

Outsourcing von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen in Australien

Vorbild für die Vergabe in Deutschland?

Bereits die Sozialdemokratische Bundesregierung in Australien unter Premierminister Keating hat in den neunziger Jahren einzelne Arbeitsmarkt-Dienstleistungen an nichtstaatliche (private und gemeinnützige) Organisationen gegen Entgelt weitergegeben. Es handelte sich dabei um Case-Management zugunsten von langzeitarbeitslosen Personen im Rahmen des damaligen Programms der "Working Nation". Nachdem 1996 die Koalition aus National und Liberal Party unter Premierminister Howard die Regierungsgewalt übernommen hatte, führte sie - beginnend 1998 - als erstes Land der OECD unter dem Label "Job-Network" eine umfassende Arbeitsmarktreform durch. Die öffentliche gemeinnützige Arbeitsvermittlung (Commonwealth Employment Service) wurde vollständig eliminiert und durch die Tätigkeit nichtstaatlicher, privatwirtschaftlich oder gemeinnützig arbeitender Träger ersetzt. Vermittlungsleistungen (Job matching) Trainingsmaßnahmen (Jobsearch Training) sowie auch umfassende Betreuungsleistungen zur Reintegration Langzeitarbeitsloser und anderer Zielgruppen (Intensive Customised Assistance), Programme zur Gründung einer selbständigen Existenz (New Enterprise Incentive Scheme) und eine Reihe weiterer Dienstleistungen werden von diesen nichtstaatlichen Einrichtungen wahrgenommen. Das australische Arbeitsministerium (Department of Employment and Workplace Relations) führt Ausschreibungsverfahren zur Vergabe dieser Leistungen durch und vergibt sie für jeweils einen dreijährigen Zeitraum.

In staatlicher Obhut bleibt lediglich eine internetbasierte Datenbank offener Stellen (National Vacancies Database im Australian JobSearch), die von den privaten Vermittlungsagenturen aktiv genutzt und gepflegt werden muss - dies ist eine der Voraussetzungen für Vermittlungshonorare.

Des Weiteren hat die australische Bundesregierung eine Einrichtung namens Centrelink ins Leben gerufen mit mehr als 300 Niederlassungen im Land, die man als ein "Super-Sozialamt" betrachten kann, als eine Einrichtung, die Sozialleistungen "von der Wiege bis zur Bahre" zur Verfügung stellt. Centrelink übernimmt einige Teilaufgaben zur Betreuung Arbeitsloser: Vor allem die Arbeitslosmeldung, das Profiding, das Back-to-work-agreement, die Gewährung von Arbeitslosenunterstützung (eine reine Fürsorgeleistung mit flat-rates, vergleichbar mit Großbritannien, nach Einkommens- und Vermögenstests), die Weiterleitung an die nichtstaatliche Vermittlungseinrichtung sowie in Abständen Prüfung der Verfügbarkeit (activity test) und Kommunikation mit der Vermittlungseinrichtung.

Australien hat mit der Vergabepaxis mittlerweile einige Erfahrungen gemacht, denn sie befinden sich in der dritten Vergabeperiode (2003-2006) - Employment Service Contract 3 (ESC III). Einige Hauptergebnisse seien hier kurz referiert:

1. Im Verlauf der drei Ausschreibungen ist die Zahl der Kontraktpartner deutlich gesunken von 300 in ESC 1 auf ca. 100 in ESC III; demgegenüber ist die Größe der Gesellschaften und die Zahl ihrer Niederlassungen deutlich angestiegen. Es hat sich seit 1998 eine deutlich spürbare Konzentration und Professionalisierung in diesem Marktsegment zugetragen.
2. In der ersten Vergabephase spielten der Preis der anbietenden Einrichtungen eine gewisse Rolle. Dies führte jedoch nach 1998 dazu, dass sich die Vermittlungsträger zum Teil gegenseitig in den Ruin zu konkurrieren drohten. Der Aufwand, die Dauer und die Qualität des Matchings, sowie des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Mittel für die Zielpersonenkreise waren deutlich unterschätzt worden. Die Regierung entschloss sich noch während der ersten Ausschreibungsperiode, ihrerseits Mindestpreise auf erhöhtem Niveau für die Arbeitsmarktleistungen festzulegen, um Konkursen in großem Umfang entgegenzuwirken. Seit dem ESC II wird der Preis für Arbeitsmarktleistungen regierungsseitig festgelegt, bei der Auswahl der Agenturen finden lediglich Gesichtspunkte von Integrationsgeschwindigkeit, der Vermittlungsprobleme der übernommenen Personenkreise, der Integrationsdauer (13 bzw. 26 Wochen unabhängig von sozialer Unterstützung) und der Ergebnisse von Befragungen der Arbeitgeber- und Arbeitsuchenden Kunden statt.

Bekanntlich weist Australien, ähnlich wie Großbritannien, traditionell einen großen Markt privatwirtschaftlicher Vermittlungsleistungen in Beschäftigung auf, der zumeist berufsfachlich organisiert ist und in erster Linie im Interesse der beauftragenden Arbeitgeber tätig wird, denn sie und nur sie zahlen die Vermittlungshonorare. Allerdings bedienen diese Agenturen die Märkte für (hoch-)qualifiziertes Personal, während Job Network eher im Bereich gering qualifizierter Arbeitskräfte operiert.

Wenn sich zum gesetzten Preis keine Agentur bereit findet in einer bestimmten Region ihre Dienstleistungen anzubieten, macht die Regierung ihrerseits Preiszugeständnisse, bis die gewünschte Anzahl von Agenturen für die Region (Employment service area) zur Verfügung steht, die dort Wettbewerb sicherstellt.

3. Mit der Ausschreibung für 2003-2006 (ESC III) finden gravierende Neuerungen in der Philosophie der Organisation und Steuerung des Integrationsprozesses arbeitsloser Menschen statt. Diese Änderungen waren notwendig geworden, weil man Creaming- und Parking-Prozesse von Langzeitarbeitslosen in einem Umfang feststellen musste, der die Wirksamkeit und Reputation des gesamten Systems bezüglich der Menschen mit Vermittlungshemmnissen in Frage stellte. Nunmehr muss die Agentur, die einen arbeitslosen Unterstützungsempfänger zur Integration übernommen hat, diesen so lange betreuen, bis er das Arbeitslosenregister wieder verlässt. Durch ein ausgeklügeltes System von Honoraren für Betreuung, für Vermittlung sowie für Outcome soll nunmehr gewährleistet werden, dass die Interessenlage der Einrichtungen darauf gerichtet wird, den Personen die größte Aufmerksamkeit und die stärkste Unterstützung zuteil werden zu lassen, die auf dem Arbeitsmarkt die größten Reintegrationsschwierigkeiten aufweisen. (Näheres hierzu in meinen Ausführungen in Arbeit und Beruf Nr. 11 / 2004). Erwähnenswert ist an dieser Stelle, dass das Honorarsystem geradezu reziprok zu dem so genannten Vermittlungsgutschein nach SGB III gestaltet ist.

Man sollte an dieser Stelle jedoch unbedingt in Erwähnung bringen, dass Australien im Unterschied zur Bundesrepublik kein "globales" Arbeitsplatzdefizit aufweist. Wir haben es hier prinzipiell mit offenen Arbeitsmärkten und lediglich mit Regionsproblemen sowie mit Zielgruppenproblemen zu tun. Die Situation in Australien ist eher derjenigen der Bundesrepublik in den sechziger und ersten siebziger Jahren des 20. Jh. - abgesehen von der Rezession von 1967 vergleichbar. Allerdings wies Australien Anfang der neunziger Jahre noch eine Arbeitslosenquote von ca. 11 % auf.

4. Das Kontraktmanagement und Vergabewesen weist eine weitere interessante Variante auf. Im Prinzip kann dem Vermittlungspersonal einer nichtstaatlichen Agentur in Australien der Arbeitsplatz lediglich für die Vergabeperiode von drei Jahren zugesichert werden. Durch ein sehr differenziertes automatisiertes statistisches Berichtssystem ist das dortige Arbeitsministerium in der Lage, den Erfolg jeder der Agenturen bei jedem einzelnen übernommenen Vermittlungsfall nachzuvollziehen. Aus diesen Ergebnissen wird ein Ranking für jede einzelne Niederlassung einer Vermittlungsagentur unter Berücksichtigung der regionalen Arbeitsmarktverhältnisse durchgeführt.

Die Ranking.-Ergebnisse dienen in erster Linie den Arbeit suchenden Kunden zur Orientierung, denn sie haben das Recht, eine Agentur zu wählen. Demgegenüber besitzt die Agentur kein Wahlrecht bezüglich der zu übernehmenden Klienten.

Ein weiteres wichtiges Steuerungselement liegt darin, dass die Agentur, die zu einem bestimmten Stichtag 3,5 oder mehr von fünf möglichen Rangpunkten erreicht hat, ohne Ausschreibung in die nächste Vergabeperiode übernommen wird (Roll over). Dies setzt zum einen intensive Vermittlungsbemühungen seitens des Personals frei, denn damit sichert dieses für (zumindest) drei weitere Jahre seinen Arbeitsplatz. Zum zweiten wird eine typisch Delle in der Vermittlungsarbeit vermieden, die zuvor entstand, da sich die Agenturen während eines bestimmten Zeitraumes in erster Linie um die Ausschreibung bemühten. Wer die 3,5 Rangpunkte nicht erreicht, muss sich dem Ausschreibungsverfahren stellen. Dies müssen ebenfalls Neueinsteiger in diesen Markt tun, bei denen andere Kriterien herangezogen werden zur Beurteilung von Qualität, Schnelligkeit und Nachhaltigkeit der zu erwartenden Vermittlungsarbeit.

Es muss abschließend erwähnt werden, dass das australische Job Network bisher noch keine "Schlechtwetter-Periode" erlebt hat. Wir wissen alle, dass ein Vermittlungssystem seinen Erfolg erst dann gezeigt hat, wenn es sich zumindest über eine ganze Konjunkturperiode bewährt hat. (Diese Unvollkommenheit betrifft bekanntlich auch "Wisconsin Works".)

Nach: Bach, Heinz W. (2005), unveröffentlichtes Manuskript, erscheint in: Arbeit und Beruf 6/2005

