

Privatisierung von Aufgaben der Arbeitsverwaltung im Bereich des SGB II

„Beauftragung Dritter“ und „Sonstige weitere Leistungen“ in der Praxis der ARGE n als Teil des neuen Arbeitsmarktregimes

Vorschlag für Track #8: öffentliches Eigentum in der kommunalen Daseinsvorsorge

Dennis Eversberg, Friedrich-Schiller-Universität Jena*

Die politische und wissenschaftliche Diskussion über Privatisierung auf kommunaler Ebene, die den Hintergrund dieses Tracks bildet, hat der Arbeitsmarktpolitik bisher keine größere Aufmerksamkeit gewidmet. Das ist wenig überraschend, da die Arbeitsverwaltung in Deutschland eine Aufgabe des Bundes darstellt, die von der Nürnberger Bundesagentur für Arbeit zentralistisch gesteuert und auf der lokalen Ebene in regionalen, vom Gebietszuschnitt her mit den Kommunen meist nicht identischen Arbeitsagenturen umgesetzt wird. Mit der Gründung der „Arbeitsgemeinschaften“ (ARGE n) als gemeinsamer Einrichtungen von Arbeitsagenturen und Kommunen, die nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) für die Gewährung des Arbeitslosengeldes II („Hartz IV“) und für die Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose zuständig sind, hat sich diese Abgrenzung allerdings aufgeweicht. Die Kommunen, die über ihre Sozialämter zuvor hauptsächlich für die Auszahlung monetärer Leistungen der früheren Sozialhilfe zuständig waren, sind in ihrer Rolle als Co-Träger der ARGE n faktisch zu arbeitsmarktpolitischen Akteuren geworden. Dies ist eine logische Folge der Grundsatzentscheidung der rot-grünen Bundesregierung, auch gegenüber den bisherigen SozialhilfeempfängerInnen künftig eine „aktivierende“ Politik zu verfolgen. Diese Entscheidung wurde aus dem erklärten Willen heraus getroffen, ein Leben in der angeblichen „sozialen Hängematte“ der Transferleistungen nicht mehr zuzulassen. Ihre Umsetzung machte die Indienstnahme der Kommunen als Sozialhilfeträger für arbeitsmarktpolitische Zwecke sowie die direkte Verzahnung von (kommunaler) Sozial- und (bundeseigener) Arbeitsverwaltung erforderlich¹. Dieser strukturelle Wandel macht es dringend erforderlich, im Rahmen einer Auseinandersetzung mit Privatisierung in der Kommunalpolitik auch auf die neue Rolle der Kommunen als arbeitsmarktpolitische Akteure einzugehen und die auch auf diesem Feld beobachtbaren Privatisierungsbestrebungen in die Betrachtung einzubeziehen.

Um diese Zusammenhänge zu untersuchen, wird der vorgeschlagene Beitrag den Blick auf die Bedeutung zweier bislang kaum beachteter Instrumente im „Werkzeugkoffer“ der ARGE n lenken, nämlich der „Beauftragung Dritter mit der Vermittlung“ und der sogenannten „Sonstigen Weiteren Leistungen“ (SWL) nach § 16 SGB II. Die „Beauftragung Dritter“ ist in §37 des SGB III festgeschrieben, das die Leistungen der Arbeitslosenversicherung regelt, kann aber nach §16 SGB II auch von den ARGE n analog angewandt werden. Sie erlaubt es den ARGE n, die Betreuung und Vermittlung von EmpfängerInnen als bezahlte Dienstleistung an private Anbieter zu vergeben. Die Vermittlung wird für eine von der jeweiligen ARGE festgelegte Anzahl von Arbeitslosen (in

* Diplom-Sozialwissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie (Lehrstuhl für Wirtschafts-, Arbeits- und Industriesoziologie) der Friedrich-Schiller-Universität Jena im Forschungsprojekt QUADRIGA (Evaluation eines Pilotprojekts zur Arbeitsmarktintegration Jugendlicher im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung). Politisch langjährig aktiv in der Sozialistischen Jugend – Die Falken, 2001-2005 als Vorsitzender des Bezirks Braunschweig.

1 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von Anfang 2008, das die ARGE n in ihrer bisherigen Form für verfassungswidrig erklärte, wird eine erneute Umorganisation der Zuständigkeiten in diesem Bereich zur Folge haben. Welche genauen Konsequenzen es für die lokale Arbeitsmarktpolitik haben wird, ist bisher nicht abzusehen – soweit möglich und sinnvoll, werde ich in meinem Beitrag auf den aktuellen Stand eingehen.

der Regel einige Hundert) bundesweit ausgeschrieben und interessierte Firmen können sich dann um den Auftrag bewerben. Damit wird eine Kernaufgabe der öffentlichen Verwaltung an Unternehmen der Privatwirtschaft vergeben (wodurch sie politischer Kontrolle teilweise entzogen ist) und zum Gegenstand der Konkurrenz in einem staatlich erzeugten „Quasi-Markt“ gemacht. Das hat zur Folge, dass statt der Bedürfnisse der Betroffenen betriebswirtschaftliche Kriterien zum Maßstab der Bewertung angebotener und erbrachter Leistungen gemacht werden. Ein Blick in die Statistik der Bundesagentur zeigt, dass nach einer Anfangsphase kurz nach der Reform, in der die „Beauftragung Dritter“ relativ breit erprobt wurde, der Einsatz dieses Instrumentes schon ab 2005 wieder deutlich abgenommen hat, während gleichzeitig die sogenannten „Sonstigen Weiteren Leistungen“ in der Praxis der ARGEn eine immer größere Rolle zu spielen begannen. Ab Mitte 2007 lösten sie bei den unter 25jährigen SGB II-Arbeitslosen sogar die sogenannten Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) als zahlenmäßig bedeutsamstes Instrument ab. Die „Sonstigen Weiteren Leistungen“ sind in §16 Abs. 2 SGB II nur sehr vage formuliert und nicht näher definiert. Hinsichtlich ihrer Funktion sind sie dort als gegenüber den regulären Fördermöglichkeiten strikt subsidiäre und nur in Einzelfällen bei besonderen individuellen Problemlagen zu gewährende Sonderleistungen konzipiert (nach den Durchführungsbestimmungen der BA etwa die Anschaffung eines Anzugs für ein Vorstellungsgespräch oder auch der Erwerb eines Führerscheins). Praktisch haben sie sich allerdings vor allem als eine Art Hintertür für eine Reihe ganz unterschiedlicher, bisweilen als „innovative Projekte“ zusammengefasster Aktivitäten erwiesen und werden von den ARGEn heute augenscheinlich flächendeckend genutzt, um eine Projektförderung zu ermöglichen, die die regulären Förderinstrumente nicht vorsehen. Eine zentrale Steuerung oder Erfassung dieser Projekte gibt es wegen der kommunalisierten Organisationsform nicht, sich ein systematisches Gesamtbild zu verschaffen ist praktisch unmöglich. Bekannt ist aber, dass neben vielen Kooperationen mit Bildungsträgern, die sich an Teilgruppen mit speziellen Problemen richten, von manchen ARGEn auch Qualifikations- und Coachingprogramme für arbeitslose Jugendliche in Trägerschaft der Leiharbeitsunternehmen Adecco und Randstad gefördert werden. Diese Pilotversuche funktionieren nach einem der „Beauftragung Dritter“ nicht unähnlichen Muster: Die ARGE gibt eine Gruppe von Jugendlichen an das Leiharbeitsunternehmen ab, das sie durch ein Nebeneinander von betrieblichen Einsätzen, Qualifikationsphasen und individuellem Coaching in den ersten Arbeitsmarkt (zurück)führen soll.

Angesichts solcher Beispiele liegt eine Vermutung nahe: In dem kaum überschaubaren und bislang nicht wissenschaftlich evaluierten Teilbereich der reformierten Arbeitsverwaltung, der durch diese Nutzung der SWL entstanden ist, scheint ein neuer Anlauf zur Umsetzung eines in der Praxis gescheiterten Vorhabens der Hartz-Reformen unternommen zu werden. Nachdem die zunächst mit großen Hoffnungen besetzten Personal-Service-Agenturen sich als weitgehend erfolglos erwiesen hatten, wird nun von den Akteuren vor Ort die Delegation öffentlicher Aufgaben an private Akteure, die deren Ziel gewesen war, experimentell und in entstandardisierter Form weitergeführt. So lassen sich diese Projekte auch als neuer Anlauf zu einer stärkeren Einbindung der Leiharbeitsunternehmen als privater Akteure in die Arbeitsmarktpolitik interpretieren.

Interessanterweise bedarf es dazu kaum einer direkten politischen Steuerung, sondern es handelt sich eher um eine „Privatisierung von unten“, bei der beide Seiten – private wie öffentliche Akteure – nach ihren jeweiligen Kriterien rational handeln und dabei – jedenfalls punktuell – das Ergebnis der politischen Intention der Reformen entspricht. Zurückführen lässt sich das nicht zuletzt darauf, dass die Arbeit der ARGEn und der Arbeitsagenturen nach dem Vorbild von Unternehmen an Kennziffersystemen ausgerichtet worden ist, die

es etwa rational machen, einem Leiharbeitsunternehmen relativ große Geldsummen dafür zu geben, die eigene Bilanz um eine bestimmte Zahl Arbeitsloser zu entlasten. Was ich an dem Beispiel der beiden Instrumente SWL und „Beauftragung Dritter“ zeigen will, sind eben diese Zusammenhänge zwischen der Mikropolitik der Akteure vor Ort und der politischen Logik der Reformen, die sich als zwei wechselseitig aufeinander bezogene Aspekte dessen beschreiben lassen, was ich „Arbeitsmarktregime“ nenne. Meine These ist, dass sich an der Verwendung dieser beiden arbeitsmarktpolitischen Instrumente und ihrer praktischen Ausgestaltung durch die ARGEn einige wichtige Aspekte der aktuellen Verschiebung hin zu einem neuen Arbeitsmarktregime studieren lassen, das sich gegenwärtig nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen westlichen Ländern in vergleichbarer Weise durchsetzt. Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben im Kernbereich der Verantwortung der ARGEn ist ein wichtiger Baustein dieses neuen Arbeitsmarktregimes, das sich unter anderem durch einen Wandel des Menschenbildes im Zeichen der Förderung von „Beschäftigungsfähigkeit“ (*Employability*), die individuelle Zuweisung von Verantwortung und die darauf aufbauende „aktivierende“ Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auszeichnet. Diesen Paradigmenwechsel näher zu untersuchen und die wechselseitigen Bestimmungsfaktoren zwischen global formulierten politischen Rationalitäten (die sich allzu leicht als „neoliberal“ geißeln lassen), der von heterogenen Interessen und Motiven überlagerten Umsetzungspraxis der Akteure vor Ort und der von dieser Praxis hervorgebrachten Effekte näher zu erfassen ist meines Erachtens eine Voraussetzung dafür, politische Gegenstrategien entwickeln zu können, die in der veränderten Konstellation Aussicht auf Erfolg haben können.

Anhand einiger Beispiele aus der Praxis – darunter neben den erwähnten Pilotprojekten der ARGEn in Zusammenarbeit mit Leiharbeitsunternehmen auch die Vergabe der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen an das australische Vermittlungsunternehmen Ingeus in Nürnberg und München – und unter Bezug auf die bisher wenigen Forschungsarbeiten zum Thema will ich in dieser Perspektive eine vorläufige Einschätzung des Standes der Versuche einer funktionellen Privatisierung von Vermittlungsaufgaben im Rechtskreis des SGB II versuchen. Ausgehend davon wird die Bedeutung der Privatisierung öffentlicher Aufgaben als Teil des neuen Arbeitsmarktregimes aufgezeigt. Mein Beitrag schließt mit Überlegungen zu möglichen politischen Gegenstrategien.