

# Diskussionen

# Zum Beitrag von Oliver Bruttel (ZAF 1/2005, „Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Erfahrungen aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien“)

Regina Konle-Seidl

Andere Länder haben ihre Systeme der Arbeitsvermittlung bereits deutlich stärker privatisiert als Deutschland. Dies betrifft so unterschiedliche Wohlfahrtsregimes wie Australien und Großbritannien einerseits und die Niederlande – jüngst auch Belgien und Dänemark – andererseits. Bruttel zufolge haben die ausländischen Reformserfahrungen gezeigt, dass eine stärkere Rolle privater Anbieter im Bereich der Arbeitsvermittlung insgesamt eher positiv zu bewerten sei. Er regt daher an, den dort beschrittenen Weg auch für Deutschland vorurteilsfrei zu prüfen.

In diesem Beitrag sollen die Voraussetzungen für eine erfolgreiche „Privatisierung“ der Arbeitsvermittlung erörtert und die Erfahrungen bewertet werden, die andere Länder bei der „Privatisierung“ ihrer Arbeitsvermittlung gemacht haben. Insbesondere wird diskutiert, ob ein umfassendes „Contracting out“ von Vermittlungs- und Integrationsdienstleistungen eine erstrebenswerte Alternative zum gegenwärtigen Umbau der Bundesagentur für Arbeit von einer „Anstalt zum modernen Dienstleister“ ist.

Dabei geht es im Kern um folgende Fragen:

- (1) Sind interne Organisations- und Strukturreformen der öffentlichen Arbeitsverwaltung zur Steigerung von Effektivität, Wirtschaftlichkeit und Effizienz der „Privatisierungsoption“ per se unterlegen?
- (2) Gibt es gesicherte Erkenntnisse darüber, ob ein „privatisiertes“ System einer öffentlichen Arbeitsvermittlung unabhängig vom jeweiligen Arbeitsmarktkontext und dessen spezifischer Probleme überlegen ist?
- (3) Wie weit sollte eine „Privatisierung“ gehen und welche Faktoren begünstigen deren Erfolg?

Insgesamt kommt der Beitrag zu einer eher vorsichtigen Einschätzung der von Bruttel erwarteten „Privatisierungsgewinne“.

## Gliederung

- |   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| 1 | Privatisierung ist nicht gleich Privatisierung    | 4 | Gefühlte oder gemessene Effizienzsteigerung?                               |
| 2 | Matching oder „Fördern und Fordern“?              | 5 | Wenig quantitative Indizien für eine höhere Effektivität privater Anbieter |
| 3 | Substitutive oder komplementäre „Privatisierung“? | 6 | Schlussbemerkungen   |

Literatur

## 1 Privatisierung ist nicht gleich Privatisierung

Wer sich unter dem Titel „Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung“ einen Beitrag zur Abschaffung jeglicher Form von öffentlich organisierter Arbeitsvermittlung erwartet, wird schnell enttäuscht. Der Titel ist insofern irreführend, als hier mit Privatisierung nicht das Ende jeglicher öffentlicher Intervention in private Suchprozesse gemeint ist. Der Autor plädiert *nicht* für eine Arbeitsvermittlung, die analog dem Wohnungsmarkt nur noch privaten, kommerziell arbeitenden Maklern überlassen wird. Die Notwendigkeit einer öffentlichen Instanz zur Förderung des gesamtwirtschaftlichen Ausgleichs wird nicht in Abrede gestellt.

Es geht also bei der „Privatisierung“ darum, dass im Rahmen der staatlichen Gewährleistungsverantwortung private Unternehmen mit der Aufgabendurchführung beauftragt werden. Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortung einschließlich der Finanzierung verbleiben bei der öffentlichen Hand. Im Text – aber nicht im Titel – charakterisiert Bruttel diese Form der externen Bereitstellung von Vermittlungs- und Integrationsdienstleistungen in Anlehnung an die verwaltungswissenschaftliche Literatur als „funktionelle Privatisierung“.

In allen Ländern mit einer „privatisierten“ Arbeitsvermittlung gibt es eine öffentliche Instanz, die in Form eines One-Stop-Shops für die vom Bund, den Kommunen oder den Sozialversicherungskassen verwalteten Sozialleistungen zuständig ist. Diese einheitliche Anlaufstelle dient als „Pforte“ oder „Türwächter“ vor allem dem Erstkontakt und der Überprüfung der Voraussetzungen des Leistungsbezugs und organisiert das Kontraktmanagement (Contracting out) mit den privaten Anbietern.

## 2 Matching oder „Fördern und Fordern“?

Der Titel „Privatisierung der *Arbeitsvermittlung*“ suggeriert auch, dass es in erster Linie um die „Arbeitsvermittlung“, also das „Matching“ von offenen Stellen und Arbeitssuchenden geht. Ausgangspunkt für die Etablierung eines „privatisierten“ Systems in Australien oder den Niederlanden war aber weniger eine Verbesserung des „Matching“, sondern eine bessere Steuerung des Zugangs zu den Sozialleistungen für Arbeitslose bzw. Nichterwerbstätige (Arbeitslosen- und Erwerbsunfähigkeitsunterstützung, Sozialhilfe). Es geht also weniger um die reine Vermittlungsfunktion, sondern um die bessere Handha-

bung der für eine effektive Aktivierungspolitik unabdingbaren Verknüpfung des Leistungsbezugs mit Integrationsdienstleistungen, an deren Ende die Unabhängigkeit von Transferleistungen durch die Aufnahme einer bezahlten Arbeit stehen soll. So sind private Anbieter im Auftrag der Regierung, Sozialversicherungsträger oder Kommunen überwiegend mit der Integration schwervermittelbarer Leistungsempfänger beauftragt.

Die Fokussierung auf die Arbeitsvermittlungsfunktion versperrt m.E. eine klare Sicht auf die Rahmenbedingungen, in die das „Contracting out“ eingebettet ist. In allen entwickelten Wohlfahrtsstaaten werden Vermittlung und unterstützende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus der Arbeitslosenversicherung bzw. aus sozialstaatlichen Hilfesystemen finanziert. Da der Leistungsbezug (meist) an die Bedingung der aktiven Arbeitssuche geknüpft ist, erfüllt „Arbeitsvermittlung“ nicht nur eine Dienstleistungs-, sondern auch eine Kontrollfunktion. In Zeiten einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik des „Förderns und Forderns“, also der konditionalen Verknüpfung von Vermittlungs- und Integrationsdienstleistungen mit dem Leistungsbezug, ist die Fragestellung „Wer vermittelt besser: die Privaten oder die öffentliche Verwaltung?“ nicht vorrangig.

Evaluationsstudien aus den unterschiedlichsten Ländern bestätigen, dass die Arbeitsvermittlung i.e.S. zwar die Suchkosten und den „Mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt verringert, für den Integrationserfolg jedoch nicht ausschlaggebend ist. Dagegen haben sich intensive Beratung sowie die Verknüpfung des Leistungsbezugs mit aktiver Arbeitssuche (bzw. mit der Teilnahme an Maßnahmen nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit) als deutlich effizientere Instrumente bei der Integration von Arbeitslosen erwiesen. Die interessantere Frage lautet also, ob die Etablierung eines „privatisierten“ Systems von Arbeitsmarktdienstleistungen eine notwendige Voraussetzung für die Umsetzung einer effektiven Aktivierungsstrategie ist.

Die OECD empfiehlt seit Jahren die operative Zusammenführung unterschiedlicher Dienstleistungen (Leistungsverwaltung, Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Vermittlung) zur effizienteren „Aktivierung“ von Sozialleistungsbeziehern. Eine flächendeckende – wenn auch nicht immer aktivierende – „One-Stop-Agentur“, die diese Dienstleistungen unter einem Dach vereint, gibt es in Deutschland bereits seit mehr als 70 Jahren. In den von Bruttel untersuchten Ländern hat man erst jüngst (Australien 1998, Großbritannien 2002-2006, Niederlande 2002) begonnen, die vorher institutio-

nell getrennten Funktionen durch Struktur- und Organisationsreformen zusammenzuführen, um eine für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik nötige Gesamtstrategie und Kohärenz herzustellen (Konle-Seidl 2005).

Dass eine bessere institutionelle Verflechtung und Steuerung die prioritäre Zielsetzung der Struktur- und Organisationsreform war und nicht die „Privatisierung“ an sich, zeigt das Beispiel Niederlande. Das neu geschaffene Türwächtersystem mit dem *Centrum voor Werk en Inkomen* als einheitlicher Anlaufstelle und als Drehscheibe zwischen den verschiedenen Stellen ist der Versuch, die vorher bestehende Dreiteilung wieder zusammenzuführen.<sup>1</sup> Die Auslagerung der Reintegrationsdienste an Private ist lediglich ein Element und nicht – wie oft fälschlich rezipiert und auch in dem Beitrag von Bruttel suggeriert – die auslösende und tragende Säule der Reform. Die Niederlande versuchten durch die Organisationsreform im Jahre 2002 in erster Linie, institutionelle Probleme zu lösen, die Deutschland so gar nicht hat.

Betrachtet man die Privatisierungstendenzen also aus einer Aktivierungs- und „Work first“-Perspektive, bleiben einige – von Bruttel nicht thematisierte Fragen – offen. Aus seinem Beitrag erfahren wir beispielsweise nichts über die Handhabung und Durchsetzbarkeit von Sanktionen in einem „privatisierten“ System. Nichts darüber, welche Möglichkeiten private Agenturen haben, um mangelnde Mitwirkung und passives Verhalten seitens der Leistungsempfänger zu sanktionieren. In der Regel ist die Verhängung von Sanktionen (Sperrzeiten) eine hoheitliche Aufgabe, die nicht ohne weiteres von Privaten übernommen werden kann. Es ist zu vermuten, dass bei fehlender Mitwirkung der Arbeitslosen die Privaten staatliche Instanzen (Sozialversicherungsträger, Regierungsstellen, Kommunen) einschalten müssen. Dies bedeutet nicht nur höhere Transaktionskosten, sondern auch Reibungsverluste bei der effektiven Durchsetzung von Aktivierungsstrategien. Die Verknüpfung einer rein öffentlichen Stellenvermittlung mit der Arbeitslosenversiche-

rung ist aber immer dann konsequent, wenn auf diese Weise die durchschnittliche Bezugsdauer von Arbeitslosengeld vermindert wird und die dadurch eingesparten Kosten den Integrationsaufwand übersteigen.

Nachteile eines „privatisierten“ Systems gegenüber einer öffentlich durchgeführten Arbeitsvermittlung dürfte es auch bei der Durchsetzung präventiver Strategien geben, ein wichtiger Aspekt, auf den Bruttel leider überhaupt nicht eingeht. So kann nur eine öffentliche Arbeitsvermittlung – ausgestattet mit hoheitlichen Befugnissen – beispielsweise verlangen, dass sich gekündigte Arbeitnehmer vor Eintritt der Arbeitslosigkeit bei den örtlichen Agenturen melden, damit diese durch eine frühzeitige Intervention rechtzeitig Vermittlungs- und Integrationsstätigkeiten (Job-to-Job Vermittlung) starten können.

### 3 Substitutive oder komplementäre „Privatisierung“?

Ein kritischer Aspekt des Beitrags von Bruttel liegt auch darin, dass alle Länder über den gleichen „Privatisierungskamm“ geschoren werden. Die drei untersuchten Länder unterscheiden sich hinsichtlich des Umfangs der „Privatisierung“ aber deutlich. Während sich in Großbritannien das Contracting out auf ausgewählte Regionen (Employment Zones) und Zielgruppen (New Deal 25+) bei Fortbestehen einer dominanten öffentlichen Arbeitsvermittlung beschränkt, werden in den Niederlanden im Auftrag der Sozialversicherungsträger alle arbeitsmarktfernen Arbeitslosen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld und Erwerbsunfähigkeitsunterstützung von privaten Reintegrationsdiensten betreut. Nur in Australien wurde die öffentliche Arbeitsvermittlung vollständig durch das *Job Network* substituiert. Auch in Dänemark oder Belgien hat das Contracting out wie hierzulande einen komplementären Charakter und kann eher als *ein* wettbewerbliches Instrument denn als grundsätzliche Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik charakterisiert werden (Konle-Seidl 2004).

Zudem sollte nicht übersehen werden, dass die formalrechtliche Privatisierung von Teilaufgaben in vielen Ländern oft Maßnahmen betrifft, die in Deutschland traditionell durch „Dritte“ erfüllt werden. Seit mehr als drei Dekaden werden hierzulande Teilleistungen der Arbeitsförderung wie Fort- und Weiterbildungskurse und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) durch freie Träger erbracht. Auch wenn sich diese Form der Beauftragung im Ermes-

<sup>1</sup> Vor der Reform war das System wegen der institutionellen Zersplitterung schwer steuerbar. Das Nebeneinander von Leistungsverwaltung durch eine Vielzahl von Sozialversicherungskassen und von öffentlicher Arbeitsvermittlung, oft als „Herberge von Karteileichen“ gescholten, war unpraktikabel. Die Zusammenführung der verschiedenen Träger der Arbeits- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung zu einer Dachorganisation (UWV) und die Bildung der CWI sollte die starke „Versäulung“ der holländischen Arbeits- und Sozialverwaltung auflösen. Die Sozialhilfe blieb in der Hand der Kommunen, weil aufgrund negativer Erfahrungen mit der freiwilligen Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Arbeitsverwaltung, Sozialversicherungsträgern und privaten Anbietern dies der praktikabelste Weg erschien.

sen der örtlichen Arbeitsagenturen grundsätzlich von einem wettbewerblichen Vergabeverfahren (Contracting out) unterscheidet, ist dies doch bei der Analyse von Formen der öffentlichen und privaten Aufgabenteilung einzubeziehen.

In Deutschland gibt es aufgrund dieser langen Tradition eine gut entwickelte Marktstruktur für extern bereitgestellte Beschäftigungsdienstleistungen. Es gibt allein rd. 28.000 Bildungsträger, die neben Fort- und Weiterbildungskursen zunehmend auch mit Integrationsdienstleistungen seitens der BA beauftragt werden. Seit Mitte 2003 werden viele Arbeitsmarktdienstleistungen (Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Trainingsmaßnahmen, Beauftragung Dritter, Sprachkurse) zudem von einer neu eingerichteten BA-Einkaufsorganisation bundesweit ausgeschrieben und nach Preis- und Qualitätsgesichtspunkten vergeben. Im Rahmen der BA-internen regionalen Einkaufsorganisation wird hinsichtlich der Vertragsvergabe, der Kontrolle der Anbieter und der Performanzmessung seit Jahren das für das Kontraktmanagement notwendige Know-how schrittweise genauso aufgebaut wie bei ausgelagerten vermittlungswirtschaftlichen Dienstleistungen nach §37 und 421i SGB III (Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen), Vermittlungsgutscheinen und PSA. Wie in Australien oder den Niederlanden unterliegt das Kontraktmanagement innerhalb der BA einem ständigen Lernprozess (Konle-Seidl 2004).

#### 4 Gefühle oder gemessene Effizienzsteigerung?

Der Beitrag von Bruttel liefert zweifelsohne eine aufschlussreiche Analyse des Contracting out aus institutionenökonomischer Perspektive. Als Maßstab zur Beurteilung des Contracting out rekurriert er auf New-Public-Management Theorien (NPM) und das 3E-Konzept des NPM (efficiency, economy, effectiveness) – ergänzt um die Gerechtigkeitsdimension (equity).

Die wesentlichen Vorschläge für Effizienz- und Effektivitätssteigerungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung stammen interessanterweise aus derselben NPM-Quelle wie die Vorstellungen über die Nutzung von externen Wettbewerbsstrukturen auf Quasi-Märkten. Auch die interne BA-Reform folgt NPM-Ansätzen. Das Neue am New-Public-Management liegt in der Betrachtung der Verwaltung als Institution und in den konzeptionellen Vorstellungen darüber, wie diese Institution gesteuert werden soll. Charakteristisch für NPM-Reformen ist der

Wechsel von einer Input- zur Outputsteuerung. Dienstleistungs-, Qualitäts-, Kunden- und Wirkungsorientierung beschreiben die strategischen Ziele des NPM, die durch Schaffung marktähnlicher Situationen erreicht werden sollen. NPM-Ansätze sind folglich sowohl mit wirkungsorientierten Steuerungsmethoden innerhalb einer öffentlichen Arbeitsverwaltung als auch mit dem Konzept einer „funktionellen Privatisierung“ prinzipiell vereinbar. Reformen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Österreich (1994 und 2002) und insbesondere der Schweiz (1996 und 2001), die auf diesen Ansätzen aufbauen und eine wirkungsorientierte Steuerung, nachhaltige Performanzmessung und internes Benchmarking eingeführt haben, können erhebliche Effizienzsteigerungen verzeichnen (Konle-Seidl 2002).

NPM-Ansätze haben auch die interne BA-Organisationsreform beeinflusst und seit 2002 zu einem Paradigmenwechsel in deren Organisationsstruktur geführt. Dieser ist gekennzeichnet durch eine strikte Trennung von strategischer und operativer Verantwortung, von einem Umbau der örtlichen Agenturen zu Kundenzentren und von einer wirkungsorientierten Steuerung der Agenturen nach Leistungszielen. Die Mittelallokation erfolgt im Rahmen von Führungs- und Planungsdialogen zwischen Agenturen für Arbeit und Regionaldirektionen bzw. Zentrale. Effizienztreiber sind neben den Leistungsvergleichen zwischen den lokalen Agenturen (Benchmarking) zunehmend auch erfolgsabhängige Prämien für Vermittler und eine differenzierte Performanzmessung.

Bruttel konstatiert, dass die quantitativen Befunde hinsichtlich Effektivität und Effizienzsteigerungen in den „privatisierten“ Systemen noch sehr dürftig sind. Zwar liegt auch zur Performanz der reformierten Bundesagentur für Arbeit noch keine „harte“ empirische Evidenz vor. Aber eine vorläufige Reform-Bilanz auf der Basis von Monitoring-Ergebnissen zeigt, dass die BA Ende 2005 – nach eigenen Angaben – mehr Menschen (300.000) mit weniger Geld (rd. 5 Mrd. unter Plan) in Arbeit gebracht hat – trotz weiter verschlechterter konjunktureller Rahmenbedingungen. Die Zahl der Leistungsbezieher sank im Jahr 2005 um 100.000 durch eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt. Dies wird auf eine Verkürzung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit, Erfolge bei der Job-to-Job Vermittlung und die generelle Erhöhung der Zielgenauigkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurückgeführt. Die Zielgrößen, die die BA selber beeinflussen kann, konnten folglich verbessert und somit Effizienzgewinne erreicht werden (BA Presse-Information vom 30.12.2005).

Während in Australien seit Einführung des *Job Network* im Jahr 1998 eine Effektivitätssteigerung bei den Eingliederungszahlen für alle Zielgruppen verzeichnet werden kann, gibt es in den Niederlanden keine regelmäßigen und zeitnahen Performanzkontrollen. Aber auch in Australien gibt es keinerlei Erkenntnisse darüber, ob das „privatisierte“ System kosteneffizienter arbeitet als das vorherige öffentliche System. Während die empirische Evidenz (noch) auf sehr wackeligen Beinen steht, zieht Bruttel aber aus den internationalen Erfahrungen überraschenderweise den Schluss, dass „die Übertragung der Aufgabendurchführung an private Anbieter für die öffentliche Arbeitsvermittlung Vorteile gegenüber einer öffentlich-bürokratischen Struktur bieten kann“. Begründet wird diese Schlussfolgerung eher tautologisch: die implementierten Contracting out-Strukturen entsprechen in wichtigen Parametern den theoretischen Forderungen (S. 25), also dem 3E-Konzept des NPM.

## 5 Wenig quantitative Indizien für eine höhere Effektivität privater Anbieter

Seine positive Bewertung der internationalen Erfahrungen mit „privatisierten“ Systemen begründet der Autor im Wesentlichen mit einer erhöhten Flexibilität bei der Leistungserbringung sowie einer im Vergleich zur öffentlichen Arbeitsvermittlung größeren Flexibilität bei der Personalpolitik. Als weitere Effizienztreiber führt Bruttel die ergebnisabhängige Vergütung und eine konsequente Leistungskontrolle an.

Eine konsequente Performanzmessung ist aber keine exklusive Angelegenheit eines „privatisierten“ Kontraktregimes. Diese kann man inzwischen auch in vielen öffentlichen Arbeitsverwaltungen wie in Großbritannien, Österreich, der Schweiz und neuerdings auch hierzulande finden. Gleichzeitig sind in öffentlichen Systemen, die eine konsequente wirkungsorientierte Steuerung betreiben, in zunehmendem Maße die sonst nur mit privaten Anbietern in Verbindung gebrachten Probleme des „Creaming“ (Rosinenpickerei) und des „Parking“ von „schwierigen“ Arbeitssuchenden zu beobachten. So ist in der BA durchaus ein „Parken von Betreuungskunden“ festzustellen. Der Zielkonflikt zwischen der sozialpolitischen Aufgabe der Betreuung und Vermittlung der schwächeren Marktteilnehmer („Gerechtigkeit“) einerseits und der Erhöhung von Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienz andererseits ist wohl ein grundsätzliches Problem aller auf Effizienz und Wirtschaftlichkeit orientierten Systeme – seien sie privat oder öffentlich.

Genauso wenig kann in Abrede gestellt werden, dass ein so dichtes Regelwerk wie das SGB III durch einen ausufernden Katalog von zulässigen Maßnahmen und Instrumenten den Vermittlern und Beratern weniger freie Hand lässt als privaten Vermittlern, die sich nicht daran halten müssen. Das sollte aber eher als ein Plädoyer für die Reduzierung der viel zu detaillierten gesetzlichen Vorschriften der Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik im SGB III verstanden werden – nicht als Argument für die generelle Abschaffung der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Dass Arbeitsvermittlung auch mit weniger Detailregelungen auskommen kann, zeigt das SGB II. Die Vorschriften für aktive Eingliederungsleistungen für ALG II-Empfänger beschränken sich dort auf gerade mal fünf Paragraphen.

Als weiteres „qualitatives Indiz für eine höhere Effektivität privater Anbieter“ (S. 23) führt der Autor die Flexibilität der privaten Anbieter bei der Leistungserbringung durch einen zielgerichteten und passgenauen Mitteleinsatz ins Feld. Aber diese Indizien basieren auf Beobachtungen („qualitativ“) und werden durch keine quantitativen Kausalanalysen belegt.

Interessant ist auch die Beobachtung, dass sich die privaten Anbieter auf ein sehr beschränktes Repertoire von Interventionen beschränken. Theoretisch fördert der Wettbewerb zwischen Anbietern auch einen Wettbewerb der Ideen. Trotz der beschworenen Flexibilität und Freiheit zeigt sich aber eine erstaunliche Homogenität der Dienstleistungen der privaten Anbieter in Australien und den Niederlanden, die sich zudem auf Bewerbungs- und Mobilitätstraining, aktive Stellensuche und praktische Anschaffungen in Form von Anzügen oder Mobiltelefonen beschränken. Berufliche Weiterbildung hat sowohl in Australien als auch in den Niederlanden (übrigens auch in Deutschland) als Instrument zur Wiedereingliederung an Bedeutung verloren.

Die (nicht gerade theoriekonforme) Homogenität der Dienstleistungen versucht Bruttel damit zu begründen, dass man bei einem effizienten Wettbewerb davon ausgehen kann, dass erfolgreiche Konzepte auch von anderen Anbietern adaptiert werden. Aber werden denn erfolgreiche Konzepte unter privaten Konkurrenten i. S. von „Best Practice“ tatsächlich ausgetauscht? Wohl eher nicht! Die entscheidende Frage ist, ob und wie „Best-Practice-Erfahrungen“ vor Ort gebündelt und an die Agenturen weitergeleitet werden. Eine Bündelung auf zentraler Ebene kann hier durchaus Sinn machen. Insofern ist dem von Bruttel an anderer Stelle (2005: 8) vorgebrachten Argument, dass auf zentraler Ebene entwi-

ckelte „Produkte“ und „Programme“ generell weniger innovativ seien, nur sehr bedingt zuzustimmen.

An der Reformfähigkeit der BA zweifelt Bruttel insbesondere deshalb, weil die „mikrosoziale Dimension“ der Organisationsreform unterschätzt wird. Gemeint ist, dass die Vermittler und Fallmanager nicht in der Lage seien, die begrenzten Freiräume, die ihnen zur Verfügung stehen, auch zu nutzen („Flexibilität kann nicht per Dienstanweisung verordnet werden“). Sieht er doch im Gebrauch der Flexibilität („can do“-Kultur) den eigentlichen Schlüssel zum Erfolg der Privaten. Ob sich die BA aufgrund einer nach wie vor ausgeprägten Weisungskultur tatsächlich als erfolgsunfähig erweist, wird sich m. E. erst im Zeitablauf zeigen. Nimmt sie ihr Selbstverständnis als „lernende Organisation“ ernst, wird sie auch bereit sein, Erfahrungen mit der umfangreichen Beauftragung privater Anbieter in den Reformprozess einzubauen, wie Bruttel das fordert (S. 25).

Der Autor zeigt am Beispiel Australiens richtig auf, dass auch das Kontraktmanagement einem ständigen Lernprozess unterworfen ist. Um ein anreizkompatibles Verhalten bei den privaten Anbietern zu erzeugen, werden hohe Anforderungen an die Kontraktmanagement-Expertise der Auftraggeber gestellt. Diese Expertise wird erst allmählich in einem „Trial- and Error“-Verfahren aufgebaut. Auch in der dritten Vertragsperiode (ESC3 seit 2003) wurden wichtige Vertragsmodalitäten wie die Art der Dienstleistungen und Vergütungsstrukturen auf Grundlage der zuvor gemachten Erfahrungen völlig neu gestaltet.

Aus den australischen Erfahrungen mit der „Reform, die niemals endet“ (Considine 2005) kann man m. E. aber noch eine wichtige – vielleicht überraschende – Lehre ziehen. Die Vielzahl von Risiken beim Aufbau eines „privatisierten“ Systems<sup>2</sup> sind zwar kontrollierbar aber zum Preis eines hohen Regulierungsaufwandes. In der Konsequenz befördert eine optimale Ausgestaltung des Kontraktmanagements die Entstehung von „Marktbükratien“. Der private Markt, in dem perfekter Wettbewerb herrscht, ist dann aber nicht mehr im Sinne von Williamson (1985) als Gegenentwurf zu den hierarchischen strukturierten Verwaltungen zu sehen, sondern nur noch als eine besondere bürokratische Spielart mit einem bislang noch offenen Ausgang

<sup>2</sup> Siehe hierzu auch die Zusammenfassung der Erfahrungen mit „Quasi-Märkten“ der OECD (2005: 222), einer der stärksten Befürworterinnen von Wettbewerbsstrukturen in der Arbeitsmarktpolitik.

was Effizienz, Effektivität, Wirtschaftlichkeit und Gerechtigkeit anbelangt.

## 6 Schlussbemerkungen

Dem Fazit Bruttels, dass auch in Deutschland „die Aufgabendurchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung an private Anbieter zu übertragen (sei), weil diese Vorteile gegenüber einer öffentlich-bürokratischen Struktur bieten kann“ (S. 25), ist nur sehr eingeschränkt zuzustimmen. Ein „privatisiertes“ Contracting Out-System kann, muss aber nicht zwangsläufig Vorteile gegenüber einer öffentlichen Arbeitsvermittlung haben. Bisher liegen keinerlei gesicherten empirischen Befunde für dessen Überlegenheit vor. Länder mit einer umfassenden „privatisierten“ Arbeitsvermittlung wie die Niederlande oder Australien bleiben bis dato den Beweis schuldig, dass sie dadurch mehr Menschen in Arbeit bringen und mehr Arbeitslose und Inaktive aus der Transferabhängigkeit holen als öffentliche Dienstleistungssysteme.

Sollte die Einschaltung Privater in Deutschland derart umfassend wie in Australien oder auch den Niederlanden erfolgen, würde dies im ersten Fall die vollständige Zerschlagung der BA bedeuten. Im zweiten (holländischen) Fall würde eine wesentlich „verschlankte“ BA wohl als Versicherungsagentur weiter bestehen und höchstens noch marktnahe Kunden betreuen. Wer aber letztlich das Kontraktmanagement mit den Privaten durchführen würde, eine Abteilung im Arbeitsministerium oder eine eigenständig zu schaffende Instanz der Arbeitslosenversicherung, bleibt offen.

Die Einführung eines in der Wirkung unsicheren und schwierig zu steuernden Kontraktregimes nach niederländischem Vorbild wäre aber ein kühnes Abenteuer mit nicht absehbaren Konsequenzen. Statt sich auf neue Abenteuer einzulassen, gibt es gute Gründe, der BA als überregionale „One-Stop-Agentur“ für beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen eine Bewährungschance zu geben. Synergie-, Aktivierungs- und Effizienzgesichtspunkte sprechen dafür.

Man sollte deshalb nicht im „Blindflug“ darüber entscheiden, ob eine effizientere Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung eines Systemwechsels bedarf. Genauso wenig sollte man der Versuchung unterliegen – je nach politischer Opportunität – Versatzstücke aus ausländischen Erfahrungen zu übernehmen, ohne ihre Voraussetzungen im breiteren Kontext des jeweiligen nationalen Erwerbssystems zu verste-

hen. Nur ein solches Verständnis kann uns vor dem Versuch bewahren, sie in naiver Weise nachzuahmen.

Im politischen Raum steht derzeit aber weniger eine umfassende Privatisierung als eine vollständige Kommunalisierung der Betreuung von ALG II-Beziehern auf der Agenda. Nicht der privat-öffentliche, sondern der dezentral-zentralistische Wettbewerb wird im Rahmen der Hartz IV-Evaluierung in einer Art sozialem Experiment getestet. Bis 2008 soll die wissenschaftliche Begleitung der „Optionsklausel“ über die Leistungsfähigkeit von optierenden Kommunen und ARGEn neue Erkenntnisse für eine effizientere Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung liefern.

Analog könnte man sich nach dem britischen Vorbild der „Employment Zones“ eine Ausdehnung von Pilotprojekten auf ausgewählte Agenturbezirke vorstellen, um Erfahrungen und Erkenntnisse mit unterschiedlichen Kontraktregimes zu gewinnen. Dem Vorschlag von Bruttel, ähnlich wie in Großbritannien „Privatisierung“ in begrenzten institutionellen Experimenten zu erproben und diese Experimente intensiv wissenschaftlich zu begleiten, ist deshalb ausdrücklich zuzustimmen. Ähnlich wie in Großbritannien, das nach wie vor eine dominante öffentliche Arbeitsverwaltung hat, stellt sich auch für Deutschland nicht die Frage eines generellen *Entweder-Oder*. Vielmehr wäre zu fragen, *für welche Zielgruppen* Vermittlungs- und Integrationsdienstleistungen eher extern, eher intern oder durch Joint Ventures zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistern bereitgestellt werden sollten.

## Literatur

*Bruttel, O.* (2005a): Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Erfahrungen aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (ZAF), Heft 1/2005, S. 7–29.

*Bruttel, O.* (2005b): Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung? Ein Alternativvorschlag zur gegenwärtigen Reformstrategie. Stiftung Marktwirtschaft. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 94, Oktober.

*Considine, M.* (2005): The Reform that Never Ends: Quasi-Markets and Employment Services in Australia. In: Sol E. and M. Westerveld (eds.): Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare Governance. Den Haag: Kluwer Law International.

*Konle-Seidl, R.* (2002): Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung. Fragen der Privatisierung oder Modernisierung im Spiegel internationaler Ansätze und Erfahrungen. IAB-Werkstattbericht Nr. 15.

*Konle-Seidl, R.* (2004): Wettbewerbsmechanismen in der Arbeitsmarktpolitik. Ein Beitrag zur wirksamen Wiedereingliederung von Arbeitslosen? In: Bundesarbeitsblatt Heft 10, S. 4–14.

*Konle-Seidl, R.* (2005): Reform der Arbeitsverwaltung. Steht man auf drei Beinen wirklich besser? IAB-Kurzbericht 15.

*OECD* (2005): Employment Outlook. Paris.

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