



Cornell University
ILR School

Cornell University ILR School
DigitalCommons@ILR

Articles and Chapters

ILR Collection

2012

Marktorientierung und Anstellungsverhältnisse in der Aktivierungsindustrie: Fallstudie zu Großbritannien und Deutschland

Ian Greer

Cornell University, i.greer@greenwich.ac.uk

Ian Greenwood

Leeds University

Mark Stuart

Greenwich University

Follow this and additional works at: <https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles>



Part of the [Human Resources Management Commons](#), [International and Comparative Labor Relations Commons](#), and the [International Business Commons](#)

Thank you for downloading an article from DigitalCommons@ILR.

Support this valuable resource today!

This Article is brought to you for free and open access by the ILR Collection at DigitalCommons@ILR. It has been accepted for inclusion in Articles and Chapters by an authorized administrator of DigitalCommons@ILR. For more information, please contact catherwood-dig@cornell.edu.

If you have a disability and are having trouble accessing information on this website or need materials in an alternate format, contact web-accessibility@cornell.edu for assistance.

Marktorientierung und Anstellungsverhältnisse in der Aktivierungsindustrie: Fallstudie zu Großbritannien und Deutschland

Abstract

In diesem Beitrag beschreiben wir »Aktivierung« als staatlich finanzierte Industrie mit einem großen Personalbestand. Wir untersuchen die Beispiele Großbritannien und Deutschland, wo die wichtigsten Akteure die öffentlichen Arbeitsämter sind. Gemeint sind damit insbesondere die Bundesagentur für Arbeit (BA) und das Jobcentre Plus (JCP), welche selber Arbeitsvermittlung betreiben sowie Weiterbildung und Beratung für Erwerbslose an externe Unternehmen auslagern. Als weitere wichtige Akteure sind große Anbieter wie die deutschen Sozialverbände und die nationalen karitativen Verbände Großbritanniens zu nennen, aber auch Konzerne wie A4e, Maximus oder Ingeus. In vielen Ländern expandierte die Aktivierungsindustrie zusammen mit den steigenden finanziellen Mitteln für Aktivierungsprogramme. Auch veränderte sie sich durch die Einführung eines Preiswettbewerbs unter den Anbietern. Wie zahlreiche andere Bereiche der Sozialpolitik hängt »Aktivierung« maßgeblich von den Beschäftigten der unteren Stufen der Bürokratie (»street-level bureaucracy«, Lødemel/Trickey 2000) ab. Wie aber sieht die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in diesem Sektor aus?

Disciplines

Human Resources Management | International and Comparative Labor Relations | International Business

Comments

Required Publisher Statement

© [Campus Verlag](#). Final version published as: Greer, I., Greenwood, I., & Stuart, M. (2012).

Marktorientierung und Beschäftigungsverhältnisse in der Aktivierungsindustrie: Eine Fallstudie zu Großbritannien und Deutschland. In K. Scherschel, P. Streckeisen, & M. Krenn (Eds.), *Neue Prekarität: Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik - europäische Länder im Vergleich* (pp. 291-310). Frankfurt am Main: Campus Verlag. Reprinted with permission. All rights reserved.

Suggested Citation

Greer, I., Greenwood, I., & Stuart, M. (2012). *Marktorientierung und Anstellungsverhältnisse in der Aktivierungsindustrie: Fallstudie zu Großbritannien und Deutschland* [Electronic version]. Retrieved [insert date], from Cornell University, ILR School site:
<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles/967>

Marktorientierung und Anstellungsverhältnisse in der Aktivierungsindustrie:

Fallstudie zu Großbritannien und Deutschland

Ian Greer, Ian Greenwood, und Mark Stuart

i.greer@greenwich.ac.uk

In Karin Scherschel, Peter Streckeis, und Manfred Krenn (hrsg.) 2012. Neue Prekarität. Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich. Frankfurt/Main: Campus. 291-310.

1. Einleitung

In diesem Beitrag beschreiben wir »Aktivierung« als staatlich finanzierte Industrie mit einem großen Personalbestand. Wir untersuchen die Beispiele Großbritannien und Deutschland, wo die wichtigsten Akteure die öffentlichen Arbeitsämter sind. Gemeint sind damit insbesondere die Bundesagentur für Arbeit (BA) und das Jobcentre Plus (JCP), welche selber Arbeitsvermittlung betreiben sowie Weiterbildung und Beratung für Erwerbslose an externe Unternehmen auslagern. Als weitere wichtige Akteure sind große Anbieter wie die deutschen Sozialverbände und die nationalen karitativen Verbände Großbritanniens zu nennen, aber auch Konzerne wie A4e, Maximus oder Ingeus. In vielen Ländern expandierte die Aktivierungsindustrie zusammen mit den steigenden finanziellen Mitteln für Aktivierungsprogramme. Auch veränderte sie sich durch die Einführung eines Preiswettbewerbs unter den Anbietern. Wie zahlreiche andere Bereiche der Sozialpolitik hängt »Aktivierung« maßgeblich von den Beschäftigten der unteren Stufen der Bürokratie (»street-level bureaucracy«, Lødemel/Trickey 2000) ab. Wie aber sieht die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in diesem Sektor aus?

Wie die Beiträge in diesem Buch zeigen, ist Aktivierung in vielen Ländern zu einem etablierten Teil der staatlichen Politik geworden, wobei manche Staaten eine Vorreiterrolle einnahmen (siehe das Kapitel von Ian Greer zu Großbritannien im vorliegenden Buch) und andere die Entwicklung nachvollzogen (siehe das Kapitel von Melanie Booth and Karin Scherschel zu Deutschland). Wie groß ist aber nun diese Aktivierungsindustrie? Gemäß der OECD ließen sich die Regierungen die Aktivierungspolitik im Jahr 2007 zwischen 0,12 Prozent des BIP in den USA und über einem Prozent in den Niederlanden, Belgien, Dänemark und Schweden kosten. Deutschland und Großbritannien wendeten dafür 0,8 respektive 0,4 Prozent auf (OECD 2010). Für dasselbe Jahr gibt das britische Amt für Beschäftigung und Daseinsvorsorge (DWP) in seinem *Departmental Report* einen internen Personalbestand von 70.000 an, während die Bundesagentur für Arbeit in ihrem Geschäftsbericht 90.000 Angestellte ausweist. Doch dies sind nicht die einzigen finanzierenden Abteilungen: Staatliche Stellen in den Bereichen Bildung, Gefängnisse, Wohnpolitik, regionale wirtschaftliche Entwicklung und Gesundheit finanzierten ebenfalls solche Aktivierungsprogramme über die gleichen Anbieter. Das Ausmaß des Aktivierungssektors ist damit erheblich größer als der rein statistische Vergleich zu zeigen scheint.

Der vorliegende Beitrag beruht auf etwa 180 Interviews, die zwischen 2006 und 2010 geführt wurden zum Themenkreis der Arbeitsverhältnisse unter verschiedenen Formen von externer Auftragsvergabe in Großbritannien und Deutschland. Wir konzentrierten unsere Forschung auf die zwei Städte Leeds in Großbritannien und Köln in Deutschland, die betreffend Größe, Wirtschaftsstruktur und politische Verhältnisse vergleichbar sind. In beiden Städten sprachen wir mit politischen Verantwortlichen, lokalen Aktivisten, der Personalvertretern, Geldgebern und Anbietern; bei den Anbietern analysierten wir sowohl öffentliche Einrichtungen als auch nicht gewinnorientierte Organisationen und kommerzielle Betriebe. Diese Auswahl ermöglicht eine Darstellung von Organisationen, die sich betreffend Aufbau ihrer Finanzierung unterscheiden, von

öffentlich finanzierter Beschäftigung in staatseigenen Betrieben bis zu hochkommerziellen Angeboten. Was diese Untersuchung jedoch nicht leisten kann, ist eine präzise Analyse der Veränderungen im Zeitverlauf. Auch gibt unsere Forschung zwar Auskunft über die Auswirkungen institutioneller Unterschiede auf das Personal der Aktivierungsindustrie, sagt aber wenig über die Folgen der politischen Veränderungen auf die Erwerbslosen, die an den Programmen teilnehmen, aus.

In unserem Beitrag argumentieren wir, dass verschiedene politische Arrangements Unterschiede in der institutionellen Regulierung der Arbeitsverhältnisse in der Aktivierungsindustrie erzeugt haben. Insbesondere führte die Einführung von Marktmechanismen bei der Vergabe von Aufträgen zu Veränderungen der Anstellungsverhältnisse, beispielsweise in Deutschland infolge der Anwendung von EU-Recht über das öffentliche Beschaffungswesen oder der Einführung von Märkten mit Gutscheinen. Im nächsten Abschnitt legen wir unser Hauptargument dar, dass diese Tendenzen bei der Auftragsvergabe unabhängig vom jeweiligen länderspezifischen Kontext zur Erosion und Desorganisation von Arbeitsverhältnissen führen. In der Folge stellen wir unser empirisches Material zum Grad der Kommerzialisierung dar: erstens nicht-kommerzielle Arbeit im eigenen Betrieb bei JCP und der BA, zweitens geschützte marktähnliche Bereiche bei Programmen, die von lokalen Behörden vergeben werden, und drittens offene Märkte für Programme, die vom DWP und von der BA ausgelagert werden. Wir schließen mit einer vergleichenden Analyse und einigen weitergehenden theoretischen Schlussfolgerungen.

2. Kommerzialisierung und institutionelle Regulierung von Arbeitsverhältnissen

Traditionell stellte die vergleichende Literatur über Arbeitsverhältnisse Veränderungen am Arbeitsplatz als Folge institutionell bedingter Unternehmerstrategien dar. Bestimmte Strömungen der Kapitalismustheorie fassen diese Tradition als einfaches Modell zusammen: In so genannten »liberalen Marktwirtschaften« (»liberal market economies« oder LME) wie in den USA und

Großbritannien umgehen demnach die Unternehmer die Gewerkschaften umgehen und erzwingen Zugeständnisse, während sie in »koordinierten Marktwirtschaften« (»coordinated market economies« oder CME) wie Deutschland an organisierten Arbeitsbeziehungen wie starken Tarifverträgen und Mitwirkungsrechten der Beschäftigten festhalten. Gründe für die letzt genannte Haltung können funktional (etwa das Bestreben, qualifizierte Mitarbeitende zu halten) und politischer (bspw. die Abneigung der wichtigsten Unternehmen gegen Arbeitskonflikte) sein (Hall/Soskice 2001). Der Fall Deutschland – mit der am Grundsatz »Arbeit um jeden Preis« orientierten neuen Gesetzgebung, der Liberalisierung der Finanzmärkte und zunehmenden Ungleichheiten – zeigt, dass diese Annahmen überholt sind. Theoretiker des vergleichenden Institutionalismus interessieren sich daher vermehrt für die Diskrepanz zwischen formellen Regelwerken und deren tatsächlicher »Anwendung« (Streeck und Thelen 2005).

Ein bemerkenswertes Beispiel betrifft die externe Vergabe und Auslagerung von Arbeit. Die Einführung neuer Marktbeziehungen durch vertragliche Auftragsvergabe scheint die »Anwendung« von Regeln im Bereich der Arbeitsbeziehungen zu verändern. Die Auslagerung von Arbeit schafft neue Arbeitsplätze, für die (bisher) keine Gewerkschaften oder Tarifverhandlungen bestehen; bei der Aushandlung der Arbeitsbeziehungen für teils neue Arbeitsplätze entsteht tendenziell eine Vielfalt an verschiedenen Regulierungsmustern (Marchington u.a. 2004). In Staaten mit formell umfassenden Institutionen zum Schutz der Beschäftigten stellt die vertragliche Vergabe eine »institutionelle Bresche« dar, in der die Unternehmer entscheiden, ob und wie sie die Regeln betreffend Arbeitsbeziehungen anwenden (Doellgast 2009). In Europa stellt der liberale Ansatz des freien Handels mit Dienstleistungen eine legalisierte Form der Umgehung institutioneller Regeln dar, indem die Anwendung von Normen des (Niedriglohn-)Herkunftslandes bei einem Einsatz im (Hochlohn-)Gastland ermöglicht wird (Lillie 2010). Der Prozess der institutionellen Deregulierung zeigt sich je nach Land in sehr verschiedener Form, dennoch ist festzustellen, dass dadurch in

manchen Hochlohnländern wie Deutschland der Niedriglohnsektor expandierte (Gautié/Schmitt 2010).

In der Aktivierungsindustrie bürgerte sich die Praxis der externen Auftragsvergabe im Zuge des generellen Trends hin zum »New Public Management« ein, das heißt zur Einführung von Marktmechanismen und Zentralisierung von Kontrolle durch Leistungsmanagementtechniken in den öffentlichen Diensten. Falls die Aufträge nicht ausgelagert wurden, fanden permanente Umstrukturierungen statt als Antwort auf veränderte politische Vorgaben, nicht selten gekoppelt an eine Intensivierung der Arbeitsrhythmen (Kißler u.a. 2009). Bei vertraglich ausgelagerten Dienstleistungen war die Dynamik je nach Situation unterschiedlich. Um Befürchtungen entgegen zu treten, private Auftragnehmer würden sich ungerechtfertigte Profite sichern, entwickelte der Staat zunehmend ausgeklügelte Techniken, um eine hierarchische Kontrolle über die Anbieter auszuüben (Wiggan 2009) oder lokale Kooperationsbeziehungen zu entwickeln (Finn 2000). Solche Optionen sind durch die Macht lokaler Behörden (Knuth 2009) und durch die europäischen Richtlinien zur Marktöffnung (Schneider/Trukeschitz 2007) beeinflusst. Darauf reagierten die Anbieter mit politischem Lobbying zur Beeinflussung der Geldgeber (Davies 2008), mit Diversifizierung ihrer Ressourcen (Bode 2003), mit Selektion und Zurückstellen der Klientel (bspw. Vernachlässigung schwieriger Klienten und Sammeln von Prämien für leicht zu vermittelnde Klienten [Hipp/Warner 2008]) sowie mit verstärkten Anstrengungen, Kosten zu senken (Enggruber/Mergner 2007).

Solche Arrangements ausgelagerter Arbeit wurden oft als »marktähnliche« Gebilde bezeichnet: Spielfelder von nicht gewinnorientierten, gewinnorientierten und öffentlichen Anbietern, wobei die Dienstleistungsanbieter und die Geldgeber das Sagen haben, nicht die Benutzerinnen und Benutzer der Dienste (LeGrand/Bartlett 1993: 10). Diese Felder unterscheiden sich in vier grundlegenden Aspekten. Erstens verläuft die öffentliche Auftragsvergabe meist zyklisch, mit Verträgen über ein

bis drei Jahre, wonach sie neu ausgeschrieben werden. Doch die Dauer der Aufträge ist verschieden und kann verändert werden. Zweitens ist die Bedeutung des angebotenen Preises nicht immer dieselbe: Manchmal unterliegen Auftragnehmer einer permanenten Selektion und Ausscheidung, Manchmal hingegen wird ein ausgehandelter Preis einem etablierten Anbieter bezahlt. Der Preis kann bei der Auswahl von Auftragnehmern eines unter vielen, oder aber das entscheidende Kriterium sein. Drittens ist der Grad der Standardisierung nicht überall derselbe: Manche Programme sind lokal ausgerichtet und maßgeschneidert, andere werden landesweit angewendet. Viertens kann der Markt gegen Konkurrenten von außen abgeschirmt oder aber für neue Akteure offen sein. Marktöffnung für neue, profitorientierte Akteure ist ein wichtiger Aspekt der Liberalisierung der öffentlichen Dienste, weil damit eine Voraussetzung für einen aussagekräftigen Preiswettbewerb geschaffen wird. In den folgenden drei Abschnitten zeigen wir, wie das interne Funktionieren dieser Märkte – im Hinblick auf die Häufigkeit von Ausschreibungen, die Bedeutung des Preises, die Standardisierung von Angebote und die Öffnung für neue Konkurrenten – sich an den Arbeitsplätzen auswirkt.

3. Interne öffentliche Angebote

Das JCP und die BA sind geprägt von starken internen Arbeitsmärkten und organisierten Arbeitsbeziehungen, die in der hundertjährigen Tradition der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Erwerbslosenentschädigung wurzeln. Diese Agenturen sind verantwortlich für die Einführung neuer Strategien von oben nach unten, einschließlich von Veränderungen bei den Leistungen und Strafen für Erwerbslose, die sowohl den Sozialstaat als auch die eigenen internen Strukturen umgestalten. Die in unserer Studie befragten Personen, die in diesen beiden Organisationen tätig sind, sprachen im Zusammenhang mit diesen Veränderungen von neuen Problemen wie der Intensivierung der Arbeit und der Zunahme von Zeitarbeit. JCP und die BA nahmen jedoch nicht die gleiche Haltung ein gegenüber diesen Belastungen. Sie folgten im einen Fall der konfrontativen Tradition der Arbeitsbeziehungen in Großbritannien, und im anderen der für Deutschland charakteristischen

Sozialpartnerschaft.

JCP ist im britischen Amt für Beschäftigung und Daseinsvorsorge (DWP) für Arbeitsvermittlung verantwortlich. Die Vermittlungsdienste wurden im Verlaufe der Geschichte immer wieder umstrukturiert. Die aktuelle Struktur der Einrichtung entstand 2002 durch die Fusion der beiden für die Erwerbslosenentschädigung und die Arbeitsvermittlung zuständigen Abteilungen, gefolgt von einer Automatisierung und Konsolidierung der administrativen Abläufe sowie der Reorganisation personennaher Dienstleistungen im Hinblick auf mehr »Kundenfreundlichkeit«. In jüngster Zeit wurde JCP mit verstärkten Forderungen nach Kostensenkung und Effizienz seitens der Regierung konfrontiert, während die Arbeitsbelastung aufgrund der steigenden Erwerbslosigkeit zunahm.

Im Gegensatz dazu ist die BA weniger zentralisiert und überlässt der Sozialpartnerschaft einen größeren Raum. Ob die lokalen Behörden mit ihrem Personal in einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) eine gemeinsame Trägerschaft mit der BA bilden oder ob sie unmittelbar als »Optionskommunen« die Verantwortung für die betreffenden Dienste selbst übernehmen: In beiden Fällen verfügen lokale Verwaltungen und Politiker über einen erheblichen Spielraum. Ein weiterer Aspekt dieser komplexen Struktur ist die Tradition der durch Unternehmer- und Personalvertreter »selbst verwalteten Körperschaft«, die aus der Rolle der BA als Teil des Sozialversicherungssystems Deutschlands folgt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem die BA unterstellt ist, übt eine wichtige Aufsichtsfunktion aus, hat aber nicht dieselbe Macht über die Praxis der Agenturen wie das DWP in Großbritannien.

Die Arbeitsbeziehungen bei JCP sind konfliktbeladen. Information und Anhörung der Beschäftigten wurden sowohl auf nationaler wie auf lokaler Ebene wenig praktiziert. Die Personaldotierung blieb relativ stabil, während Kollektiverhandlungen im Einklang mit dem übrigen öffentlichen Sektor stattfanden. Die wichtigsten Protestformen bestanden in Streiks von einem oder zwei Tagen Dauer,

zu denen die größte Gewerkschaft, die *Public and Commercial Services Union* (PCS) 2004 und 2005 aufgerufen hatte, sowie in Urabstimmungen über Streiks 2009 und 2010. Im Jahr 2009 führte die Gewerkschaft zusammen mit Nichtregierungsorganisationen als Vertretung der Nutzerinnen und Nutzer der Dienste eine Kampagne gegen ein Sozialreformgesetz durch. Die Anliegen der Beschäftigten in dieser Auseinandersetzung betrafen Lohnerhöhungen, die mit der Teuerung nicht Schritt hielten; Bedingungen bei Entlassungen, ein wichtiger Aspekt angesichts der permanenten Forderungen der Politik nach Personalreduktion; sowie die Intensivierung der Arbeit. Bei der Mobilisierung von 2009 war auch die Auslagerung von Aufgaben ein wichtiges Thema, zusammen mit der generellen Forderung nach Schutzmassnahmen für Menschen mit einer Behinderung und Alleinerziehende, die vom Regime des »passiven Leistungsbezugs« in die »Arbeit-um-jeden-Preis«-Programme überführt wurden. Bei den Lohnerhöhungen blieb der Erfolg der Mobilisierung bescheiden, jedoch vermied JCP Zwangsentlassungen und musste sogar neues Personal einstellen, um die große Arbeitsbelastung zu bewältigen, die mit dem Anstieg der Erwerbslosigkeit verbunden war. Als 2008 die Erwerbslosenquote Großbritanniens zu steigen begann, hatte die Regierung eben noch eine Personalsenkung von 12.000 Stellen angekündigt. Dieses Vorhaben wurde nicht umgesetzt, und stattdessen kamen 16.000 neue Beschäftigte hinzu, meist mit befristeten Arbeitsverträgen, um der zunehmenden Arbeitslast gerecht zu werden. Auf nationaler Ebene pendelte sich der Anteil der Beschäftigten, die bei der Gewerkschaft organisiert sind, bei ungefähr 75 Prozent ein.

Die Kölner Vermittlungsdienste standen ebenfalls vor großen Herausforderungen, jedoch wurden diese mit weniger umstrittenen Mitteln bewältigt. Die meisten öffentlichen Dienste für Kurzzeitarbeitslose wurden von der BA, für Langzeitarbeitslose von der ARGE angeboten. Bei der Fusion der städtischen Arbeitsvermittlung mit einem Teil der BA zur Bildung der ARGE prallte die Berufskultur einer lokalen Sozialhilfebehörde mit derjenigen von national organisierten

Stellenvermittlungsdiensten zusammen. Auch gab es Unterschiede bei der Mitwirkung der Angestellten: Die BA wies eine stärker zentral organisierte Mitwirkungsstruktur auf (mit dem Hauptpersonalrat HPR als wichtigster Instanz) und war mehr auf Beteiligung des Personals an der Umsetzung von Veränderungen ausgerichtet. Auch waren die Beschäftigten bei zwei Sektionen der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di organisiert, die miteinander in Konflikt standen. Diese Spannungen wurden sichtbar bei der Einführung eines bundesweit vereinheitlichten Informatiksystems, das ohne Absprache mit den lokalen Personalräten durch das Management und den HPR eingerichtet wurde. Zudem waren die Lohnbedingungen bei den beiden Einheiten verschieden, weil die BA 2005 eine betriebliche Vereinbarung ausgehandelt hatte, statt sich an den Tarifverhandlungen im restlichen öffentlichen Dienst zu beteiligen. Als die BA im Mai 2010 die Streichung von 20.000 Stellen ankündigte, nahm der HPR eine abwartende Haltung ein (FAZ, 22. Mai 2010). Bei unseren Befragten verstärkte sich diese Haltung durch die anhaltende Unsicherheit über die künftige Ausgestaltung des Betriebs, hatte doch das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2007 entschieden, dass die ARGE dem Grundgesetz widerspricht (insbesondere durch Verletzung der lokalen demokratischen Kontrolle), und dem Bundestag eine dreijährige Frist für die Erarbeitung einer Alternative gesetzt. Diese Mischung aus Abwarten, Führungsbeteiligung und interner Spaltung ist nicht der einzige Unterschied zur Gewerkschaft PCS: Der Organisationsgrad war auch bedeutend niedriger, nach Auskunft der Befragten lag er auf lokaler und bundesweiter Ebenen irgendwo zwischen 10 und 30 Prozent.

4. Geschützte marktähnliche Strukturen und gemeinnützige Anbieter

Die gemeinnützigen Anbieter, die wir untersuchten, unterhielten oft enge Verbindungen zu den lokalen Behörden. Die meisten waren kleine lokale Organisationen mit Ursprüngen in den »neuen sozialen Bewegungen« der 1970er und 1980er Jahre (im Bereich Erwerbslosigkeit, Frauen oder Armutsbetroffene) oder aber bundesweite Körperschaften mit Tausenden von Beschäftigten (bspw.

Wohlfahrtsverbände in Deutschland und die großen Hilfswerke Großbritanniens). In beiden untersuchten Städten waren die Arbeitsbeziehungen im gemeinnützigen Bereich durch die zunehmende Tendenz belastet, dass den Anbietern über die Finanzierung die Bedingungen der preisbasierten vertraglichen Auslagerung aufgezwungen wurden, verbunden mit Ergebniskontrollen und niedrigeren Löhnen. Die lokalen Behörden schützten den Sektor jedoch weiterhin und sahen ihn als effizient an für die Umsetzung von schwer messbaren Maßnahmen in unterprivilegierten Quartieren. Die gemeinnützige Anbieter reagierten verschieden auf die veränderten Finanzierungsbedingungen: Manche hielten an Kollektivverhandlungen und Personalvertretungen analog zum öffentlichen Dienst fest, andere wählten eine stärker privatwirtschaftlich geprägte, individualisierte Gestaltung der Arbeitsbeziehungen.

Im Stadtrat von Leeds (LCC) gibt es eine lange Tradition zur Finanzierung von lokalen Armutsbekämpfungsprogrammen im gemeinnützigen Bereich. In den 1980er Jahren nahmen diesen Aktivitäten mit dem »Community Programme« stark zu, das nach einer Phase der sozialen Proteste eingerichtet worden war. Seit den 1980ern pflegten Rats- und Verwaltungsmitglieder sowie Aktivisten der *Communities* eine enge Zusammenarbeit beim Aufbau von Projekten zur Beschäftigungsförderung für spezifische Bevölkerungsgruppen, wie zum Beispiel muslimische Frauen oder schwarze und asiatische Jugendliche. Viele der Projekte starteten mit einer kurzen Laufzeit in den 1990er Jahren und wurden später zu dauerhaften Programmen, die teils sehr nahe am LCC angesiedelt waren. Eine Organisation hat beispielsweise die Form eines Hilfswerks, beschäftigt jedoch Angestellte, deren Lohn teilweise der LCC übernimmt. Andere sind unabhängige Organisationen, die sich zusätzlich zur Grundfinanzierung durch den LCC weitere Finanzierungsquellen eröffnen konnten. Die Ergebniskontrolle besteht eher in dokumentierten Aktivitäten – Interaktionen mit der Klientel oder Teilnahme an Weiterbildungen – als in konkreten Stellenvermittlungen.

In jüngster Zeit kam der LCC verstärkt unter Druck, seine Praxis aufgrund von »Best Value Practices« und Budgetkürzungen neu auszurichten. Früher besaßen Ratsmitglieder ein hohes Maß an Einfluss, Entscheidungsfreiheit und Flexibilität in der Mittelverteilung für Quartierprojekte. Damit konnten sie sich auch die nötige politische Unterstützung sichern und *Community*-Aktivisten versöhnlich stimmen. Die Prozesse zur Mittelvergabe wurden nun aber vermehrt formellen Kriterien unterstellt, um dem Vorwurf der Klientelwirtschaft zu begegnen. Der LCC versucht nun, objektive Kriterien für »Best Value« zu entwickeln, überwacht von den übergeordneten Geldgebern. Denn die Mittel des LCC kommen nur zu einem kleinen Teil aus Steuereinnahmen, während der Rest von nationalen Ministerien (etwa dem DWP) stammt und Gegenstand von Erfolgskontrollen und Verhandlungen ist. Die Praxis des LCC wird auch durch Sparmassnahmen in Frage gestellt. 2010 wurden für die Zeit bis 2015 aufgrund der Sparanstrengungen der neuen Regierung 150 Millionen Pfund weniger für den LCC vorgesehen (*Guardian Leeds*, 20. Oktober 2010). Ergebnis dieser Vorgaben war gemäß unseren Befragten, dass manche erfolgreiche Programme mit hohen »Stückkosten« (bspw. Kosten pro teilnehmende Person) nicht fortgeführt werden, oder dass der LCC schlicht die Entschädigung für die beauftragte Organisation kürzt. Um lokale gemeinnützige Strukturen gegen diese Dynamik zu schützen, lancierte der LCC die Idee, dass sich die kleinen Organisationen in Pools zusammenschließen sollten, um Ressourcen zu bündeln und gemeinsam Aufträge zu akquirieren.

In Köln gelten ähnliche Finanzierungsmechanismen, ebenfalls für Programme, die auf bestimmte Quartiere und Zielgruppen ausgerichtet sind. Köln wird eine stark auf Gegenseitigkeiten (»Klüngel«) basierende lokale Politik nachgesagt. Demzufolge insistierten die Befragten in unserer Studie, dass sie die gesetzlichen Bestimmungen befolgen sowie objektive Maßnahmen und transparente Abläufe im öffentlichen Beschaffungswesen anwenden. Wie in Leeds wird die öffentliche Auftragsvergabe auf lokaler Ebene entschieden. Da die ARGE teilweise durch die lokalen Behörden kontrolliert wird, greift diese lokale Verankerung bei allen großen

Arbeitsmarktprogrammen, die von der BA für Langzeitarbeitslose finanziert werden. Örtliche gemeinnützige Organisationen erfahren eine wesentliche Förderung durch »Arbeitsgelegenheiten« im Wert von jährlich 15 Millionen Euro, einschließlich Entschädigungen für Teilnehmende und indirekte Kosten, finanziert auf Antrag der Anbieter an das Management der ARGE. Doch wird ein wachsender Anteil der Aufträge durch die Verfahren der BA vergeben, die einen Preiswettbewerb eingeführt hat.

Wie in Leeds erwähnten die Befragten den Trend zur Auftragsvergabe auf der Grundlage von Kostenrechnungen und den Druck auf die öffentlichen Finanzen als ernste Bedrohung. Eine Schwierigkeit dabei war, dass Organisationen, die oft unter hohem Aufwand ein Pilotprojekt erarbeitet hatten, ihre Investitionen verloren, wenn sie in der Folge die öffentliche Ausschreibung für dasselbe Projekt auf breiterer Basis nicht für sich entscheiden konnten. Ab Ende der 1990er Jahre betrieb die Stadt ein Arbeitsvermittlungsprogramm namens »JobBörsen«, das nun eng mit der ARGE zusammenarbeitet. Mit zehn Millionen Euro im Jahr handelt es sich um das einzige Programm der Stadt Köln, das von der Größe her mit der Auftragsvergabe an profitorientierte Firmen in Leeds vergleichbar ist. Im Gegensatz zur Pilotphase musste das Programm nun das Verfahren der öffentlichen Ausschreibung durchlaufen, und aufgrund rechtlicher Vorgaben konnte die Stadt nicht als Bedingung setzen, dass alle Anbieter bereits über eine Niederlassung in Köln verfügen mussten. Die Ausschreibung wurde von einem Konsortium von ortsansässigen gemeinnützigen Organisationen gewonnen, in dem die wichtigsten Akteure der Stadt vertreten waren, und der Auftrag wird nun periodisch neu ausgeschrieben. Das Organisationspool teilte sich das Stadtgebiet auf und gewann die Ausschreibungen 2007 und 2009. Es gibt jedoch Fälle, in denen kleinere Programme der Organisation, die sie aufgebaut hat, entzogen und im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung größeren Anbietern übertragen wurden. Jedoch sind Sparmassnahmen angekündigt: Auf Bundesebene sind Kürzungen der Ausgaben im Bereich Arbeitsmarktpolitik

geplant, teils im Rahmen genereller Austeritätspläne im öffentlichen Dienst, teils aber auch als Folge der sinkenden Erwerbslosigkeit.

In beiden Ländern lehnte sich der gemeinnützige Sektor traditionell an die Anstellungsbedingungen des öffentlichen Dienstes an, auch wenn sich diese Verbindung mit der Zeit lockerte. In den Arbeitsbeziehungen des gemeinnützigen Sektors hatten die Probleme des Personals kaum mit Antipathie seitens der Vorgesetzten zu tun: Viele der von uns befragten Führungspersonen hatten eine Vergangenheit als linke Aktivisten, waren selbst Gewerkschaftsmitglieder, glaubten an die Mitwirkung der Angestellten, wollten Wettbewerb durch niedrige Lohnkosten vermeiden und ermunterten ihr Personal, der Gewerkschaft beizutreten. Dennoch beobachteten wir aufgrund von finanziellem Druck und geringem gewerkschaftlichen Organisationsgrad in beiden Städten Erscheinungen von Desorganisation.

Der Bereich der gemeinnützigen Strukturen von Leeds stand zum Zeitpunkt der Befragung unter erheblichem Druck. Manche Organisationen hatten Gehaltsskalen und Personalvertretungen in Anlehnung an den LCC (ein Anbieter beschäftigte mehrere Personen, deren Stelle vom LCC subventioniert war), andere nicht. Der dynamischste Bereich des gemeinnützigen Sektors war eine Gruppe von »sozialen Unternehmen«, die sich auf halben Weg zwischen Hilfswerken und Kleinunternehmen befanden, kaum professionelle Personalpolitik betrieben und keine kollektive Angestelltenvertretung aufwiesen. Eine typische gewerkschaftliche Aktivität war in diesem Umfeld die Intervention von Gewerkschaftssekretären bei individuellen Konflikten zwischen Angestellten und ihrem Betrieb. Nach Angaben der Gewerkschaft bestand das häufigste Problem in Diskriminierung. Die Gewerkschaftsmitglieder unter unseren Befragten erwähnten als Problem die gewerkschaftliche Zersplitterung (sie waren bei UNISON, UNITE und GMB organisiert), die Überlastung der Gewerkschaftssekretäre (die oft für ein großes Gebiet und zahlreiche Sektoren zuständig sind) sowie fehlende Personalvertretungen am Arbeitsplatz. Während viele

Führungskräfte der Gewerkschaft gegenüber positiv eingestellt waren, fanden die meisten Angestellten, Gewerkschaften seien entweder reine Versicherungsdienste oder aber überholte Einrichtungen. Manche Betriebe gaben an, sich an lokale Lohnskalen zu halten, andere richteten die Entlohnung nach Benchmarking oder anderen Methoden aus. Ein Vorgesetzter antwortete auf unsere offen formulierte Frage zur Lohnfestlegung, dass er dies über den Daumen peile. Der gemeinnützige Bereich in Leeds kennt keinen Unternehmer- oder Anbieterverband, sondern 26 lokale »Infrastruktur-Körperschaften« mit unterschiedlichen Formen von Vertretung und Dienstleistungsangeboten.

In Köln waren die Arbeitsbeziehungen im gemeinnützigen Bereich zwar weniger individualisiert als in Leeds, jedoch weniger organisiert als im öffentlichen Dienst. Grosse Anbieter wie kirchliche Institutionen hielten der Entwicklung hin zur Auftragsvergabe mit Preisdruck stand, indem Arbeitsvermittlungsdienste (insbesondere Beschäftigungsprogramme) mit anderen Diensten zusammengeführt wurden, die anderweitig finanziert waren (etwa Spitäler oder Heime). In diesen Organisationen gab es eine Mitarbeitervertretung, die nach den relativ schwachen Regeln funktionierte, die für Kirchen gelten. Andere Organisationen waren zu klein, um den gesetzlichen Bestimmungen betreffend Personalvertretungen unterstellt zu sein. Die meisten Löhne wurden aufgrund der internen Richtlinien der Kirchen festgelegt, zu denen die Hilfswerke gehörten, wobei sich die Kirchen wiederum an den alten Rahmenbedingungen im öffentlichen Dienst orientierten. Grundsätzlich fehlte im gemeinnützigen Bereich in Köln eine kohärente Struktur der Arbeitnehmer- und Unternehmervertretung. Die gewerkschaftlichen Rechte waren unklar und die Hilfswerke funktionierten nicht als einheitliche Sozialpartner. Eine Untergruppe von Anbietern nutzte zwar die innerkirchliche Arbeitnehmervertretung, einen Tarifvertrag handelte sie aber mit dem Fachbereich Bildung der Gewerkschaft ver.di aus statt mit dem Fachbereich, der für die kirchlichen Mitarbeitenden zuständig gewesen wäre. Das katholische Hilfswerk Caritas stand mitten in einem mehrjährigen Prozess zur Einrichtung neuer industrieller Beziehungen für seine bundesweit fast

500.000 Beschäftigten. Die bisherige Struktur unterscheidet sich vom größten Teil des öffentlichen Dienstes wegen der komplexen und verzögerten Tarifreform von 2005 im öffentlichen Sektor. Anders als die BA hatte Caritas damals die am traditionellen öffentlichen Sektor orientierte Struktur der Personalvertretung noch beibehalten, statt auf eine neue umzuschwenken.

Die Einführung von Märkten zwang dem gemeinnützigen Sektor veränderte Anstellungsbeziehungen auf. In Leeds nahmen nach unserer Untersuchung die individuellen Konflikte am Arbeitsplatz zu aufgrund der knappen Finanzen und dem Aufkommen neuer Anbieter mit stark desorganisierten Arbeitsverhältnissen. In Köln gingen die Anbieter in einer stärker organisierten Form vor, um ihr Lohnsystem aufgrund des Preisdrucks zu revidieren. Lokale Anbieter erwähnten das Dilemma, »Klüngel« vermeiden zu wollen und dennoch das Auseinanderbrechen bestehender Strukturen zu verhindern, welche offenbar gut funktionierten. Der generelle Trend ging aber klar in Richtung Kommerzialisierung.

5. Offene Märkte und profitorientierte Anbieter

Die nationalen Arbeitsvermittlungsdienste beider Länder waren weniger empfänglich für lokale Besonderheiten bei der Auftragsvergabe und daher nicht abgeneigt, bisherigen Anbietern die Finanzierung zu entziehen. In Großbritannien schlossen JCP und das DWP die lokalen Behörden von der Auftragsvergabe aus, indem eine direkte organisatorische Verbindung zwischen Anbietern (in lokalen Stellenvermittlungszentren) und öffentlichem Beschaffungswesen (über regionale oder nationale Ämter) eingeführt wurde. Daraus folgte, dass die Auftragserteilung zunehmend Marktkriterien unterworfen wurde. Politiker schufen standardisierte Programme, die landesweit zur Anwendung kommen konnten und in den meisten Ortschaften die Arbeitsvermittlungsstellen der lokalen Behörden und der gemeinnützigen Organisationen ersetzten. Diese Politik führte zum Aufstieg eines profitorientierten Sektors mit Anstellungsbedingungen, die nicht mehr viel zu tun hatten mit jenen des öffentlichen Sektors. In Leeds gab es zwei profitorientierte Hauptakteure – die

Niederlassung von »BEST« in Leeds und die Sheffielder Niederlassung von »A4e« – mit neuen Managementmethoden im Bereich der *Human Resources*, die darauf abzielten, die Personalfuktuation so niedrig wie möglich zu halten. In Köln, wo die BA immer mehr marktorientiert agierte, hatten die Anbieter kurzfristige Verträge mit geringeren Klientenzahlen und Leistungsvolumen. Die profitorientierten Anbieter stellten hier eine größere und stärker wechselnde Gruppe als in Leeds dar, und die Anstellungen waren prekärer und niedriger entlohnt.

JCP und die BA gingen unterschiedlich vor bei der Schaffung von Märkten. In Großbritannien nutzten große profitorientierte Unternehmen Langzeitverträge national angebotener Programme, um sich als Anbieter und Organisatoren von Arbeitsmarktdienstleistungen zu etablieren. Die Aufträge wurden nicht direkt von lokalen Verantwortlichen, sondern auf nationaler Ebene vom DWP vergeben. Tendenziell wurden immer weniger Aufträge zur Abdeckung immer größerer Gebiete mit großen Teilnehmerzahlen abgeschlossen. Die BA ihrerseits schloss mehr Verträge über jeweils geringere Summen ab, wobei die Anzahl Teilnehmende und die Laufzeiten tiefer lagen. Die Verantwortlichen von 178 lokalen Agenturen waren frei zu entscheiden, welche Art von Arbeit sie anbieten wollten. Dabei gab es »Standardprodukte«, die grundsätzlich überall dieselben waren, aber auch Gutscheine zur Schaffung kurzfristiger Märkte für Weiterbildungs- und Vermittlungsdienste. Gemäß ver.di ging nach der Einführung dieses Finanzierungsregimes (im Rahmen der Hartz-Reformen) die Anzahl der Festangestellten, die für BA-Aufträge tätig waren, etwa um die Hälfte auf 40.000 bis 50.000 zurück, während die Zahl der freien Mitarbeitenden zunahm und die Löhne an gewissen Orten um bis zu 40 Prozent sanken (Kaluza 2009).

In Leeds führte das zentralisierte Vorgehen des DWP bei der Auftragsvergabe zu einer Konzentration auf zwei Anbieter, die je Verträge im Wert von etwa zehn Millionen Pfund jährlich erhielten. 2006 verlor der LCC einen Vertrag mit Jobcentre Plus zur Durchführung des *New Deal*-Programms für Langzeitarbeitlose. Die entsprechende Finanzierung war das Rückgrat eines

Arbeitsvermittlungsdienstes, der Leeds 1999 nationales Aufsehen einbrachte, als der LCC mit der Supermarktkette Tesco eine bahnbrechende Vereinbarung über garantierte Stellen und Schulung für erwerbslose Personen aus einem armen Quartier abschloss. Beim Vergabeverfahren von 2006 erweiterte der Geldgeber das Ausschreibungsgebiet auf ganz West Yorkshire, so dass der LCC eine Partnerschaft mit einem anderen Anbieter eingehen musste, um die vorgeschriebene »Subregion« überhaupt bedienen zu können. Der Auftrag wurde der Firma BEST in Partnerschaft mit dem *Bradford City Council* erteilt, was zu einer öffentlichen Debatte führte. Die Verantwortlichen des LCC, die Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes UNISON und Parlamentsmitglieder von Leeds protestierten und forderten eine Aussprache mit dem zuständigen Minister. Dieser erklärte, der Entscheid zur Vergabe sei aufgrund von Kostenüberlegungen durch Kombination verschiedener Verträge erfolgt. Die Ausschreibung sei breit bekannt gemacht worden und die Anbieter seien aufgrund »strenger, objektiver und fairer Kriterien« »durch erfahrenes und beruflich qualifiziertes Personal von Jobcentre Plus« geprüft worden, was auch der Praxis im ganzen Land entspreche. Die Frage der Qualität der Dienstleistung wurde beiseite geschoben mit Verweis auf die »im Vertrag formulierten Standards« sowie auf die Rolle der Erwachsenenbildungsbehörde *Adult Learning Inspectorate* und der Spezialisten von Jobcentre Plus bei der Ausarbeitung dieser Standards (Schreiben vom 12. Juli 2006).

In Köln waren die Anbieter mit noch härteren Bedingungen konfrontiert. Es gibt zwei zentrale Marktstrukturen: Die Vergabe über die Regionalen Einkaufszentren (REZ) der BA und die Auktionsmärkte, die mit Gutscheinen funktionieren (für Anbieter von Weiterbildungen und Stellenvermittlungsgesellschaften). Das REZ kümmerte sich um stärker standardisierte Programme. Ein von unseren zwei wichtigsten Auskunftspersonen auf Managementebene genanntes Beispiel war ein Sprachkurs mit vorgegebenen Kriterien betreffend Teilnehmerzahl und Inhalte. Wie bei der Praxis der BA werden die Ausschreibungen auf dem Internet publik bekannt gemacht und über die Vergabe entscheidet beruflich qualifiziertes Personal aufgrund detaillierter, objektiver Standards bezüglich

Preis und Qualität. Für den Preis wird eine bestimmte Punktezahl eingesetzt (65 bis 75 Prozent bei dieser Art von Programmen), der Rest betrifft die Qualität. Damit werden qualitativ hochstehende, aber teurere Angebote unweigerlich ausgeschieden. Die verbleibende Punktezahl wird auf der Grundlage der im Angebot beschriebenen Qualität vergeben, die jedoch nicht durch die Praxis nachgewiesen ist. Leistungskontrollen sind relativ unwichtig und die Laufzeit der Verträge ist mit sechs bis zwölf Monaten eher kurz, so dass die BA über häufige Ausstiegsmöglichkeiten verfügt. Aus Sicht der Anbieter ist dies ein riskantes Geschäft, mit starkem Preisdruck nach unten und häufigen Fluktuationen der Einnahmen. Anbieter aus Großbritannien, anderswo in Deutschland tätig sind, streichen heraus, dass die Verträgen viel geringere Zahlen von Teilnehmenden haben. In Köln beliefen sich nur wenige Aufträge auf einen Wert von mehr als einer Million Euro pro Jahr, und diese wurde als zu heikel angesehen, um durch die REZ abgewickelt zu werden. Anderswo waren lokale Agenturen zu klein, um Programme in einem solchen Umfang zu vergeben. Das System der Gutscheine funktionierte anders, brachte jedoch mindestens gleich viel Volatilität hervor. Die Preise wurden einseitig festgelegt, entweder von den Anbietern (für Weiterbildungsgutscheine) oder von der Bundesagentur (für Vermittlungsgutscheine), und die Zahlung trat dann ein, wenn erwerbslose Klienten die Dienstleistung nutzten und dem Anbieter damit ermöglichten, den Gutschein in Geld einzulösen. Das Verfahren brachte erhebliche Risiken mit sich, es gab Koordinationsprobleme zwischen Politikern und Anbietern, und die Nutzung von Vermittlungsgutscheinen blieb bescheiden. Die jährlichen Ausgaben der Stadt Köln für Vermittlungsgutscheine lagen beispielsweise bei 300.000 Euro.¹ Weiterbildungsgutscheine waren lukrativer, führten aber zu wechselnden Teilnehmerzahlen und verursachten bei der Einführung viele Fälle von Zahlungsunfähigkeit sowie Veränderungen bei den Auszahlungsregeln.

Im Privatsektor herrschten allgemein stärker desorganisierte Anstellungsmuster als im gemeinnützigen oder öffentlichen Bereich vor, wobei die jeweiligen Regeln bei der Auftragsvergabe

¹ In keiner der beiden Städte spielen Leiharbeitsagenturen eine Rolle für Arbeitsmarktdienstleistungen, obwohl sie vermutlich viele ehemalige Beschäftigte der öffentlichen Dienste und ihrer Vertragspartner zu ihrem Personal zählen.

diesbezüglich zu Unterschieden führten. Im Kölner Umfeld von kleinen, spezialisierten Weiterbildungsunternehmen und in Leeds mit zwei großen profitorientierten Anbietern, konnten Arbeitsmarktdienstleister die Anstellungsbedingungen völlig anders als im öffentlichen Sektor gestalten. Es gab zwar zahlreiche Versuche der Selbstorganisation auf Unternehmerseite – etwa die Schaffung von Dachverbänden, und in Großbritannien die Bildung eines Ausbildungs- und Entwicklungskooperation – aber die Gewerkschaften waren abwesend.

Das Ende des *New Deal*-Vertrags von LCC wirkte sich sehr destabilisierend auf die Beschäftigung aus und es war schwierig, diejenigen Angestellten zu schützen, die zum profitorientierten Anbieter wechselten. Die Gewerkschaften waren nicht informiert über die Finanzierungsmechanismen der *Family Learning Centres* und konnten daher erst nachträglich auf die wegfallende Finanzierung und auf die Reduktion des Personalbestandes von bis zu 345 in den besten Zeiten auf nur noch 90 Stellen reagieren. Es war nicht klar, wie viele Beschäftigte konkret mit dem nun entzogenen Auftrag beschäftigt waren, und von den 45 Personen, welche die Leitung des LCC aufführte, wurden nur 13 von BEST übernommen. Weder BEST noch A4e anerkannten die Gewerkschaften, und Gewerkschaftssekretäre hatten wenig Kontakt mit den Beschäftigten dieser Firmen. Zwar wurde den Beschäftigten, die zu BEST wechselten, die Beibehaltung ihrer Anstellungsbedingungen garantiert (gemäß der Direktion von BEST lagen die Löhne bei LCC um ein Drittel höher), doch hatten 2008 die meisten Betroffenen BEST wieder verlassen. Beide Unternehmen geben eine tiefe Personalfluktuation an, doch schätzt die Dachgesellschaft ERSA jährliche Fluktuationsraten im kommerziellen Bereich von 40 Prozent und versucht, Qualifikationsniveau und Personalführung zu verbessern. Es gab keine Kollektiverhandlungen in diesem Sektor und kaum formalisierte Personalvertretungsstrukturen (wie etwa Betriebsräte).

In Köln war die Absicht der profitorientierten Anbieter von Weiterbildungen nicht, stabile interne Arbeitsmärkte zu schaffen. Die Firmen arbeiteten nach eigenen Angaben unter schnell wechselnden

Bedingungen mit möglichst wenig gebundenem Kapital, mieteten nur kurzfristig Räume an und stellten meist nur freie Mitarbeitende an. Fast alle Anbieter hatten nicht genug Festangestellte, um den gesetzlichen Bestimmungen bezüglich Personalvertretung unterstellt zu sein. Die Löhne des Lehrpersonals wurden einzeln ausgehandelt und nicht nach feststehenden Gehaltsskalen definiert; meist lag der Stundenlohn zwischen 20 und 25 Euro, wobei hoch spezialisierte Fachkräfte bis zu 60 Euro verdienten. Nach den Hartz-Reformen verließen 20 Firmen den Kölner Markt aufgrund der verkürzten Dauer der Weiterbildungskurse und der Einführung von Weiterbildungsgutscheinen. Wie ein leitender Angestellter berichtete, führte der Kostendruck, der von der BA ausging, in Extremfällen zu einer vertraglichen Entschädigung von nur 16 Euro pro Stunde, womit der Stundenlohn für die Lehrperson teils nur fünf Euro betrug. Gemäß ver.di gibt es in diesem Bereich kaum Personalvertretungen und gewerkschaftliche Organisation, und aus anderen Städten wird berichtet, dass etablierte Arbeitsmarktdienstleister das Instrument der Kollektivverhandlungen gar nicht mehr anerkennen.

6. Vergleichende Schlussfolgerungen

Warum war es so schwierig, die Beschäftigten in der Aktivierungsindustrie zu schützen, trotz der Existenz formaler Schutzeinrichtungen? Wo ein starker interner Arbeitsmarkt besteht, der von auswärtiger Konkurrenz weitgehend abgeschirmt wird – beispielsweise bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung des JCP und der BA – scheinen sich Länderstereotypen betreffend Konfliktualität in Großbritannien und Sozialpartnerschaft in Deutschland zu bestätigen. Unter Bedingungen der vertraglichen Auslagerung erodierte diese nationalen Institutionen und Verhaltensmuster jedoch, und deren Schutz- und Umverteilungsfunktion schwächte sich ab. Diese Probleme zeigten sich am deutlichsten bei Verträgen mit kurzer Laufzeit, hohem Preiseinfluss, starker Standardisierung und weitgehenden Vorgaben sowie Beteiligung profitorientierter Arbeitsmarktdienstleister. In unserer Untersuchung fanden wir das Beispiel mit der stärksten

Marktorientierung in Deutschland, wo Kollektiverhandlungen und Mitwirkung nicht mehr funktionierten. In diesem Sinne ist der Markt eine zersetzende institutionelle Form.

Die Finanzierungsregeln – also die Marktregeln – bestimmten die Umsetzung der institutionellen Regulierung der Arbeitsbeziehungen im Betrieb. Eine kollektive Vertretung der Beschäftigten konnte im gemeinnützigen Bereich mit engen, langfristigen Beziehungen zu lokalen Behörden funktionieren. Die betreffenden Anbieter richteten sich tendenziell nach den kollektiv ausgehandelten Lohnskalen des öffentlichen Dienstes. In einigen Fällen in Deutschland hatten sie eine betriebliche oder sektorielle Vereinbarung mit ver.di ausgehandelt. Grundsätzlich setzten sich in marktförmigen Vergabebedingungen tendenziell profitorientierte Akteure durch, die kaum Interesse an kollektiven Tarifverhandlungen zeigten. Profitorientierte Auftragnehmer der BA in Deutschland stellen ein extremes Beispiel für kurzfristige, preisbasierte Finanzierung dar, das zur Ausbreitung ungeschützter Arbeitsverhältnisse führte. Die Vertragspartner des DWP arbeiteten hingegen unter längerfristigen Finanzierungszyklen und geringerem Preisdruck. Sie hatten mit der Entwicklung von Alternativen zur Sicherung der Beschäftigungsstabilität begonnen, beispielsweise durch neue Personalführungsmethoden und Festlegung beruflicher Anforderungen. Jedoch waren die kollektiven Akteure in keinem der beiden untersuchten Staaten in der Lage, den Markt genügend abzudecken, um eine umfassende Regulierung einzurichten. Demzufolge nahmen Ungleichheiten bezüglich Löhne und Beschäftigungssicherheit zu.

Nichts in unserer Analyse suggeriert, dass Kommerzialisierung unausweichlich oder unumkehrbar ist. Die Marktgestaltung unterscheidet sich denn auch stark. Während die BA offenbar eine stark auf den Markt ausgerichtete Gestaltung anstrebt, nimmt das DWP eine ambivalente Haltung ein, und die befragten lokalen Behörden sehen offene Märkte als Bedrohung an. Unser Ziel war es vor allem, die Auswirkungen von marktförmigen Bedingungen auf die Arbeitsplätze aufzuzeigen, und anhand der institutionellen Regulierung von Arbeit zu analysieren, welche Veränderungen generelle

Trends zu mehr Markt für die Beschäftigung mit sich bringen. Unsere Ergebnisse deuten an, inwiefern Marktorientierung in zahlreichen Ländern und Industrien Ungleichheiten verstärken könnte.

Literatur

OECD (2010), *Public expenditure and participant stocks on labor market programmes*, Paris.

Bode, Ingo (2003), Flexible response in changing environments: The German third sector model in transition, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Jg. 32, H. 2, S. 190-210.

Doellgast, Virginia (2009), National Industrial Relations and Local Bargaining Power in the US and German Telecommunications Industries, *European Journal of Industrial Relations*, Jg. 14, H. 3, S. 265-287.

Dörre, Klaus (2009), Die neue Landnahme. Dynamiken und Grenzen des Finanzmarktkapitalismus, in Klaus Dörre, Stephan Lessenich und Hartmut Rosa (Hg.), *Soziologie, Kapitalismus, Kritik*, Frankfurt/M., S. 21-89.

Enggruber, Ruth/Mergner, Ulrich (Hg.) (2007), *Lohndumping und neue Beschäftigungsbedingungen in der sozialen Arbeit*, Berlin.

Finn, Dan (2000), Welfare to work: The local dimension, *Journal of European Social Policy*, Jg. 10, H. 1, S. 43-57.

Gautié, Jérôme/Schmitt, John (Hg.) (2010), *Low-wage work in the wealthy world*, New York.

Hall, Peter A./Soskice, David (Hg.) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford.

Hipp, Magdalena/Warner, Mildred E. (2008), Market Forces for the Unemployed? Training Vouchers in Germany and the USA, *Social Policy & Administration*, Jg. 42, H. 1, S. 77-101.

Kaluza, Martin (2009), Deutschlands heimliche Mega-Branche, *Magazin Mitbestimmung*, Ausgabe 7+8/2009.

Kißler, Leo/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke (2009), *Großbaustelle Arbeitsverwaltung*, Berlin.

Knuth, Matthias (2009), Path shifting and path dependence: Labour market policy under German federalism, *International Journal of Public Administration*, Jg. 32, H. 12, S. 1048-1069.

LeGrand, Julian/Bartlett, Will (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, Houndmills.

Lillie, Nathan (2010), Bringing the Offshore Ashore. Transnational Production, Industrial Relations and the Reconfiguration of Sovereignty, *International Studies Quarterly*, Jg. 54, H. 3, S. 683-704.

Lødemel, Ivar/Trickey, Heather (Hg.) (2000) *An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective*, Bristol.

Marchington, Mick/Grimshaw, Damien/Rubery, Jill/Willmott, Hugh (Hg.) (2005), *Fragmenting Work. Blurring Organizational Boundaries and Disordering Hierarchies*, Oxford.

Schneider, Ulrike/Trukeschitz, Birgit (Hg.) 2007, *Quasi-Märkte und Qualität: Die Qualität arbeitsmarktpolitischer und sozialer Dienstleistungen im Kontext öffentlicher Beschaffungspolitik*, Baden Baden.

Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (2005), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford.

Wiggan, Jay (2009), Mapping the governance reform of welfare to work under New Labour, *International Journal of Public Administration*, Jg. 32, H. 12, S. 1026-1047.