

Stefan Sell

# Vom Arbeitsamt zum Job Center und mehr - Arbeitsvermittlung nach Hartz

*Seit dem 16. August liegt der Abschlussbericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“) vor<sup>1</sup>. Die neue Bundesregierung arbeitet gegenwärtig an einer gesetzgeberischen Umsetzung der Vorschläge. Wie sind die Vorschläge im Bereich der Arbeitsvermittlung zu bewerten? Was ist bei ihrer Umsetzung zu beachten?*

Auslöser für die Installierung der Hartz-Kommission war bekanntlich der „Statistik-Skandal“ bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA), der Anfang dieses Jahres aufgedeckt wurde. Im Zentrum der Kritik und des nun von allen Seiten reklamierten Reformbedarfs stand (und steht) die Arbeitsvermittlung, und die Kommission sollte genau diese „Kernleistung“ der BA in den Mittelpunkt ihrer Vorschläge stellen, wobei die Bundesregierung in ihrem Zweistufenplan vom 22. Februar 2002 die Stoßrichtung deutlich gemacht hat: Die Gewichtung der Aufgaben muss zugunsten der operativen Dienstleistungen Vermittlung und Beratung verschoben werden.

## Ein großer Wurf?

Gleichsam als vorweggenommenes erstes Fazit: Das Ergebnis der Kommissionsarbeit ist angesichts der überaus knappen Zeitressourcen - die Konstituierung erfolgte am 6. März und die Präsentation des Berichts Mitte August - beachtlich. Vor allem das Aufbrechen von überwiegend historisch gewachsenen parteipolitischen Blockaden gegenüber bestimmten Instrumenten oder gar Strukturveränderungen und die durchaus „bewundernswerte“ konsensuale Strategie im Geflecht der großen Interessengruppen Gewerkschaften und Arbeitgeber sei hier hervorgehoben. Der Anspruch, sich eben nicht auf eine organisatorische Reform der BA zu beschränken, sondern gleich das „Grundproblem“ der Arbeitslosigkeit anzugehen, manifestiert sich in der entsprechend aufgenommenen Aussage, bei vollständiger Umsetzung der Vorschläge könne die Arbeitslosigkeit bis 2005 halbiert werden<sup>2</sup>.

Die Realisierung dieses Anspruchs setzt nun zum einen eine halbwegs substanzielle Diagnose der Ursachen der Arbeitslosigkeit voraus (die aber im Bericht

nicht geliefert wird), und zusätzlich komplizierend besteht über die Ursachen der Arbeitslosigkeit und den daraus resultierenden Lösungsansätzen gerade keine Übereinstimmung in der wissenschaftlichen Diskussion - man denke hier nur an die Debatte, ob denn wirklich die postulierten Inflexibilitäten auf dem deutschen Arbeitsmarkt die entscheidende Stellschraube sind<sup>3</sup>.

Ausgehend von vier Millionen registrierten (!) Arbeitslosen müssten in den Jahren 2003 bis 2005 (unter Status-quo-Bedingungen) jährlich 650 000 neue Arbeitsplätze von 650 000 registrierten Arbeitslosen besetzt werden - dann wären wir am Ende des Jahres 2005 bei zwei Millionen Arbeitslosen angekommen. Der bisherige Höchststand beim jährlichen Arbeitslosigkeitsabbau lag bei knapp 300 000 Arbeitslosen - dies aber vor dem Hintergrund von realen Wirtschaftswachstumsraten von vier und mehr Prozent, von denen man gegenwärtig für die kommenden Jahre doch nicht ernsthaft ausgehen kann<sup>4</sup>.

Allerdings argumentiert die Kommission dahingehend differenzierter, als dass sie an den beiden Stellschrauben des Arbeitslosigkeitsvolumens ansetzen will<sup>5</sup>: Zum einen bis 2005 eine Verringerung der

<sup>1</sup> Vgl. P. Hartz et al.: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, Berlin 2002.

<sup>2</sup> Dieser Anspruch scheint sich bei dem Namensgeber der Kommission, dem VW-Personalvorstand Peter Hartz, beunruhigend auszuformen, denn nunmehr spricht er gar in einem Interview mit der Zeitschrift „Stern“ davon, dass man gewissermaßen eine „Bibel“ für den Arbeitsmarkt verfasst habe. Vgl. hierzu das Interview mit Hartz in: *Stern*, Nr. 41/2002.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu nur beispielhaft die kritische Argumentation bei A. Truger, E. Hein: „Schlusslicht Deutschland“: Makroökonomische Ursachen, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 82. Jg. (2002), H. 7, S. 402-410, sowie C.F. Hofmann: *Woher kommt die Schwäche?*, in: *Bundesarbeitsblatt*, H. 10, 2001, S. 10-14, und das in beiden Fällen vorgetragene Plädoyer für eine beschäftigungsorientierte Geldpolitik.

<sup>4</sup> Das zu geringe Wirtschaftswachstum in Verbindung mit einer zu hohen Beschäftigungsschwelle determiniert die zu schwache Beschäftigungsentwicklung. So auch G. Kleinhenz et al.: *Im Prinzip ja, aber ... Die „Hartz-Vorschläge“ zur Reform der Arbeitsmarktpolitik*, in: *IAB-Kurzbericht Nr. 22/2002, Nürnberg 2002*, S. 3.

*Prof. Dr. Stefan Sell, 38, lehrt Volkswirtschaftslehre und Sozialpolitik an der FH Koblenz, Standort Remagen.*

durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit um ein Drittel von derzeit 33 Wochen auf 22 Wochen und parallel dazu eine Reduzierung der Zugänge in registrierte Arbeitslosigkeit von 6,3 Mill. um 25% auf 4,7 Mill. Für das Erreichen beider Absenkungen sind die Vorschläge hinsichtlich der Vermittlung zentral. Trotzdem sollte man die (auch einem optimierten Arbeitsmarkt-ausgleich) vorgelagerten Bestimmungsfaktoren des Beschäftigungsniveaus nicht ausblenden, ansonsten erhält man eine Milchmädchenrechnung. Insofern wird zu fragen sein, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen im Kernbereich der (neuen) Bundesanstalt für Arbeit die unterstellten Reduktionen werden leisten können.

Abgesehen von dieser grundsätzlich skeptischen Einschätzung enthält der Bericht einige überaus innovative, die Vermittlung potenziell stärkende Vorschläge, obgleich diese natürlich erst in groben Linien erkennbar sind.

### **Früher, schneller und professioneller**

Auf die Formel früher, schneller und professioneller lassen sich die Kernelemente der innovativen Vorschläge hinsichtlich der Arbeitsvermittlung verdichten. Erreicht werden soll dies über ein neues institutionelles Setting in Verbindung mit einer Erhöhung der Freiheitsgrade im operativen Bereich sowie einer Verschlankung des komplexen Instrumentariums:

- Organisatorisch sollen die bisherigen Arbeitsämter zu Job Center umgebaut werden. Zugleich wird der zu betreuende Kundenkreis um alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger erweitert, und diese sollen im Sinne einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe aus dem bisherigen Leistungssystem der Sozialhilfe herausgelöst werden.
- Beschleunigung der Vermittlungsprozesse in Verbindung mit einer familienorientierten Priorisierung und einem Bonuspunktesystem für die Vermittlungsteams, abgestuft nach der Bedeutung des Vermittlungsfalls, um dadurch z.B. Vermittlungen von Alleinerziehenden oder Arbeitssuchenden mit familiären Unterhaltspflichten stärker zu gewichten.
- „Neue Zumutbarkeit“, vor allem im Sinne einer Verschärfung durch Beweislastumkehr und dem so genannten „Job-Familien-Konzept“, mit dem auch unterqualifikatorische Tätigkeiten (schneller) zumutbar gemacht werden sollen bei gleichzeitiger Berücksichtigung der familiären Situation des Einzelnen.

- Einstieg in die „präventive“ Arbeitsvermittlung über eine auch sanktionsbewehrte Verpflichtung aller Arbeitnehmer, sich zum Zeitpunkt der Kündigung bereits beim Job Center zu melden, damit sofort mit den Vermittlungsaktivitäten begonnen werden kann.
- Von Hartz selbst als „Herzstück“ der Vorschläge beschrieben, soll die flächendeckende Einführung der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung in Form von Personal-Service-Agenturen (PSA) das Kunststück einer „Neutralisierung“ des Kündigungsschutzes für die entleihenden Unternehmen bei gleichzeitiger tariflich und arbeits- und sozialversicherungsrechtlich abgesicherter Einbindung der PSA-Beschäftigten ermöglichen.
- Mit Blick auf die erforderliche Reduzierung der Zugänge in Arbeitslosigkeit wird unter dem plakativen Titel „Kein Nachschub für Nürnberg“ der Einstieg in eine umfassende Beschäftigungsberatung für und in den Unternehmen vorgeschlagen sowie als ein neues Anreizsystem ein Bonussystem in Form abgesenkter Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung bei einer positiven Beschäftigungsentwicklung bzw. bei aktiver Sicherung der bestehenden Beschäftigung.
- Die bisherigen Landesarbeitsämter als Mittelebene zwischen den Arbeitsämtern und der Hauptstelle in Nürnberg sollen umgewandelt werden in „Kompetenz Center“ für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung und mithin zukünftig neben der Betreuung von sehr großen Unternehmen vor allem Consultingfunktionen für die Job Center sowie koordinierende und politisch vermittelnde Aufgaben haben.

### **Job Center - das eigentliche „Herzstück“**

Die neuen Job Center sollen künftig die lokalen Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - und zwar für alle erwerbsfähigen Arbeitssuchenden einschließlich der bisherigen Sozialhilfeempfänger - darstellen. Unter einem Dach werden nicht nur die bisherigen originären Dienstleistungen der BA integriert, sondern es soll eine deutliche Erweiterung im Sinne einer Inkorporierung von arbeitsmarktrelevanten Beratungs- und Betreuungsdienstleistungen stattfinden, was eine Integration von Teilfunktionen der Sozialämter, Jugendämter bis hin zur Sucht- und Schuldnerberatung bedeutet. Mit diesem umfassenden Ansatz ordnet sich die Hartz-Kommission in eine Entwicklungslinie ein, die gerade im internationalen Vergleich gut zu beobachten ist (z.B. die „Job Centres“ in Großbritannien oder die „Zentren für Arbeit und Einkommen“ in den Niederlanden) und die seit längerem

<sup>5</sup> Vgl. P. Hartz et al., a.a.O., S. 270-281, mit einer genaueren Aufschlüsselung.

auch in der deutschen Diskussion über eine Reform der Sozialhilfe immer wieder vorgetragen wird<sup>6</sup>.

Zum einen wirkt die nunmehr vorgeschlagene „große“ Lösung der bekannten Schnittstellenproblematik zwischen der Sozialhilfe und dem Bereich der Arbeitslosenversicherung bzw. der Arbeitslosenhilfe wie die Durchtrennung des gordischen Knotens einer langjährigen und quälend langsam verlaufenden Debatte über eine Optimierung an dieser Stelle. Die alte Frontstellung der Diskussion - eher eine „Kommunalisierung“ der Zuständigkeit oder eine „Arbeitsamtslösung“ - ist mit diesem Modell (scheinbar) zugunsten der Arbeitsamtslösung entschieden. Die Fachdiskussion und -praxis war aber schon viel weiter als es die Polarisierung vermittelt und experimentiert seit Jahren auf der Ebene vor Ort mit unterschiedlichen Modellen einer sukzessiven Annäherung von Arbeits- und Sozialverwaltung - zugegebenermaßen vor dem Hintergrund äußerst restriktiver Rahmenbedingungen aufgrund der zementierten Zuständigkeiten. Eine Übersicht über den Entwicklungsstand (aber auch die zahlreichen Probleme in diesem Feld) vermitteln die Projekte des von der Bertelsmann-Stiftung initiierten und geförderten Netzwerkes „BiK“ (Beschäftigungsförderung in Kommunen)<sup>7</sup>.

Allerdings - am entscheidenden Punkt dieser Grundsatzentscheidung einer Integration der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in die neue BA bleibt die Kommission eine Antwort schuldig: So wird zwar dafür plädiert, die Betroffenen in die neue Leistung „Arbeitslosengeld II“, die die bisherige Arbeitslosenhilfe ablösen soll, zu integrieren und aus dem „Sozialgeld“ (die neue Bezeichnung für die Sozialhilfe) herauszulösen, aber die Finanzierungsfrage wird an die nächste Kommission weitergereicht, also hier an die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, die frühestens Mitte 2003 ihre Empfehlungen vorlegen wird. Es geht hierbei um immerhin etwa 800 000 erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Vgl. z.B. nur den Vorschlag der Installierung von „Kompetenzzentren für Beschäftigung und Einkommen“ bei S. Sell: Zur Schnittstellenproblematik zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Bestandsaufnahme der Risikoverlagerungen und Plädoyer für eine funktionsgerechte institutionelle und instrumentelle Modernisierung, in: Sozialer Fortschritt, 1999, S. 24-33. Zu den neueren Entwicklungen im Umfeld der britischen „Jobcentres“ und möglichen Übertragungen auf die deutsche Situation vgl. den Beitrag von M. Franck: Zur Zukunft zielgruppenspezifischer Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Anregungen aus der aktuellen „New Deal“-Praxis im Vereinigten Königreich, in: Arbeit und Beruf, 2002, S. 129-132.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu die Informationen auf der Homepage des Netzwerkes unter [www.bik-online.de](http://www.bik-online.de). Das Netzwerk besteht aus 15 Städten und neun Landkreisen und arbeitet mit unterschiedlichen Modellprojekten.

Kernelement der zukünftigen Dienstleistungsprozesse im Job Center ist eine zweiseitige Kundensegmentierung in Arbeitssuchende und Arbeitgeber als Basis für alle Folgeaktivitäten:

### Segmentierung der Arbeitssuchenden

Zentraler Anlaufpunkt ist die Clearingstelle, von der aus die Kundensteuerung der Arbeitssuchenden organisiert wird. Die Segmentierung der Arbeitssuchenden ist nach drei Stufen vorgesehen: „Informationskunden“ sind Personen, die auf die (auszubauenden) Selbstinformations- und Selbstbedienungsangebote der Job Center verwiesen werden - es handelt sich hier wohl um die „guten Risiken“ der Arbeitslosenversicherung. Die „Beratungskunden“ benötigen Hilfestellung bei der Arbeitsplatzsuche. Sie werden einem Vermittler zugewiesen, der bei fachlichen oder persönlichen Vermittlungshemmnissen entsprechende Maßnahmen veranlassen kann. Die „Betreuungskunden“ sind Arbeitssuchende mit erheblichen vermittlungshemmenden Erschwernissen. Sie werden einem „Fallmanager“ zugewiesen.

Voraussetzung für eine solche Zuordnung ist ein profundes Eingangsprofiling, mit dessen Hilfe entschieden wird, ob ein Beratungs- und/oder Betreuungsbedarf vorliegt. Darüber hinaus kann der Fallmanager bei den Betreuungskunden selbst oder über Dritte ein Tiefenprofiling durchführen lassen. Hier nun ist aber anzumerken, dass angesichts der zentralen Bedeutung für die Kundensteuerung und die eventuell anfallenden Kosten dieser Entscheidungen (man denke hier z.B. an die Ressourcenintensität eines professionellen Case Management)<sup>9</sup> bedacht werden sollte, dass sich die gegenwärtige Ausdifferenzierung des Profilings in Deutschland erst in den Kinderschuhen befindet. Vor allem bei der prognostischen Trennschärfe - die unabdingbare Voraussetzung für eine wirklich effiziente Kundensteuerung ist - gibt es noch zahlreiche Fragezeichen<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Die Kommission eröffnet zugleich innerhalb der Job Center eine neue, anspruchsvolle Schnittstelle, denn sie plädiert für eine klare Trennung der Finanzierungsverantwortung im „back office“-Bereich der Center, was konkret bedeutet, dass die notwendigen Leistungen durch die kommunalen und sonstigen Partner beim neuen Arbeitsamt eingekauft werden müssen und umgekehrt (P. Hartz et al., a.a.O., S. 70).

<sup>9</sup> Grundsätzlich hat die Kommission die konkrete Dimension des erforderlichen Personals wie auch der sonstigen Kostenblöcke nicht dargestellt. Insofern muss man mit Annäherungen arbeiten. Ausweislich einer Berechnung zum Klientenschlüssel bei der Auswegberatung und dem Case Management im Kontext der kommunalen Beschäftigungsförderung bewegen wir uns hier in einem Betreuungsverhältnis von 1: 50 bis 1:100 als Obergrenze für den Fallmanager. Vgl. Bertelsmann-Stiftung et al.: Handbuch Beratung und Integration. Fördern und Fordern - neue Eingliederungsstrategien, Gütersloh 2001, S. 178.

Zukünftig soll neben dem eigentlichen Bewerberprofil auch das Wunsch- oder Ziel-Stellenprofil des Bewerbers erfasst werden. Dieser „Potenzialansatz“ hat sich in der Praxis als überaus wirksam erwiesen - so basiert z.B. die „Maatwerk“-Methode der Vermittlung von Sozialhilfeempfängern auf diesem Ansatz, der dann mit dem Suchen eines den Potenzialen entsprechenden Stellenangebots verbunden wird. Von der Hartz-Kommission hervorgehoben wird das so genannte „Job-Familien-Konzept“ (das auch bei der Bestimmung der Zumutbarkeit eine wichtige Rolle spielen soll) im Sinne bestimmter Befähigungen oder verwandter Berufe, um auf diesem Wege das Matching zwischen benachbarten Qualifikations- und Branchenbereichen zu verbessern und „Migrations- und Besetzungspfade“ innerhalb der Jobfamilien zu eröffnen.

Soweit die nachvollziehbare Theorie und auch die gute Absicht, die bisherige ineffiziente Berufskennziffernlogik der Arbeitsämter zu ersetzen und zu flexibilisieren. Allerdings - und darauf hat das IAB in seiner Stellungnahme zu den Hartz-Vorschlägen zu Recht hingewiesen - ist das erwähnte Konzept der „Job-Familien“ noch keineswegs genügend operationalisiert worden, ein Punkt, der besonders bei der Frage der Zumutbarkeit sicherlich noch mal relevant werden wird.

### **Von Österreich gelernt**

Das für die Ausgestaltung der Job Center handlungsleitende Prinzip einer Segmentierung der Kunden nach Problemlagen und Betreuungsbedarf hat die Hartz-Kommission aus den Erfahrungen der Organisationsreform des österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) kopiert. Auf der Grundlage der „BVS“-Analyse im Jahre 1998 wurde der AMS dahingehend umgebaut, dass die Kundengruppe der Arbeitsuchenden in vier Gruppen unterteilt wurde: „Infokunden“, „Servicekunden“, „Betreuungskunden“ und „Integrationskunden“. Als organisatorisches Abbild wurde ein „3-Zonen-Konzept“ mit einer „Info-Zone“, der „Service-Zone“ und der „Beratungs-Zone“ geschaffen.

Entsprechend der nunmehr für Deutschland vorgesehenen gemeinsamen Anlaufstelle (Clearingstelle) hat die „Service-Zone“ im österreichischen AMS die Aufgabe einer einzigen Anlaufstelle für die Mehrzahl der Kunden - übrigens mit einer - im Reformmodell der BA vor Hartz mit dem „Arbeitsamt 2000“ eben-

falls vorgesehenen - Zusammenlegung von Sofortvermittlung und Existenzsicherung. Die Pilotierung in sechs regionalen Geschäftsstellen erbrachte z.B. für den September 2000 hinsichtlich der zentralen Frage nach der Steuerbarkeit der Kundensegmentierung den Befund, dass 77% der Kundenzugänge bis zum erfolgreichen Abschluss in der Service-Zone betreut wurden, während nur 23% in die Beratungszone übergeben wurden - davon 51% sofort, 31% im Laufe von drei Monaten und nur 18% im Anschluss an die drei Monate, auf die eine Betreuung in der Service-Zone begrenzt ist<sup>11</sup>.

Dass die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in Österreich mittlerweile auf 15 Wochen gesunken ist, hat neben möglichen Effekten aus dieser Organisationsreform und anderen arbeitsmarktlichen wie auch volkswirtschaftlichen Kontextualitäten sicherlich auch mit der Tatsache zu tun, dass auf einen Vermittler deutlich weniger Arbeitsuchende kommen als in den deutschen Ämtern, denn in Österreich kommen auf einen Vermittler im Schnitt 40 Arbeitslose - ein für Deutschland traumhafter Wert. Übrigens - auch Großbritannien hat mittlerweile im Schnitt eine Betreuungsrelation von rund 50 Arbeitsuchenden je Vermittler und dafür in den zurückliegenden vier Jahren mehr als 5 Mrd. Pfund (8 Mrd. Euro) investiert, um die Ämter zu modernisieren und personell aufzustocken.

Eine besondere Problematik wird sich bei der Umsetzung hinsichtlich des „Fallmanagers“ ergeben, denn dieser soll nicht nur eine Lotsenfunktion für die schwierigen Fälle haben (was schon aufwendig genug ist, wie die Praxiserfahrungen zeigen), sondern nach den Plänen der Kommission sollen die Fallmanager zugleich als eine Art „Selektionsinstanz“ gemeinsam mit dem Ärztlichen Dienst verbindlich über die Erwerbsfähigkeit - und damit verbunden des Zugangs zum System des „Arbeitslosengeldes II“ - entscheiden. Wer auch nur ein wenig die Realität der Möglichkeiten des Widerspruchs bis hin zur gerichtlichen Klärung solcher Entscheidungen im gegebenen System kennt (und die Hartz-Kommission wird wohl kaum den Rechtsweg abschaffen können), der kann sich unmittelbar vorstellen, welche enormen Ressourcenbindungen hier auf die Figur des Fallmanagers zukommen (werden).

### **Besondere Aufmerksamkeit für Arbeitgeber**

Die Hartz-Kommission stellt die Tatsache, dass wir es weitgehend auf den Arbeitsmärkten mit Käufer-

---

<sup>10</sup> Vgl. hierzu die empirischen Daten bei H. Rudolph, M. Müntnich: „Profiling“ zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 2001, S. 530-553.

<sup>11</sup> Vgl. für eine zusammenfassende Darstellung Europäisches Beschäftigungsobservatorium: Bericht vom Frühjahr 2001, S. 12-13 ([www.eu-employment-observatory.net](http://www.eu-employment-observatory.net)), sowie ausführlicher die Materialien des österreichischen AMS unter [www.ams.or.at](http://www.ams.or.at).

märkten zu tun haben, in den Mittelpunkt und weitet die Dienstleistungspalette und den Serviceanspruch der Kundengruppe Arbeitgeber massiv aus. So sollen die Vermittler für das von ihnen betreute Unternehmen ein angemessenes Serviceprofil entwickeln.

Äquivalent zur Kundensegmentierung bei den Arbeitssuchenden wird bei den Arbeitgebern eine Segmentierung nach dem Stellen-Potenzial vorgeschlagen: Kleine und mittlere Unternehmen werden branchenspezifisch in den Teams der Job Center betreut. Großunternehmen sollen feste Ansprechpartner erhalten. Überregional agierende große Unternehmen werden im Rahmen eines „Key Account Management“ durch „Kompetenz Center“ betreut - also die transformierten Landesarbeitsämter, während die operativen Arbeiten von den Job Center und den PSA wahrgenommen werden. Vorgesehen ist auch die Errichtung so genannter „Arbeitgeberbüros“ in den Job Centern, in denen Arbeitgeber (gerade aus kleinen Unternehmen und Existenzgründer) z.B. Vorstellungsgespräche durchführen können. Das besondere Entgegenkommen manifestiert sich auch in den noch zu thematisierenden Personal-Service-Agenturen sowie der neuen Dienstleistung Beschäftigungsberatung und dem Bonusssystem in der Arbeitslosenversicherung.

### Der „neue“ Vermittler

Eine seit Jahren immer wieder vorgetragene Kritik an den suboptimalen Ergebnissen der öffentlichen Arbeitsvermittlung stellt auf die völlig kontraproduktiven Rahmenbedingungen für die einzelnen Vermittler ab. So lässt sich zeigen, dass nur ein geringer Teil der Arbeitszeit eines Vermittlers auf Aufgaben entfällt, die „eigentlich“ zu seinem Kernbereich zählen, also dem Vermitteln. Dies wurde auch der Kommission in ihren Anhörungen deutlich. Insofern setzt sie an dieser Schwachstelle konsequent an und formuliert ein neues Anforderungsprofil: Die Vermittler sollen von Verwaltungs- und Nebenarbeiten befreit werden. Sie sollen sich auf die Akquisition offener Stellen der ihnen zugewiesenen Betriebssegmente und auf das Matching von Bewerbern und offenen Stellen konzentrieren, was ihnen auch durch die Zuweisung der „schwierigen“ Fälle an die Fallmanager erleichtert wird. Außerdem hat der Vermittler zukünftig die Möglichkeit, einen Teil seiner Kunden an die neuen Personal-Service-Agenturen abzugeben. Die Kommission geht davon aus, dass der Vermittler zukünftig jeweils die Hälfte seines Zeitbudgets für die Angebots- und Nachfrageseite verwendet.

Der „neue“ Vermittler soll nun die Arbeitgeber systematisch und proaktiv ansprechen und regelmäßig

Kontakt halten. Um dieses anspruchsvolle Ziel erreichen zu können sollen Vorschriften vereinfacht und der individuelle Handlungsspielraum vergrößert werden. Die Vermittler haben nach den Vorstellungen der Kommission Ergebnisverantwortung für die optimale Zusammenführung von Arbeitsangebot und -nachfrage. Dazu seien individuelle Aktionsbudgets erforderlich, um selbständige Entscheidungen über geeignete Integrationsmaßnahmen treffen zu können.

Über dieses Instrumentarium ließe sich dann die Förderung gezielt an den individuellen Hemmnissen ausrichten - was allerdings auch konsequent zu Ende gedacht bedeuten würde, dass z.B. der gegenwärtige, an der (geschäftspolitischen) Vorgabe hoher Entlastungseffekte auf die Arbeitslosenzahlen ausgerichtete Förderungsumfang an beruflicher Weiterbildung deutlich reduziert werden müsste, was zu (durchaus wünschenswerten) erheblichen Verwerfungen in dem unübersichtlichen Feld der „Bildungsträger“ führen würde, wobei zu beachten ist, dass ein großer Teil des (von der BA finanzierten) Weiterbildungsmarktes derzeit von Unternehmen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften besetzt ist<sup>12</sup>.

Um die erforderlichen Entlastungen hinsichtlich des hypertrophierten Regelwerks der BA für die Vermittler zu erreichen, plädiert die Kommission für ein Drei-Stufen-Modell zum Erreichen des Ziels individueller Aktionsbudgets: In einem ersten Schritt sollen bestehende Leistungen der aktiven Arbeitsförderung zusammengefasst, vereinfacht und möglichst pauschaliert werden. Die bisherigen Durchführungsanweisungen werden zu einem Stichtag aufgehoben und wenn notwendig durch wenige, offene Vorgaben ersetzt. In einem zweiten Schritt sollen dann die Instrumente zu wenigen, flexibel einsetzbaren Fördermodulen („Werkzeugkasten“) zusammengefasst werden. Im dritten und letzten Schritt soll dann auf die Beschreibung einzelner Instrumente vollständig zugunsten der Orientierung an zentralen Wirkungsfeldern verzichtet werden<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Hier manifestiert sich eine grundsätzliche „trade off“-Problematik zwischen der angestrebten Individualisierung der Fördermaßnahmen und einem politisch vorgegebenen Mengenziel von „Eintritten“ z.B. in Qualifizierungsmaßnahmen (oder anders formuliert: Weniger ist manchmal mehr). Technisch kollidiert der angestrebte Personenbezug mit der gegebenen Förderlandschaft dergestalt, dass bislang die Maßnahmen und die damit verbundenen Fördermittel vorjährig geplant und dann vor dem Hintergrund der möglichst „punktgenauen“ Mittelbindung des Budgets auch „gefüllt“ werden müssen. Das vorgeschlagene individuelle Aktionsbudget des Vermittlers müsste parallel durch eine entsprechende Flexibilisierung bei den Trägern und den von ihnen angebotenen Maßnahmen abgestützt werden. Im August 2002 befanden sich knapp 320 000 Personen in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildungsförderung.

<sup>13</sup> Vgl. P. Hartz et al., a.a.O., S. 51 f.

### Alte Probleme des „neuen“ Vermittlers?

Ein besonderer Kritikpunkt an der bisherigen Arbeitsweise der Vermittlung bezieht sich auf die mit dem „Arbeitsamt 2000“ vollzogene Einführung einer buchstabenbezogenen Verteilung auf die neuen „Teams“ in den Arbeitsämtern anstelle der vorherigen Zuordnung der Arbeitsuchenden an die Vermittler nach Berufsbereichen bzw. Arbeitsmarktausschnitten. Die neue Zuordnung resultierte vor allem aus dem Bestreben, nach der teamförmigen Zusammenführung der Vermittler mit den Leistungssachbearbeitern im Binnenverhältnis die Belastungsverteilung zwischen den Teams „besser“ steuern zu können, da sich so eine ausgeglichene Verteilung der Arbeitsuchenden erreichen lässt, während die berufsbezogene Variante mit erheblichen Schwankungen je nach Saisonalität der Zugänge zu kämpfen hat. Dieser scheinbare administrative Vorteil wird allerdings durch einen Verlust an fachlicher Spezialisierung (und Professionalisierung) in der Arbeitsvermittlung konterkariert<sup>14</sup>.

Hinsichtlich der unbedingt erforderlichen Intensivierung der Arbeitgeberorientierung hat die Kommission mit ihrer Empfehlung, dass die besonders relevanten kleinen und mittleren Unternehmen zukünftig in den Job Centern branchenspezifisch betreut werden sollen, eine richtige Vorgabe gemacht. Aber sie hätte diesen Ansatz dann auch konsequent auf die Seite der Arbeitsuchenden ausweiten müssen, was mithin eine radikale Abkehr vom bisherigen Ansatz bedeuten würde. Konsequent wäre eine branchen- und berufsfachliche Organisationsstruktur auf beiden Seiten. Hierzu finden sich aber im Bericht der Kommission keine klar erkennbaren Hinweise<sup>15</sup>. Ebenso fehlen Ausführungen zum Personalschlüssel für die „neue“ Vermittlung. Hier wären Detaillierungen auch von der Kommission leistbar gewesen, z.B. mit Hilfe des Rückgriffs auf ausländische Erfahrungswerte, wie in Österreich, den Niederlanden, aber auch Großbritannien.

### Abschied von der Dominanz der Leistungsverwaltung?

Die Kommission hat sich für eine Beibehaltung der Zusammenlegung von Vermittlung und Leistungssach-

bearbeitung ausgesprochen. Ihre Argumentation stützt sich darauf, dass sie über ihre Vorschläge Entlastungseffekte durch eine Verschlinkung des Leistungsrechts unterstellt. Nicht nur die Tatsache, dass im Westen 30,7% und im Osten gar 39,4% des Personals der Arbeitsämter in den Leistungsabteilungen gebunden sind, sondern vor allem der Befund, dass schätzungsweise 46% der Arbeitszeit eines Arbeitsvermittlers von leistungsrechtlichen Fragen beansprucht wird, zeigen in aller Deutlichkeit, dass eine reale Stärkung der Vermittlung und Beratung auch unter Berücksichtigung einer begrenzten Umschichtung innerhalb der BA nur dann erreichbar ist, wenn der Bereich des Leistungsrechts massiv entrümpelt wird.

Und genau an dieser Stelle setzt die Argumentation der Vertreter einer Pauschalierung (und auch Begrenzung der Versicherungsleistungen) an, denen es nicht primär um Leistungskürzungen geht, sondern vor allem um eine anreizkompatible und zugleich die administrativen Kosten senkende Ausgestaltung des Leistungssystems mit Blick auf die Vermittlung. Denn die Vorschläge der Kommission zu einem neuen Leistungsrecht lassen hinsichtlich der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld alles beim Alten (einschließlich der Bezugsdauern), und auch die Berechnung des Leistungsanspruchs muss weiterhin (von einigen Marginalien abgesehen) auf die gleiche komplizierte Art und Weise erfolgen wie bisher.

Eine wesentliche Entlastung in diesem Feld erhofft man sich nun von der Einführung einer „Signaturkarte“ („JobCard“), die für den Abruf von Verdienstbescheinigungen und Arbeitsbescheinigungen zur Verfügung stehen soll. Das bisherige Verfahren hat nicht nur den Arbeitslosen gerade in der ersten Zeit der Arbeitslosigkeit gebunden und hohe Kosten in den Personalabteilungen ausgelöst, sondern auch zu Verzögerungen bei der Leistungsbewilligung geführt. Die „JobCard“ ist ein überaus sinnvoller und auch hinsichtlich der technischen Ansprüche hoch innovativer Ansatz (der vielleicht sogar in der Zukunft exportfähig werden könnte), aber die Umsetzung wird dauern (müssen). Der Staatssekretärsausschuss zur Umsetzung der Hartz-Vorschläge prognostiziert einen potenziellen flächendeckenden Einsatz frühestens für den Sommer 2004, wahrscheinlich also deutlich später<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu die Kritik am Modell „Arbeitsamt 2000“ bei S. Sell: Arbeitsämter - ein Auslaufmodell?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 3, S. 149 f.

<sup>15</sup> Insofern ist auch die Einschätzung, dass die Kommission eine betriebliche bzw. branchen- und berufsfachliche Organisationsstruktur empfiehlt, vor allem für gut motivierte Bewerber ohne nennenswerte Vermittlungshemmnisse, aus dem Bericht zumindest nicht zu entnehmen, wenn auch unbedingt anzunehmen. Vgl. aber zu dieser Einschätzung sowie insgesamt zu den Reformvorschlägen den Beitrag von G. Schmid, H. Mosley, H. Schütz: Der Beitrag der Arbeitsvermittlung zur Vollbeschäftigung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 9, 2002, S. 497-505.

<sup>16</sup> Vgl. Sachstandsbericht des Staatssekretärsausschusses zur Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 3.9.2002, Kabinettsache des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) vom 3.9.2002 - IIb1-20033-23, Berlin.

### Die PSA - ein neuer Königsweg im Matchingprozess?

Die Personal-Service-Agenturen sollen hinsichtlich des in Aussicht gestellten Abbaus der Arbeitslosigkeit im Mittelpunkt stehen. Bei den PSA geht es um eigenständige Organisationseinheiten, die im Auftrag der BA über das Instrument der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung Einstellungsbarrieren bei den Arbeitgebern verringern und über den der Zeitarbeit zugeschriebenen „Klebeeffekt“ die vorher Arbeitslosen schnell in den ersten Arbeitsmarkt integrieren sollen. Ziel ist eine flächendeckende Einführung der PSA. Die Agenturen arbeiten im Prinzip als Verleihunternehmen, allerdings - in partieller Abgrenzung zur gewerblichen Zeitarbeit - mit dem primären Ziel, so schnell wie möglich eine Integration in eine möglichst nachhaltige Dauerbeschäftigung beim Entleihunternehmen zu generieren.

Die strategische Stoßrichtung wird deutlich, wenn die Kommission davon spricht, dass die verstärkte Einschaltung von PSA und anderen Zeitarbeitsunternehmen faktisch dazu führe, dass der Kündigungsschutz für den Arbeitgeber neutralisiert werde, da die Arbeitgeber die Probezeiten aus ihren Betrieben in die PSA verlagern können - und zugleich wird der Kündigungsschutz für die Arbeitnehmer nicht angetastet, da sie in den PSA entsprechend abgesichert sind bzw. sein sollen<sup>17</sup>. Die Kommission präferiert für die Ausgestaltung der privatrechtlich strukturierten PSA eine Marktlösung (also Ausschreibung und Kontrahierung mit einem privaten Anbieter), diskutiert aber auch nachgelagert Public-Private-Partnership-Modelle und eine privatrechtliche Business Unit innerhalb des Job Center. Auf alle Fälle sollen die PSA auch räumlich in Form einer Anlaufstelle in die Job Center eingebunden werden, was auch Sinn macht.

Die PSA soll für jeden Arbeitslosen in Abhängigkeit vom Grad der Vermittlungshemmnisse einen Zuschuss zu den Lohnkosten erhalten mit der Möglichkeit, für eine anreizkompatible Ausgestaltung hinsichtlich schneller Integration diesen dann auch degressiv auszugestalten. Hinzu könnte bei erfolgreicher Vermittlung in den Entleihbetrieb eine Vermittlungsprämie gezahlt werden, ebenfalls degressiv ausgestaltet. Die Kommission deutet weiterhin an, dass auch Modelle denkbar wären, bei denen sich die Förderung am vorausgegangenen Arbeitslosengeldbezug orientieren

<sup>17</sup> Hier geht es um die immer wieder vorgetragene Argumentation, dass durch den Kündigungsschutz aus Sicht der Betriebe die Arbeitskräfte zu einem „quasi-fixen Faktor“ werden. Für eine starke Relativierung dieser Schlussfolgerung vgl. die Präsentation neuer Daten bei H. Bielencki et al.: Übergänge zu einem neuen Arbeitsplatz, in: WSI-Mitteilungen, H. 8, 2002, S. 442-450.

und die Erlöse aus dem Verleih anteilig berücksichtigen - konkret bekäme die PSA eine „vorbehaltliche“ Förderzusage in Höhe des Arbeitslosengeldes und die endgültige Höhe würde sich dann nach dem produktiven Einsatz des PSA-Arbeitnehmers ergeben. Vor einer solchen Ausgestaltung kann aber nur in aller Deutlichkeit gewarnt werden - statt den Tanker BA schlanker und schneller zu machen, verkehrt sich dieses Ziel (nicht nur an dieser Stelle) in sein Gegenteil, denn man muss sich nur den administrativen Steuerungs- und Durchführungsaufwand vorstellen.

### Größenordnung der Zeitarbeit

Die anvisierte Größenordnung des Einsatzes der PSA verdeutlicht, warum Hartz von dem „Herzstück“ der Vorschläge ausgeht: 500 000 Arbeitslose sollen danach von den PSA in den vermittlungsorientierten Verleih übernommen werden. Man geht von einem „Klebeeffekt“ aus, der sich zwischen einem Drittel bis zur Hälfte bewegt, mithin also ein Effekt auf den Arbeitslosenbestand in einer Größenordnung von 150 000 bis 250 000.

An dieser Stelle ein Blick auf die Daten<sup>18</sup>: In der gesamten Zeitarbeitsbranche waren im Jahr 2001 monatlich im Schnitt 341 000 Personen beschäftigt. 2001 wurden bei einer Übernahmequote von 30% rund 235 000 Zeitarbeiter von den Entleihbetrieben insgesamt übernommen. Der Anteil an allen Erwerbstätigen beläuft sich auf 0,78% (bzw. 1,3% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) und ist damit sicherlich im internationalen Vergleich steigerungsfähig.

Allerdings erscheint die Zielgröße der Hartz-Kommission nicht nur vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Zeitarbeitsverhältnisse völlig überzogen. Die vermittlungsorientierte Zeitarbeit der PSA müsste enorme beschäftigungsschaffende Impulse generieren. Gewisse Expansionspotenziale sind vorhanden, so durch einen Abbau von Überstunden und vielleicht auch in einem geringen Umfang die probeweise Besetzung „latent“ offener Stellen mit einer möglichen Verfestigung. Ansonsten muss betont werden, dass doch wohl eher die Umverteilungseffekte hinsichtlich des bestehenden Beschäftigungsvolumens wirken werden. Generell sind die Potenziale aber begrenzt, denn Zeitarbeit wird primär zur Abdeckung von Auftragspitzen und Personalengpässen benutzt und dieser Bedarf der Unternehmen ist naturgemäß begrenzt.

<sup>18</sup> Vgl. für eine einführende Übersicht E. Jahn, H. Rudolph: Auch für Arbeitslose ein Weg mit Perspektive. Zeitarbeit - Teil 1, IAB-Kurzbericht Nr. 20, Nürnberg, 28.8.2002, sowie die Informationen unter [www.bza.de](http://www.bza.de).

Hinzu kommt eine ausgeprägte Konjunkturreaktivität des Instrumentariums.

Insofern ist es auch „fahrlässig“, wenn die Kommission die bisherigen Erfahrungen mit der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung, wie sie z.B. bei START NRW oder bei den Beruflichen Fortbildungszentren der Bayerischen Wirtschaft (bfz) gemacht wurden, einfach in völlig andere Größenordnungen extrapoliert, denn die bisherige Bedeutung war in toto betrachtet eher marginal<sup>19</sup>. Eine derart massive Ausweitung müsste zumindest enorme Verdrängungs- bzw. Substitutionseffekte berücksichtigen, die den Nettoeffekt mindern werden.

Die Bertelsmann-Stiftung und andere kommen in einer realistischen Abschätzung unter Berücksichtigung der konkreten Ausgestaltungsoptionen der PSA auf 65 000 bis 100 000 PSA-Beschäftigte pro Jahr mit einer durchschnittlichen Verweildauer von acht Monaten, also 100 000 bis 150 000 PSA-Stellen jährlich. Daraus könnten unter Annahme der bisherigen Erfahrungswerte 50 000 bis maximal 75 000 Vermittlungen resultieren, allerdings nicht im Sinne eines Nettoeffekts<sup>20</sup>.

Von größter Bedeutung bei der Implementierung der PSA wird sein, dass sie zum einen keine wettbewerbsverzerrenden Effekte gegenüber den bereits am Markt operierenden Zeitarbeitsfirmen verursachen dürfen und somit von den Entleihunternehmen marktübliche Preise verlangen müssen. Zum anderen kann aber die geforderte tarifliche Entlohnung der PSA-Beschäftigten, die auf Basis der Lohnkostenzuschüsse und der Vermittlungsprämien von der BA subventioniert wird, nur dann ohne unrealistisch hohe fiskalische Mehrbelastungen realisiert werden, wenn die verleihfreien Zeiten innerhalb der Beschäftigungsphase überschaubar bleiben. So kalkuliert die Bertelsmann-Stiftung u.a. mit einem Anteil verleihfreier Zeiten von 25 bis 30% in den Modellrechnungen. Was aber, wenn dieser Anteil z.B. aufgrund eines konjunkturellen Einbruchs deutlich größer wird? Bei den von der Hartz-Kommission angepeilten Zielgrößen von 500 000 PSA-Beschäftigten würde dies ein unkalkulierbares Abenteuer werden.

Auf eine realistische Größenordnung eingedampft werden die PSA ein innovatives und hilfreiches zusätzliches Instrumentarium im Matchingprozess darstellen

<sup>19</sup> Man muss sich z.B. verdeutlichen, dass START NRW von 1995 bis heute insgesamt 13 523 Leiharbeitskräfte eingesetzt hat! Bei dem bayerischen Modell sind es seit dem Start im November 1994 bis heute 7 545 Teilnehmer gewesen.

<sup>20</sup> Vgl. Bertelsmann-Stiftung et al.: Die Personal-Service-Agentur (PSA). Konzeption und Diskussion eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments, Gütersloh 2002.

können. Neben dem „Klebeeffekt“ spricht für das Modell die Nutzung der Produktivität der vormals Arbeitslosen und die hohe Betreuungsintensität innerhalb der PSA<sup>21</sup>. Für eine möglichst optimale betriebswirtschaftliche Ausgestaltung der PSA sollte darauf geachtet werden, dass neben dem Zeitarbeitszuschuss pro Person, der Vermittlungsprämie und den Entleihgebühren die PSA zusätzliche Mittelzuflüsse aus dem Geschäftsfeld der Direktvermittlung generieren kann<sup>22</sup>.

### Fazit

Das Zusammenspiel einiger Reformvorschläge wird potenziell die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit und (in einem weit geringeren Maße) auch die Zugänge in Arbeitslosigkeit verringern können. Hervorzuheben sind hier vor allem der Ansatz einer präventiven Arbeitsvermittlung im Zeitraum zwischen Kündigung und faktischer Arbeitslosigkeit, die Einrichtung von Job Centern mit größeren Freiheitsgraden für die Vermittler und Fallmanager und vor allem der vorgesehenen Verdichtung der vermittlungsrelevanten Infrastruktur<sup>23</sup>, ergänzend die Funktion der PSA als ein flächendeckendes betriebsnahes Instrument.

Bedenklich ist aber, dass der ursprüngliche Ansatz einer Verschlankung der BA in sein Gegenteil verkehrt worden ist, denn nunmehr wird die neue BA deutlich mehr Aufgaben bekommen, die in vielen Bereichen auch sehr personalintensiv sein werden. Man kann sich des Eindrucks nicht verschließen, dass hier die Arbeitsmarktpolitik erneut die Aufgabe einer „eierlegenden Wollmilchsau“ bekommt, um die vorgelagerten Defizite nicht nur in der Lohnpolitik, sondern auch in der Geldpolitik und der Fiskalpolitik zu substituieren.

<sup>21</sup> Die Bertelsmann-Stiftung et al., a.a.O., S. 28, weist außerdem auf die Potenziale zum Testen der Arbeitswilligkeit der Arbeitslosen hin, um die Bewerberbestände der BA zu validieren.

<sup>22</sup> Wobei dann auf eine wirklich kosten- und anreizkompatible Ausgestaltung der Vermittlungsprämien zu achten wäre, was aber zugleich zusätzliche Freiheitsgrade bei der effizienteren Vermittlung von Zielgruppen ermöglicht. Der bisher eingeschlagene Weg der Vermittlungsgutscheine kann nicht überzeugen, und es ist bezeichnend, dass dieses neue Instrument von der Kommission auch gar nicht beachtet wird. Vgl. zu den Alternativen S. Seil: Die Neuregelung der privaten Arbeitsvermittlung und die Einführung von Vermittlungsgutscheinen aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht, in: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, H. 5, 2002, S. 195 ff.

<sup>23</sup> Besonders relevant für die Praxis ist die vorgesehene Beteiligung der BA an der Bereitstellung von Kinderbetreuungsinfrastruktur - diesen Vorschlag hat die Kommission aus den praktischen Erfahrungen im Arbeitsamt Heusweiler im Saarland abgeleitet. Der dortige Leiter, Wilfried Hose, hat frühzeitig (und gegen den Widerstand der „alten“ BA) die vorhandenen Mittel gebündelt und gemeinsam mit der Kommune Erzieherinnen für die Ganztagsbetreuung eingestellt. Zugleich wird seit längerem präventiv vermittelt, und auch der Potenzialansatz findet Anwendung - unkonventionell und überaus effizient, denn die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit beläuft sich nunmehr nur noch auf etwa 18 Wochen.