 124 - 137.
- Vanstone, A. (1996): Minister for Employment, Education, Training and Youth Affairs, Reforming Employment Assistance - Helping Australians Into Real Jobs, Budget Statement, 20. August 1996.
- Vickers, J. und G. Yarrow (1991): "Economic Perspectives an Privatization." Journal of Economic Perspectives 5 (2): 111 - 132.
- Webster, E. und G. Harding (2000): Outsourcing Public Employment Services: The Australian Experience. Melbourne Institute Working Paper 4/00.
- Williamson, O. E. (1991): "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives." Administrative Science Quarterly 36 (2): 269 - 196.
- Nach: Heinz-Willi Bach: Auszug aus dem Beitrag „Australien hat das Arbeitsamt abgeschafft“ in: Bundesarbeitsblatt 12/03 und 01/04

