

## Anmerkungen zum Aufbau des Teilprojektentwurfs:

Nachfolgender Berichtsentwurf wurde von den Mitarbeitern der Geschäftsstelle im Teilprojekt I auf der Basis der Diskussionen in den beiden Workshops, den Kommissionssitzungen und den bis heute (6. Juni 2002, 12.30 Uhr) eingegangenen Beiträgen der Teilprojektmitglieder (bzw. deren Mitarbeitern) erstellt.

Die Mitarbeiter haben sich bemüht, die - nach ihrer Ansicht - unstrittigen Punkte in Empfehlungen zusammen zu fassen, auf eventuell abweichende Voten hinzuweisen bzw. notwendigen Entscheidungsbedarf bei strittigen Punkten deutlich zu machen und anhand von Aussagen der Kommissionsmitglieder die unterschiedlichen Standpunkte herauszuarbeiten.

Dabei wurde versucht, nicht nur die ureigensten Themenbereiche des Teilprojektes zu behandeln, sondern auch Forderungen, die aufgrund der Arbeit im Teilprojekt gegenüber anderen Teilprojekten entstanden sind, herauszuarbeiten.

Die vorangestellten „Vorbemerkungen“ sollen als vorläufige Einleitung verstanden werden, mit der versucht wird, die Zielrichtung und den Rahmen der Teilprojektarbeit abzustecken.

Sollten sich Kommissionsmitglieder des Teilprojektes I (Arbeitsvermittlung und Berufsberatung) in der Darstellung nicht wieder finden, so bitten wir bereits jetzt um Entschuldigung. Wir gehen aber davon, dass im weiteren Verlauf der Diskussion entsprechende Klarstellungen erfolgen können. Freuen würden wir uns, wenn wir Ihre (grundlegenden) Änderungswünsche bis Mittwoch, den 12. Juni 2002 erhalten würden, damit wir diese entsprechend aufbereitet im Workshop am

**14. Juni. 2002, ab 9.00 Uhr**

präsentieren können.

**Harald Eitge**

**Harald Schmitt**

**Anmerkung:** Die im Text angegebenen Anlagen und Anhänge, sind diesem Entwurf noch nicht beigelegt. Sie wurden aber im Verlauf der Arbeit des Teilprojektes allen Teilprojektmitgliedern und ihren Mitarbeitern zur Verfügung gestellt.

## Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen.....	3
2	Arbeitsmarktpolitik .....	4
2.1	Präventive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen .....	4
2.1.1	Ausbau des Marktes für Zeitarbeit.....	5
2.1.2	Entwicklung und Nutzung eines Frühwarnsystems.....	7
2.1.2.1	Schaffung eines Anreizsystems für unternehmerische Arbeitsplatzbilanzen.....	7
2.1.2.2	Frühzeitige Anzeige von Kündigungen .....	9
2.1.2.3	Meldung offener Stellen .....	10
2.1.3	Ausbau der Arbeitsmarktberatung hin zur Personalplanungsberatung .....	11
2.1.4	Möglichkeiten öffentlich-rechtlich organisierter Arbeitnehmerüberlassung - Aufgaben von „Personal-Service-Agenturen“.....	12
3	Umbau der Bundesanstalt für Arbeit.....	15
3.1	Vermittlung und Beratung im Mittelpunkt der Aufgaben einer reformierten Bundesanstalt für Arbeit.....	15
3.1.1	Personale Beratung/Vermittlung als Dienstleistungsangebot.....	16
3.1.2	Verbesserung des Services für die Kunden Arbeitgeber und Erhöhung der Vermittlung freier Stellen .....	17
3.1.3	Optimierung der Dienstleistung für den Kunden Arbeitnehmer .....	21
3.1.3.1	Segmentierung der Kundengruppe Arbeitnehmer .....	21
3.1.3.2	Qualitative Verbesserung der Beratung/Vermittlung.....	22
3.1.4	Berufsfachliche Orientierung der Berater/Vermittler.....	23
3.1.5	Ausbau der Selbstinformationseinrichtungen zum „Virtuellen Arbeitsmarkt“ .....	25
3.2	Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik (TP III) .....	26
3.3	Gewährung von Lohnersatzleistungen (TP II).....	28
3.3.1	Trennung von Leistung und Vermittlung .....	28
3.3.2	Privatisierung der Arbeitslosenversicherung.....	30
3.3.3	Abbau von negativen Anreizen, Schaffung positiver Anreize.....	31
3.4	Lokale Organisation (Job-Center).....	34
3.5	Zusammenarbeit mit privaten Arbeitsmarktdienstleistern.....	35
3.6	Organisation der Bundesanstalt für Arbeit (TP IV) .....	37
3.6.1	IT-Anforderungen .....	37
3.6.2	Aus- und Fortbildung von Beratungs- und Vermittlungsfachkräften .....	38
3.6.3	Neue Rolle der Landesarbeitsämter - Dezentrale Verantwortung stärken .....	38

## 1 Vorbemerkungen

Die derzeitige Arbeitsmarktsituation ist gekennzeichnet von einer noch vorhandenen hohen Arbeitslosigkeit einerseits, einem bereits bestehenden Fachkräftemangel in einzelnen Branchen und Regionen und einem zukünftig (ab 2015) erwarteten umfassenden Arbeitskräftemangel aufgrund der demografischen Entwicklung.

Gerade letzteres führt dazu, dass die Enquete-Kommission "Demografischer Wandel" zu dem Ergebnis kommt, dass die Lebensarbeitszeit verlängert werden muss, eine lebenslange Qualifizierung erforderlich ist und die Erwerbstätigkeit von Frauen erleichtert werden muss (Ferner wird auf die Notwendigkeit einer gesteuerten Zuwanderung und der Erhöhung der Sozialabgaben und der privaten Vorsorge hingewiesen). Diesbezüglich ist die Zielvorgabe des Vorsitzenden der Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt", "die Arbeitslosigkeit auf das volkswirtschaftliche Niveau der Vollbeschäftigung zurückzuführen" (Dr. Peter Hartz) ein ambitioniertes, aber eher kurz- bis mittelfristiges Ziel.

Alle vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erreichung der mittelfristigen Vollbeschäftigung müssen daher so ausgerichtet sein, dass sie die ab 2015 erwartete Arbeitsmarktsituation berücksichtigen. Insofern ist durch Vorgaben der EU ein Rahmen gesteckt, da diese bereits heute die Steigerung der Beschäftigungs- und Erwerbsquote fordern. Diesen Gedanken gilt es Rechnung zu tragen. Andererseits muss auch der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleister so gestaltet werden, dass diese Institution den zukünftig veränderten Herausforderungen gewachsen sein wird.

Nun geht die übergeordnete Zielvorgabe des Vorsitzenden der Kommission, die Erreichung der Vollbeschäftigung in den nächsten 5 Jahren, über den Auftrag der Bundesregierung im Rahmen des „Zweistufenplanes“ hinaus. Andererseits ist dieses ambitionierte Ziel in der Tat nur erreichbar, wenn das gesamte System der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Beschäftigungspolitik auf eine neue Basis gestellt wird.<sup>12</sup> Darüberhinaus ist die „bisher starkt zentrierte „aktive Arbeitsmarktpolitik“ zu einer *aktivierenden Arbeitsmarktpolitik* weiter zu entwickeln.“<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Zu Recht weist Schmid (Thesen, S. 2) darauf hin, dass „keine überzogenen Erwartungen an die Arbeitsvermittlung gestellt werden (sollten). Der entscheidende Hebel einer effektiven Vollbeschäftigungspolitik ist die Schaffung von Arbeitsplätzen durch geeignete Rahmenbedingungen für Innovationen, Investitionen (in Bildung und produktives Kapital), effektive Nachfrage (Kaufkraft), Vereinbarkeit von Familie und Beruf, soziale Sicherheit auch bei flexiblen Beschäftigungsverhältnissen und gerecht empfundene Verteilungsrelationen“.

<sup>2</sup> Siehe dazu auch Schmid, Gerd: Wege in eine neue Vollbeschäftigung; Manuskript zur Einleitung, S. 3

<sup>3</sup> Schmidt/Gangl: Thesen zur Reform der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung, 4.6.2002, S. 2

Dabei darf es nicht bei politischen Absichtserklärungen bleiben, sondern es bedarf unbedingt gesetzgeberischer Handlungen, die sich an den formulierten Zielvorgaben orientieren, um den entsprechenden Rahmen für eine veränderte Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu schaffen.

## 2 Arbeitsmarktpolitik

Teil einer umfassenden Beschäftigungspolitik ist immer auch die jeweilige Arbeitsmarktpolitik<sup>4</sup>, wobei die Beurteilung der aktuellen Arbeitsmarktpolitik durch den Zeitaspekt erschwert wird. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist aufgrund der aktuellen Entwicklung (Unsicherheit bezüglich der Validität der Arbeitsmarktstatistiken der BA) unklar, welche Ergebnisse das JOB-AQTIV-Gesetz hätte bringen können, wenn die damit verbundenen Zielsetzungen unter "normalen Bedingungen" hätten verfolgt werden können. Ähnlich sieht auch die Beurteilung der ersten Stufe des Zweistufenplanes der Bundesregierung zur Reformierung der Bundesanstalt für Arbeit aus.

Diesbezüglich sind auch Aussagen bezüglich weiterer wünschenswerter Gesetzesänderungen für eine Fortentwicklung einer effizienten und effektiven Arbeitsmarktpolitik nur insofern zu treffen, als Maßnahmen empfohlen werden, die bis heute noch nicht gesetzlich vorgesehen sind, von denen aber positive Beschäftigungseffekte erwartet werden können. Hierbei ist zunächst an präventive Maßnahmen gedacht, wobei insgesamt darauf zu achten ist, dass eine *aktivierende Arbeitsmarktpolitik dazu führt*, „dass die geförderten Beschäftigungsverhältnisse nachhaltig sind, wo möglich höhere Einkommen erzielen und der Chancengleichheit dienen“.<sup>5</sup>

### 2.1 Präventive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Grundsätzlich sind alle Maßnahmen darauf auszurichten, Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Dies gelingt am ehesten, wenn Arbeitslosigkeit gar nicht erst entsteht, d.h. wenn es gelingt, Übergänge von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit dadurch zu vermeiden, dass direkt von einem Beschäftigungsverhältnis in ein anderes Beschäftigungsverhältnis gewechselt werden kann. Um dies zu gewährleisten, bedarf es den unterschiedlichen Szenarien entsprechend unterschiedlicher Instrumente. Die nachfolgenden Vorschläge des Teilprojektes I werden aufgrund ihres Präventionscharakters auch den Forderungen der EU-Kommission gerecht.

---

<sup>4</sup> Anzumerken ist, dass die Arbeitsmarktpolitik an sich nicht Aufgabe der BA ist, sondern der Politik. Dennoch hat sich die BA nicht nur aktiv an dieser Politik zu beteiligen, sondern sie hat die Arbeitsmarktpolitik in weiten Teilen auch zu administrieren. Siehe demgegenüber aber Voscherau, Eggert: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Arbeitsmarktforschung in einer reformierten Bundesanstalt für Arbeit; Beitrag zum TP III vom 3.6.2002.

<sup>5</sup> Schmid/Gangl, S. 2 und insbesondere S. 8: „Die (verwaltungs-) technische Handhabung der („aktiven“ wie „passiven“) Leistungen ist z. B. durch Pauschalierung und Expertensysteme erheblich zu vereinfachen. Dadurch können erhebliche Kapazitäten für Vermittlung und Arbeitsförderung (für den Arbeitsvermittler oder Arbeitsberater oder für das Team) mobilisiert werden.“

### 2.1.1 Ausbau des Marktes für Zeitarbeit

Die EU-Kommission empfiehlt nicht nur die Stärkung der Prävention, sondern auch die Entwicklung „flexiblerer Formen der Arbeitsorganisation“. Neben der Förderung zusätzlicher Teilzeitbeschäftigungen kann auch eine Steigerung von Zeitarbeitsverhältnissen dem Gebot der flexiblen Arbeitsangebote entsprechen.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in Deutschland Zeitarbeitsfirmen (wie auch private Arbeitsvermittler, die im Übrigen ihre Vermittlungserfolge im Wesentlichen über ihre Arbeitnehmerüberlassungsaktivitäten erzielen) im Vergleich zum europäischen Ausland nur einen sehr geringen Marktanteil haben. So liegt derzeit die Zeitarbeitsquote in Deutschland bei ca. 0,7%, d.h. etwa 280.000 bis 300.000 Menschen sind in Zeitarbeit beschäftigt (Stichtagsmessung). In England und Frankreich liegt dieser Anteil bei ca. 2,5%, in den Niederlanden sogar bei ca. 4,1%.

Ein Grund für den relativ niedrigen Anteil der Zeitarbeit in Deutschland ist imagebedingt. Das negative Image ist vor allem auf die vergleichsweise niedrigeren Entlohnungen der Leiharbeiter und die (vermeintliche) Unsicherheit eines Zeitarbeitsplatzes zurück zu führen. Zu prüfen ist, ob nicht durch entsprechende gesetzliche oder tarifliche Bestimmungen hier Abhilfe geschaffen kann.

Neben rechtlicher Änderungen kann auch eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit zu einer Imageveränderung führen. Hierbei sollten die Vorteile bzw. Chancen herausgestellt werden, die es für die Beteiligten gibt. Hierzu zählen

- auf Seiten der Arbeitgeber vor allem:
  - die flexiblen zeitlichen Einsatzmöglichkeiten von Leiharbeitskräften,
  - die befristeten Einsatzmöglichkeiten je nach Bedarf<sup>6</sup>
  - die Möglichkeit, zukünftige Arbeitnehmer kennen zu lernen und ggf. ohne rechtliche Probleme auszutauschen,
  
- auf Seiten der Arbeitnehmer vor allem:
  - die Chance auf Übernahme in ein Dauerarbeitsverhältnis<sup>7</sup>,

---

<sup>6</sup> Eine Auftragsstudie der Fa. McKinsey im Jahre 2000 ergab, dass Zeitarbeit vorrangig als Flexibilisierungsinstrument eingesetzt wird, und zwar zu 21 % aufgrund von Produktionsspitzen, zu 27 % zum Auffangen des Ausfalls von Stammpersonal, zu 23 % aufgrund saisonaler Schwankungen (vgl. CIETT/McKinsey&Company/Deloitte&Touche: Orchestrating the Evolution of Private Employment Agencies toward a stronger society. Brussel 2000)

- die Chance, (wieder) Berufserfahrung zu sammeln<sup>8</sup>
- die Möglichkeit zeitlich flexibel zu arbeiten (z.B. nur im Winter, nur in der Saison etc.).

Zur Imageverbesserung müssten die angesprochenen Vorteile von Zeitarbeit breiter kommuniziert und gleichzeitig vorhandene Vorurteile abgebaut werden. Zu diesen, nicht belegten Vorurteilen zählt auch, Zeitarbeit vernichte Arbeitsplätze.<sup>9</sup> Nach allen vorliegenden Informationen kann derzeit davon ausgegangen werden, dass Zeitarbeit nicht in erster Linie mit bestehenden Arbeitsplätzen in Konkurrenz tritt. Eher ist davon auszugehen, dass Zeitarbeit durchaus auch neue Beschäftigungsmöglichkeiten schafft. Durch Veränderung der Rahmenbedingungen von Zeitarbeit wird seitens des Teilprojektes I ein Anwachsen von Beschäftigungsmöglichkeiten erwartet, insbesondere wenn parallel Anreize zum Abbau von Überstunden geschaffen werden.

Ziel der nachfolgenden Kommissions-Empfehlung ist auch die mittelfristige Gleichstellung von Zeitarbeitsunternehmen und anderen Arbeitgebern sowie Zeitarbeitnehmern mit dem Stammpersonal der Entleihunternehmen.

#### **Empfehlung des Teilprojektes I:**

#### **Der Gesetzgeber novelliert das Arbeitnehmer-Überlassungs-Gesetz (AÜG) in folgenden Bereichen:**

- 1. Gleiche Entlohnung („equal pay“) und vergleichbare Rechte für Leiharbeitnehmer von Anfang an und nicht erst nach 12 Monaten** (ggf. vergleichbar den niederländischen Regelungen),
- 2. Veränderung des Synchronisationsverbotes (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 AÜG) in der Hinsicht, dass eine mehrmalige Überlassung (2 x, 3x oder generelle Aufhebung!?) auch zum gleichen Entleihunternehmen ermöglicht wird.**
- 3. Aufhebung des Verbotes der Leiharbeit im Bauhauptgewerbe** (Sowohl das EUGH Urteil vom 25.10.-2001 - C 493/99) als auch eine Regelung i.S. des Vorschlages 1 (equal pay)sprechen für die Aufhebung des Verbotes)

---

<sup>7</sup> Aufgrund o.a. Studie (CIETT u.a.) werden rund 30 Prozent aller Zeitarbeitnehmer vom Entleihbetrieb in ein eigenes Anstellungsverhältnis übernommen. Einer Schätzung zufolge sind im Jahr 2001 über Zeitarbeitsunternehmen ca. 236.000 Menschen auf Dauer in den ersten Arbeitsmarkt integriert worden.

<sup>8</sup> Fast zwei Drittel der Zeitarbeitsbeschäftigten waren vor Aufnahme der Zeitarbeit nicht beschäftigt, davon 41 % bis zu einem Jahr, 10 % über ein Jahr und 11 % überhaupt noch nicht beschäftigt (CIETT u.a.)

<sup>9</sup> Die CIETT-Befragung ergab, dass die befragten Unternehmen nur in 14% der Fälle (Steigerung des Arbeitsanfalls) anstelle der Beschäftigung von Zeitarbeitnehmern feste Mitarbeiter eingestellt hätten. 38% der Arbeit wäre unter Verwendung von Überstunden und 17% überhaupt nicht erledigt worden. In 31% der Fälle hätte man sich mit externen Flexibilitätslösungen beholfen, z.B. über Outsourcing.

**Hinweis 1: Die Kommission sieht keinerlei Notwendigkeit, Änderungen im Kündigungsrecht für Arbeitnehmerüberlassungsfirmen oder sonstige Vorgaben für die Arbeitnehmerüberlassung, vorzunehmen. Insbesondere sollte an der Befristung des Entleihzeitraumes von 24 Monaten ebenso festgehalten werden, wie an den Bestimmungen des § 3 Abs. 1 Nr. 3 (wiederholter befristeter Arbeitsvertrag) und Nr. 4 (Wiedereinstellung innerhalb von drei Monaten). Die Bestimmungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 und 4 sollen verhindern, dass das Risiko eines Verleihunternehmens auf den Beitragszahler abgewälzt wird. Hieran sollte unbedingt festgehalten werden.**

**Minderheitsvotum: Herr Luft plädiert für eine Abschaffung der Schutzbestimmungen gemäß § 3 Abs. 1 AÜG.**

**Hinweis 2: Zu einem späteren Zeitpunkt, zu dem dann Erkenntnisse über die Auswirkungen der hier vorgeschlagenen rechtlichen Änderungen vorliegen, sollte ggf. über die Erlaubnispflicht und das Anzeigeverfahren insgesamt befunden werden.**

## **2.1.2 Entwicklung und Nutzung eines Frühwarnsystems**

Neben der Ausweitung flexiblerer Beschäftigungsformen bekommt die Antizipation künftiger beschäftigungs- und arbeitsmarktlicher Entwicklungen beschäftigungsfördernde Bedeutung. Hierzu bedarf es der Schaffung entsprechender Instrumente. Ein solches Instrument könnte die Entwicklung eines Frühwarnsystems darstellen. Ein Frühwarnsystem<sup>10</sup> geht davon aus, dass im Falle von Unternehmensplanungen auch Aussagen zur erwarteten Beschäftigungsentwicklung und zu künftigen Qualifikationsbedarfen gemacht werden können.

### **2.1.2.1 Schaffung eines Anreizsystems für unternehmerische Arbeitsplatzbilanzen**

Im Sinne einer Vorausschau sollten daher die Unternehmen angehalten werden, im Rahmen einer jährlich fortzuschreibenden "Arbeitsplatzbilanz"<sup>11</sup> Aussagen über die erwartete

---

<sup>10</sup> Ein „Frühwarnsystems“ wird insgesamt als notwendiges Mittel angesehen, um rechtzeitig Maßnahmen einzuleiten (siehe auch Aussagen von Herrn Huber, Anlage xxx, der allerdings unter einem Frühwarnsystem lediglich die Information der Arbeitsverwaltung über betriebsbedingte Kündigungen verstanden wissen will).

<sup>11</sup> Im Rahmen der Bearbeitung eines Prüfauftrages spricht sich Herr Huber von der Siemens AG gegen die Erstellung einer „Arbeitsplatzbilanz“ aus. Insbesondere lehnt er eine „Abhängigkeit zwischen dem Beitrag zur Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsplatzbilanz“ ab. Herr Voscherau hält die „Arbeitsplatzbilanz“ für problematisch, da mit erhöhtem administrativen Aufwand zu rechnen sei. Er plädiert stattdessen für eine (freiwillige) Erörterung der Personalplanung mit den Arbeitsämtern

Beschäftigungsentwicklung und den erwarteten Qualifikationsbedarf zu machen. Auf der Grundlage dieser Bilanzen könnten dann regionale Arbeitsmarktkonferenzen über Entwicklungsstrategien für den Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktexperten (der Bundesanstalt für Arbeit) die Betriebe in allen Fragen der Beschäftigung beraten.

Ein solches Vorgehen entspricht auch dem Programm „Antizipierung und Bewältigung des Wandels“ der EU-Kommission, in dem die EU-Kommission davon ausgeht, dass „ein Unternehmen, das Personal abbauen muss, bereits bei der Planung und während der Umstrukturierung stets das Ziel im Auge behalten sollte, seinen Arbeitnehmern gute berufliche Eingliederungschancen zu erhalten.“ (*Quelle muss noch benannt werden, zitiert wird aufgrund des Hartz-Papieres „Ergebnisse des Besuches bei EU-Kommissarin Diamantopoulou vom 8.5.2002, S. 4).*

Die Problematik einer solchen „Arbeitsplatzbilanz“ besteht zum einen in ihrer Verbindlichkeit, zum anderen in der Frage nach ihrer Akzeptanz. Die Akzeptanz bei den Betrieben wird letztlich nur erreichbar sein, wenn den Unternehmen die eigenen, betrieblichen Vorteile zu vermitteln sind („Mittelfristiges Vorhandensein benötigter Fachkräfte“ einerseits und ggf. Beitragsermäßigungen für die Arbeitslosenversicherung) und die Umsetzung möglichst ohne unvermeidbaren Ressourcenaufwand möglich wird.

#### ***Empfehlung des Teilprojektes I.***

- 1. Die Unternehmen verpflichten sich, ihre mittelfristigen Personalplanungen rechtzeitig mit der Arbeitsverwaltung zu besprechen.***
- 2. Der Gesetzgeber schafft Anreize für Arbeitgeber, die jährliche Arbeitsplatzbilanzen erstellen und der Arbeitsverwaltung zur Verfügung stellen. Diese Anreize könnten z.B. darin bestehen, dass Beitragsermäßigungen für diejenigen Unternehmen gewährt werden, die mehrere Jahre hintereinander entsprechende Bilanzen vorgelegt haben, wobei die „Trefferquote“ bei der Ermäßigung berücksichtigt werden müßte. (Dies würde auch bedeuten, dass nicht derjenige bestraft wird, der aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung eine negative Arbeitsplatzbilanz wird.)***
- 3. Der Gesetzgeber schafft zusätzlich die Voraussetzungen dafür, dass Unternehmen, die in einem bestimmten Zeitabschnitt besondere Verdienste für den Ausbildungs- und/oder Arbeitsmarkt erbracht haben, Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gut geschrieben werden. (D.h. z.B.: Unternehmen, die über den Branchendurchschnitt liegende Ausbildungsquoten fahren oder in einem bestimmten Zeitabschnitt mehr***

---

(Voscherau, Eggert: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Arbeitsmarktforschung in einer reformierten Bundesanstalt für Arbeit; Beitrag zum TP III vom 3.6.2002.



*Arbeitslose einstellen als Arbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit entlassen, erhalten zum Jahresende Beitragsgutschriften für das kommende Jahr.)*

**4. Die Bundesanstalt wird beauftragt, umgehend ein Fachkonzept für ein Verfahren zur Erstellung und Nutzung von Arbeitsplatzbilanzen zu entwickeln.**

**2.1.2.2 Frühzeitige Anzeige von Kündigungen<sup>12</sup>**

Zu einem Frühwarnsystem als präventiver Maßnahme gehört auch die frühzeitige Meldung von Entlassungen bzw. Kündigungen, um rechtzeitig arbeitsmarktliche Maßnahmen einleiten zu können. Kündigungen sind daher durch den Kündigenden (Arbeitgeber oder Arbeitnehmer) unverzüglich der Arbeitsverwaltung mitzuteilen. Die verspätete Anzeige von Kündigungen kann dadurch sanktioniert werden<sup>13</sup>, dass

- Arbeitgeber für eine gewisse Übergangszeit zur Fortzahlung der Bezüge verpflichtet werden bzw.
- sich der Leistungsanspruch des arbeitslos werdenden Arbeitnehmers um Tage einer verspäteten Anzeige vermindert (Karenzzeiten).

Im "Interventionszeitraum" zwischen Kündigung und Ende des Arbeitsverhältnisses sind die Arbeitnehmer zur Stellensuche und für Maßnahmen des Arbeitsamtes freizustellen. Die Arbeitsverwaltung hat in dieser Zeit – auch unter Nutzung ihrer Kenntnis der Arbeitsplatzbilanzen der Betriebe der Region - entsprechende Maßnahmen (Vermittlung zu entsprechenden Arbeitgebern oder Übernahme in eine „Personal-Service-Agenturen“<sup>14</sup>) einzuleiten, damit die betroffenen Arbeitnehmer nicht arbeitslos werden.

**Empfehlung des Teilprojektes I:**

- 1. Die Bundesanstalt für Arbeit wird aufgefordert, umgehend Konzepte zu entwickeln, die eine sinnvolle Nutzung der Aktionszeit („Interventionszeitraumes“) ermöglichen. Hier sollte auf den bisherigen Überlegungen des Angebotskonzeptes aufgebaut werden.<sup>15</sup>**
- 2. Der Gesetzgeber schafft die rechtlichen Voraussetzungen,**

---

<sup>12</sup> Im Anhang sind die Stellungnahmen der BA, Ia5-5014.5 vom 7.5.2002, Ia2-5014.5 vom 6.5.2002 und IIa4 vom 6.5.2002 enthalten.

<sup>13</sup> Die BA wünscht sich zwar eine stärkere rechtliche Verankerung, jedoch keine Sanktionsmaßnahmen. Letzteres führe nach Ansicht der BA zu unverhältnismäßig hohem Prüf- und Verwaltungsaufwand. Andererseits weist das Referat IIa4 der BA darauf hin, dass die Pflicht zur Meldung nur bei gleichzeitigen Sanktionsmöglichkeiten greift.

<sup>14</sup> Siehe Kap 4.1.4

<sup>15</sup> Siehe dazu auch Kap. xxx

- ***dass Arbeitgeber, die die Kündigung von Arbeitnehmern nicht spätestens am Tage der Kündigung der Arbeitsverwaltung melden, für mindestens 6 Wochen zur Fortzahlung der Bezüge verpflichtet sind.<sup>16</sup>***
- ***dass Arbeitnehmer, die ihre Kündigung nicht spätestens am Tage der Kündigung dem Arbeitsamt mitteilen, Kürzungen der Anspruchsdauer von mindestens 6 Wochen erfahren.***

*(In beiden Fällen ist ein Stufensystem zu entwickeln, wobei es darum gehen muß, dass die Kündigung möglichst frühzeitig dem AA gemeldet wird<sup>17</sup>; es müssen Verfahren entwickelt werden, die nicht zu einer weiteren Ausweitung von administrativen Regelungen führen!)*

### **2.1.2.3 Meldung offener Stellen**

Wie die Anzeige von Kündigungen so gehört auch die Meldung offener Stellen zu einem Frühwarnsystem. "Arbeitsmarktbilanzen" setzen Planbarkeit voraus. Unabhängig von beschäftigungspolitischen Planungen sind aber unvorhersehbare Entwicklungen möglich, die zu nicht geplanten Entlassungen führen können. Auch in diesen Fällen ist - z.B. aufgrund von Kündigungsfristen - die Nutzung des "Interventionszeitraums" möglich.

Aus diesem Grund sollten Unternehmen angehalten werden, frühzeitig offene Stellen zu melden. Ob dies über eine allgemeine Meldepflicht oder über Anreizsysteme gewährleistet wird, sollte ggf. über Modellversuche überprüft werden.

*Hinweis: Die Meldepflicht offener Stellen wurde im TP I bisher nicht diskutiert, wird aber von Frau Kunkel-Weber (verdi: „Für eine lebendige Arbeitsverwaltung“) gefordert“. Da in der Kommissionssitzung davon auszugehen ist, dass auch dieser Problemkreis eine Rolle spielt, empfiehlt die Geschäftsstelle, dass das TP I hierzu eine Position bezieht.*

### **Empfehlung des Teilprojektes I:**

---

<sup>16</sup> Eine Verpflichtung des Arbeitgebers zur frühzeitigen Meldung bringt zum Ausdruck, dass das Prinzip „Fördern und Fordern“ nicht nur für die Arbeitnehmer gilt, sondern die Arbeitgeber ein erhebliches Maß an Mitverantwortung tragen. Andeutungsweise ist in § 2 Abs. 3 SGB III eine Verpflichtung in vorbeschriebenem Sinne bereits enthalten.

<sup>17</sup> Nach geltender Rechtslage ist eine Arbeitslosmeldung beim Arbeitsamt „auch zulässig, wenn die Arbeitslosigkeit noch nicht eingetreten ist, der Eintritt der Arbeitslosigkeit aber innerhalb der nächsten zwei Monate zu erwarten ist“ (§ 122 Abs. 1 Satz 2 SGB III). Eine Änderung dieser Vorschrift ist dringend angezeigt, da beispielsweise die Kündigungsfrist eines 45-jährigen Arbeitnehmers, der seit 20 Jahren bei demselben Arbeitgeber beschäftigt ist, sieben Monate beträgt (§ 622 Abs. 2 Nr. 7 BGB). Selbst wenn er nach den Buchstaben des Gesetzes handelt, vergehen fünf Monate, die als Aktionszeit nicht mehr zur Verfügung stehen. Auch ist nicht ausreichend, dass er sich lediglich arbeitslos melden kann; vielmehr soll eine rechtliche Verbindlichkeit bestehen.

***Alternative 1: Der Gesetzgeber schafft die rechtlichen Voraussetzungen für Anreize, damit Arbeitgeber, offene Stellen umgehend melden.***

***Alternative 2: Der Gesetzgeber schafft die rechtlichen Voraussetzungen für eine allgemeine Meldepflicht offener Stellen.***

### **2.1.3 Ausbau der Arbeitsmarktberatung hin zur Personalplanungsberatung**

Die derzeitige Arbeitsmarktberatung der BA<sup>18</sup> versteht sich vorrangig als Beratung in Förderungs- und Leistungsfragen (bezogen auf das SGB III). Soll das Instrument der „Arbeitsmarktbilanz“ sinnvoll genutzt werden, bedarf es einer neuen Qualität der Dienstleistung „Arbeitsmarktberatung“, die mindestens die Intention des heutigen § 34 SGB III umsetzt. Diesbezüglich muss nicht nur das Selbstverständnis, sondern auch die Aus- bzw. Weiterbildung der Berater verändert werden. Ob dies so weit gehen kann, dass die „Kernaufgaben“ der BA auf eine „Beschäftigungsberatung“ im Sinne von Prof. Stindt (siehe Anlage xxx) ausgedehnt werden, die dann u.a. als ganzheitliche Beratung auch die Beratung in Arbeitsrechtsfragen umfasst, sollte zu einem späteren Zeitpunkt erneut überprüft werden.

Sinnvoll erscheint allerdings eine Ausweitung der Beratungsaufgaben im Sinne einer Beratung in allen Fragen der Berufe und der beruflichen Entwicklung. Dies impliziert eine stärkere Kenntnis betrieblicher Praxis ebenso wie die Kenntnis der Arbeitsweise von Personalabteilungen (Veränderung der Aus- und Weiterbildung von Beratungsfachkräften!). Arbeitsmarktberatung in diesem Sinne kann dann nicht nur die Übernahme der Personalvorauswahl (also die eigentliche „Stellenorientierte Vermittlung“) sondern auch der Personalauswahl mittelfristig umfassen.<sup>19</sup>

#### ***Empfehlung des Teilprojektes I:***

***Die Bundesanstalt für Arbeit wird aufgefordert, umgehend ein Fach- und Schulungskonzept für den Ausbau der Arbeitsmarktberatung in Richtung auf die skizzierte „Personalplanungsberatung“ zu entwickeln.***

---

<sup>18</sup> Gesetzlich ist der Begriff in § 34 jedoch breiter, und zwar im hier vorgeschlagenen Sinne definiert. Danach umfaßt die Arbeitsmarktberatung „die Erteilung von Auskunft und Rat

1. Zur Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe,
2. Zur Besetzung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen,
3. Zur Gestaltung von Arbeitsplätzen, Arbeitsbedingungen und der Arbeitszeit,
4. Zur betrieblichen Aus- und Weiterbildung,
5. Zur Eingliederung förderungsbedürftiger Auszubildender und Arbeitnehmer,
6. Zu Leistungen der Arbeitsförderung.

<sup>19</sup> Kraljic/Luft plädieren in ihrem Beitrag (S. 2) jedoch ausschließlich für eine Personalvorauswahl.

#### 2.1.4 Möglichkeiten öffentlich-rechtlich organisierter Arbeitnehmerüberlassung - Aufgaben von „Personal-Service-Agenturen“

Neben der frühzeitigen Beratung von Arbeitnehmern im „Interventionszeitraum“<sup>20</sup> und dem Ausbau der Arbeitsmarktberatung hin zu einer „Personalplanungsberatung“ sollte die Bundesanstalt für Arbeit sich auch der Schaffung von „Übergangsarbeitsmärkten“ widmen.<sup>21</sup> Bei diesen Überlegungen wird davon ausgegangen, dass sich private Zeitarbeitsfirmen im Wesentlichen am Markt orientieren, d.h. vorrangig sich mit Arbeitnehmern beschäftigen, die relativ unproblematisch (qualifiziert und) verliehen werden können<sup>22</sup>

Die Kommission ist davon überzeugt, dass für bestimmte „Problemgruppen“ durch vom Arbeitsamt organisierte Arbeitnehmerüberlassungen sowohl gekündigte Arbeitnehmer übergangslos in Leiharbeitsverhältnisse übernommen als auch für Langzeitarbeitslose Arbeitsplätze geschaffen werden können. Grundsätzlich steht hinter dieser Überlegung der Grundsatz, dass öffentliche Gelder sinnvoller für die Finanzierung von Beschäftigung eingesetzt werden als für die Finanzierung von Arbeitslosigkeit. Dabei sollte aber oberste Priorität der erste Arbeitsmarkt besitzen.

Ausgehend von den Überlegungen zum Ausbau privater Zeitarbeit (siehe Ziff. 2.1.1) wird mit der Einführung bzw. systematischen Anwendung öffentlich-rechtlicher organisierter Arbeitnehmerüberlassung die Erwartung verbunden, dass auch für den Personenkreis der heute häufig Schwervermittelbaren<sup>23</sup> ein Anwachsen von Beschäftigungsmöglichkeiten verbunden sein wird. Zudem wird unterstellt, dass Problemgruppen ihre Vermittlungsfähigkeit durch Tätigkeiten im Rahmen dieser Arbeitnehmerüberlassung erhöhen können.<sup>24</sup> Hierbei

---

<sup>20</sup> Hierunter wird der Zeitraum zwischen Kündigung und Eintritt der Arbeitslosigkeit verstanden.

<sup>21</sup> Nach Schmid/Gangl (S. 9) ermöglichen „Übergangsarbeitsmärkte ... es, in einer sozial abgesicherten und koordinierten Weise zwischen verschiedenen Arbeitsverhältnissen (zwischen Voll- und Teilzeit, Erwerbs- und Familienarbeit, Bildung und Arbeit, selbständiger und abhängiger Beschäftigung) zu wechseln oder verschiedene Arbeitsformen je nach den Bedürfnissen der individuellen Lebenslage zu kombinieren. Übergangsarbeitsmärkte unterstützen auf diese Weise *präventive Arbeitsmarktpolitik*, d.h. die Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit oder durch Schaffung von Transferbrücken, um von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte ohne den Makel individueller und isolierender Arbeitslosigkeit in neue Beschäftigungsverhältnisse zu bringen.

<sup>22</sup> Auch der Praxistest „Adecco Jugendförderung“ hat gezeigt, dass die Beschäftigung mit Problemgruppen nicht vom gewinnorientierten Unternehmen, sondern durch die gemeinnützige Adecco-Stiftung durchgeführt wurde.

<sup>23</sup> Hierbei wird auch auf die Erfahrungen der Arbeits- und Sozialämter im Bereich sozialverträglicher bzw. vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz aufgebaut (siehe dazu auch den Beitrag von Herrn Schickler vom 13. Mai 2002)

<sup>24</sup> Dies scheinen auch Evaluationen zu bestätigen, wie z.B. eine Untersuchung des ZEW zu den „Richtlinien zur Förderung der Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung“ (AüGRi) belegen. Ziel des zeitlich vom 1.10.1994 - 31.12.1996 befristeten Programms war die Wiedereingliederung von schwervermittelbaren Arbeitslosen (Langzeitarbeitslose, über 50-jährige, Schwerbehinderte und rehabilitierte Suchtkranke).

spielt nach Auffassung des Teilprojektes I auch eine Rolle, dass neben den oben (Kap. 2.1.1) dargestellten Chancen für Arbeitnehmer auch die Chance besteht, unterschiedliche Aufgabengebiete im Rahmen von „training on the job“ auszutesten

In diesem Zusammenhang ist die Frage zu diskutieren, ob das Instrument der öffentlich-rechtlichen organisierten Arbeitnehmerüberlassung dazu dienen kann, nicht nur Arbeitslosigkeit zu verhindern, sondern gleichzeitig auch Kosten zu reduzieren. Dies ist sicherlich dann der Fall, wenn eine solche Arbeitnehmerüberlassung als Alternative zu heutigen Trainings- oder FbW-Maßnahmen gesehen wird. Während die Maßnahmepraktika heute zulasten des Beitragszahlers (Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen sind Arbeitslose, Teilnehmer an FbW-Maßnahmen in der Regel ehemalige Arbeitslose mit Anspruch auf Unterhaltsgeld) gehen, da die Kosten für die Praktika mit in den Lehrgangskosten enthalten sind, wäre bei Anwendung des Konzeptes der Arbeitnehmerüberlassung für Problemgruppen mit Einnahmen aus dem Verleihbetrieb zu rechnen.

Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang, inwieweit die Arbeitsverwaltung eigene gemeinnützige oder auch auf Gewinn gerichtete Beschäftigungsgesellschaften gründen kann bzw. inwieweit sich die Arbeitsverwaltung an solchen Gesellschaften beteiligen bzw. welchen Einfluss sie ausüben kann.<sup>25</sup> Auch sollte geprüft werden, ob solche Gesellschaften durch die einzelnen Arbeitsämter oder aber durch die zukünftigen Kompetenzzentren für regionale Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik (bisherige Landesarbeitsämter) betrieben werden sollten.

Zu prüfen ist zum Dritten, inwieweit solche zu gründenden ANÜ`s in der Lage wären, gekündigte Arbeitnehmer übergangslos in Leiharbeitsverhältnisse zu übernehmen. Hiermit wäre der Forderung Rechnung getragen, einen "atmenden Arbeitsmarkt" zu schaffen bzw. sicher zu stellen, dass Entlassungen nicht in die Arbeitslosigkeit führen, sondern in Zeitarbeit überführt werden. Die Betroffenen verbleiben somit im Arbeitsprozess.

Üblicherweise müssen aber in der Zeitarbeit auch verleihfreien Zeiten eingeplant werden. Dies beinhaltet ein wirtschaftliches Risiko, weshalb die Ausgliederung solcher ANÜ`s aus der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverwaltung im Sinne von „Personal-Service-Agenturen“ (PSA) sinnvoll erscheint. Ziel dieser Aufgabe der PSA`s ist die **vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung**, in deren Vordergrund die Vermittlung von Arbeitslosen steht.

---

Siehe dazu Almus, Egel, Lechner u.a.: Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz,....

<sup>25</sup> In § 373 SGB III ist die grundsätzliche Möglichkeit der Beteiligung an Gesellschaften bereits geregelt, wenn die Gründung oder Beteiligung für die Aufgabenerledigung der BA zweckmäßig ist und die Zustimmung des BMA und des BMF vorliegt.

Dieses Ziel wird unterstützt durch die **Kombination von Zeitarbeit und Qualifizierung**, allerdings mit der Vorgabe „Arbeit vor Bildung“. Entweder im Vorfeld eines Verleiheinsatzes oder innerhalb der sogenannten verleihfreien Zeiten werden entsprechende Teilnehmer der Projekte mit der Absicht geschult, die Vermittlungsaussichten zu verbessern. Gleichzeitig werden dadurch die Voraussetzungen geschaffen, Personal- und Qualifikationsanforderungen von Unternehmen im Rahmen von Zeitarbeit zu erfüllen.

Die Zeitarbeitnehmer erhalten diesbezüglich einen befristeten Arbeitsvertrag von 12 Monaten, damit den Teilnehmern bewusst ist, dass dieses Projektangebot zeitlich begrenzt ist. Der Teilnehmer erhält ein gleichbleibendes Gehalt, das sich nach ortsüblichen Bedingungen ausrichtet. Dieses wird auch während der verleihfreien Zeiten gewährt.

Zu prüfen ist, ob in der Gründungsphase einer solchen Personal-Service-Agentur zumindest eine Ko-Finanzierung durch Mittel der Arbeitsverwaltung (das öffentliche Interesse an der Vermittelbarkeit der Zielgruppen einerseits und die Einsparung bisheriger Alg/UHG - Ansprüche andererseits könnte eine solche Ko-Finanzierung rechtfertigen). Mittelfristig ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Personal-Service-Agenturen selbst tragen. Hierfür spricht auch, dass die Vorteile für die Entleihunternehmen wie bei der gewerblichen Zeitarbeit auch bei diesen PSA`s vorhanden sind:

- keine arbeitsrechtlichen Verpflichtungen
- Auftragsspitzen und Personalengpässe können abgedeckt werden
- Arbeitskräftepotentiale können gesichtet werden.

***Empfehlung des Teilprojektes I:***

- 1. Die Bundesanstalt für Arbeit wird aufgefordert, umgehend ein Fachkonzept für die flächendeckende Einführung von Arbeitsüberlassungs-Agenturen im vorgenannten Sinne zu erstellen.***
- 2. Die Bundesregierung überprüft, ob für ein solches Konzept eine generelle Zustimmung erteilt werden kann bzw. eine Novellierung des § 373 SGB III erforderlich ist.***

### 3 Umbau der Bundesanstalt für Arbeit

Bezüglich des Umbaus der Bundesanstalt für Arbeit stellt sich die Frage der strategischen Positionierung einer reformierten Bundesanstalt für Arbeit, wobei zunächst die Frage zu stellen, welche Aufgaben eine reformierte BA in den Focus stellen will und soll.

Im Rahmen der Strategiediskussion orientierte sich die Kommission weitgehend an den Vorgaben der Bundesregierung, wonach sich der Aufgabenzuschnitt des modernen Arbeitsmarktdienstleisters auf die Kernbereiche

- die Arbeits- und Ausbildungsvermittlung,
- die Auszahlung von Lohnersatzleistungen und
- die aktive Arbeitsmarktpolitik

konzentrieren soll. Eine reformierte Bundesanstalt für Arbeit kann nur dann als moderner Arbeitsmarktdienstleister Akzeptanz und Reputation erfahren, soweit es gelingt, die rechtlichen und administrativen Voraussetzungen für eine zielführende Neuausrichtung in diesen Kernbereichen zu schaffen.

Die Frage, inwieweit die Aufgaben der Familienkassen und der Bekämpfung illegaler Beschäftigung bei der BA verbleiben sollen, ist davon abhängig zu machen, ob diese Aufgaben im Widerspruch zu den „Kernaufgaben“ stehen bzw. diese behindern oder ob davon ausgegangen werden kann, dass diese Aufgaben in einer anderen Einrichtung effizienter erbracht werden können.<sup>26</sup>

#### **3.1 Vermittlung und Beratung im Mittelpunkt der Aufgaben einer reformierten Bundesanstalt für Arbeit**

Eine effizientere Arbeitsvermittlung kann einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung der Situation am Arbeitsmarkt leisten. Neben dem unmittelbaren Erfolg der optimierteren Angebots- und Nachfragedeckung sind auch die finanziellen Vorteile für die Volkswirtschaft erheblich. Eine beschleunigte Vermittlung und der damit einhergehende kürzere Bezug von Lohnersatzleistungen könnte die Möglichkeit der Beitragssenkungen zur Arbeitslosenversicherung unmittelbar - wie auch mittelbar in anderen

---

<sup>26</sup> Siehe auch Schmid (Thesen zur Reform der Arbeitsvermittlung, 22.5.2002, S. 3.), der die Prüfung der Ausgliederung der angesprochenen Aufgaben fordert.

Sozialversicherungszweigen - eröffnen.<sup>27</sup> Die möglichen niedrigeren Lohnnebenkosten könnten dann einen spürbaren Beitrag bei der Schaffung zusätzlicher Beschäftigung leisten.

Ziel jeder Vermittlungstätigkeit einschließlich unterstützender Förderungs-Aktivitäten<sup>28</sup> ist der Angebots- und Nachfrageausgleich auf dem ersten Arbeitsmarkt: „Das oberste Ziel ist die schnellstmögliche, passgenaue und nachhaltige Besetzung von offenen Stellen mit Arbeitssuchenden. Durch Erschließung latenten Arbeitskräftebedarfs, raschere Besetzung des Stellenangebots, verbesserte Qualität des Arbeitsmarktausgleichs (Nachhaltigkeit) und befähigende Unterstützung der Arbeitssuche wird ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ... geleistet.“<sup>29</sup>

Die Mitglieder des Teilprojektes I sind sich einig darin, dass es neben der Optimierung der internen Strukturen und der Überarbeitung des rechtlichen Rahmens auch der Verbesserung der Beteiligung Dritter bedarf.<sup>30</sup> Eine besondere Rolle sollten dabei die Vermittlung in Zeitarbeit, in Transfergesellschaften („Personal-Service-Agenturen“) sowie „Joint ventures“ mit privaten und öffentlichen Partnern<sup>31</sup> erhalten.

Ferner muß der Begriff „Vermittlung“ weiter als in der Vergangenheit gefaßt werden wobei nicht die Tätigkeit („Vermittlung nach Auswahl und Vorschlag“) sondern die Wirkung der Aktivitäten im Vordergrund stehen sollte: „das Ziel sollte .. in der Förderung und Ergänzung der Eigeninitiative der Akteure bestehen.“<sup>32</sup> Insofern umfaßt das Dienstleistungsangebot einer modernisierten Arbeitsvermittlung weit mehr als eine personale Arbeitsvermittlung. Ein besonderes Gewicht wird auch ein funktionsfähiger „virtueller Arbeitsmarkt“ bekommen, ohne dass auf ein personalisiertes Beratungs- und Vermittlungsangebot verzichtet werden kann.

### 3.1.1 Personale Beratung/Vermittlung als Dienstleistungsangebot

Eine personale Beratung und Vermittlung bedarf größerer Professionalität, die durch verstärkte Kundenbindung erreicht werden kann. Diesbezüglich fordern Fischer/Schickler: „Der Aufbau einer zielgruppenorientierten, professionellen Beratungs- und

---

<sup>27</sup> Gelingt es beispielsweise, die durchschnittliche Verbleibsdauer in Arbeitslosigkeit um eine Woche zu verkürzen, kann eine Mrd. EUR p. a. eingespart werden.

<sup>28</sup> Für eine Integration von Vermittlung und aktiver Arbeitsmarktpolitik sprechen sich auch die Kommissionsmitglieder Kraljic und Luft in ihrem Beitrag zum TP III -Aufgabenfeld IV.3: Schnittstellen/Rahmenbedingungen aus: „Intern sollte die aktive Arbeitsmarktpolitik als integrierter Prozess mit der Vermittlung gestaltet sein (siehe Teilprojekt I - Vermittlung). Das heißt man sollte die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Identifikation von Stellen und zur Vorbereitung auf den ersten Arbeitsmarkt einsetzen.“

<sup>29</sup> Schmid, Thesen TP I, S. 1f

<sup>30</sup> Siehe hierzu auch Fischer/Schickler, S. 3.

<sup>31</sup> Siehe hierzu die Ausführungen im Kap. 3.6.

<sup>32</sup> Siehe auch Schmid, TP I - Thesen ..., S. 4.



Vermittlungsdienstleistung für Arbeitgeber, „Nicht-Arbeitslose“ und Arbeitslose wird unterlegt durch feste Ansprechpartner für jeden Kunden (Relationship Management Ansatz). Der Wettbewerb mit Privaten ist zu suchen; die Eigenverantwortung der Kunden ist zu fördern und zu fordern (z. B. mittels Selbstbeteiligung bzw. Anreizsystem). Gleichzeitig ist die Zusammenarbeit mit Dritten auszubauen.<sup>33</sup>

Die notwendige prioritäre Ausrichtung der personalen Vermittlung/Beratung erfordert deutlich **veränderte Rahmenbedingungen**. Die Kommission ist sich einig darin, dass

- ⇒ die Relation Arbeitsuchende zu Vermittler/Berater erheblich verändert werden muss<sup>34</sup>,
- ⇒ die Vermittlungsfachkräfte von vermittlungsfremden Arbeiten entlastet werden müssen,
- ⇒ die Regelungsdichte (Gesetze, Verordnungen, Erlasse etc.) abgebaut werden muss,
- ⇒ das Prinzip „Fördern und Fordern“ eine (*wie auch immer ausgestaltete*) Verknüpfung von Leistung und Vermittlung erfordert<sup>35</sup>,
- ⇒ die Ermessensspielräume vor Ort müssen ausgebaut werden müssen,
- ⇒ die Vermittlung sowohl bewerber- wie stellenorientiert durchzuführen ist,
- ⇒ der Arbeitgeber als Kunde des Arbeitsamtes stärker in den Fokus zu rücken ist,
- ⇒ passive (*Alg, Alhi*) und aktive (*z.B. EGZ, BHi, UBV*) Leistungen vereinfacht und praxisorientiert ausgerichtet werden müssen (Pauschalierung an die Stelle von Einzelfallgerechtigkeit).

### 3.1.2 Verbesserung des Services für die Kunden Arbeitgeber und Erhöhung der Vermittlung freier Stellen

Eine personale Vermittlungsarbeit kann nur marktgerecht geleistet werden, wenn der Vermittler sowohl die Bewerber- wie die Stellenseite kennt. Vermittlung muss sowohl bewerber- wie stellenorientiert durchgeführt werden können, d.h. ein Berater/Vermittler muss die Bedürfnisse eines Arbeitgebers, der eine bestimmte Qualifikation für seinen Betrieb sucht,

---

<sup>33</sup> Fischer/Schickler, S. 3

<sup>34</sup> siehe dazu Kap. 3.1.3.

<sup>35</sup> Eine einheitliche Meinung hierzu ist in der Kommission nicht erkennbar: Während Fischer/Schickler (S. 3f) sich klar für eine institutionelle Trennung aussprechen, plädieren Kraljic/Luft und Fiedler (S. 15) für eine „Abkopplung“ vom Vermittlungsbereich, aber Anbindung über Daten („elektronische Fallakte“), d.h. organisatorische Trennung. An der Einheit von Vermittlung und Leistungsgewährung hält in jedem Fall Frau Kunkel-Weber (S. 2) fest und auch Herr Luft signalisiert (3.6. Telefonat) die Abkehr von der Spartenorganisation. Demgegenüber plädiert Schmid (22.5.) für eine organisatorische Trennung „unter Beibehaltung der räumlichen Integration“. Demgegenüber fordert Bensel eine „kundenorientierte Spartenorganisation“ (Bensel/Heuer, S. 14). Vgl. insgesamt dazu Kap. 3.3.2

ebenso bedienen können, wie die Wünsche eines arbeitslosen Bewerbers aufgrund seiner Kenntnis der Marktlage bei der Auswahl möglicher Stellen berücksichtigen.<sup>36</sup>

In der Vergangenheit hat sich die Bundesanstalt für Arbeit vorrangig bewerberorientiert aufgestellt. Die Kommission ist aber davon überzeugt, dass der Arbeitgeber als Kunde des Arbeitsamtes stärker als bisher in den Fokus zu nehmen ist, da Ausbildungs- und Arbeitsstellen nur von Unternehmen zur Verfügung gestellt werden. Hierbei ist auch an eine Ausweitung des Dienstleistungsangebots für Arbeitgeber gedacht.<sup>37</sup>

Organisatorisch ist zu überlegen, wie eine Arbeitgeberorientierung - auch unter dem Gesichtspunkt der Weiterentwicklung bisheriger Reformbestrebungen - einzubinden ist. Grundsätzlich sind zwei Organisationsmodelle denkbar, wobei für bestimmte Segmente der Kundengruppe „Arbeitgeber“ Sonderformen angedacht werden können. In jedem Fall sollten für jeden Arbeitgeber feste Ansprechpartner („Relationship Management“) zur Verfügung stehen.<sup>38</sup>

#### Variante 1:

Im Rahmen der bisherigen „Arbeitsmarktpartnerteams“ werden einzelne Berater/Vermittler als Ansprechpartner für Betriebe die Arbeitgeberbetreuung ausüben.

#### Variante 2:

In Arbeitsämtern/großen Geschäftsstellen werden eigenständige Arbeitgeberteams gebildet, die ausschließlich für die „Arbeitsmarktberatung“<sup>39</sup> und stellenorientierte Vermittlung zuständig sind.

***Hinweis: Hier besteht Entscheidungsbedarf. Nach Einschätzung der Geschäftsstelle tendieren Kommissionsmitglieder in Anlehnung an die Variante 2 dazu eigenständige „Arbeitgeberteams“ einzurichten<sup>40</sup>. Es wird jedoch kein***

---

<sup>36</sup> Auch Schmid weist auf die Notwendigkeit hin, „integrierte bewerber- und stellenorientierte Vermittlung nach Chancenprognose mit Methoden des Fallmanagements und vermittlungsunterstützenden Leistungen“ zu betreiben (Thesen TP I, S. 7 und Schmid/Gangl Thesen TP III)

<sup>37</sup> Siehe dazu auch Kap 4.1.3 „Ausbau der Arbeitsmarktberatung hin zur Personalplanungsberatung“

<sup>38</sup> „Um Kunden auf der Arbeitgeberseite besser betreuen zu können, müssen Vermittler mehr Zeit für diese Aufgabe erhalten. 30 bis 40 Prozent der Vermittler sollen sich künftig ausschließlich mit der Arbeitgeberseite beschäftigen; heute sind dies eher 10-20%. Diese Anzahl ist notwendig, um Arbeitgeber systematisch und proaktiv anzusprechen, regelmäßige Kontakte zu halten sowie kontinuierlich Stellen zu akquirieren“ (Luft/Kraljic, TP I S. 6)

<sup>39</sup> Siehe Kap. 4.1.3

<sup>40</sup> Die Herren Fischer und Schickler plädieren für eine divisionale Organisation der Kundengruppe Arbeitgeber, die bedarfsgerecht (z.B. nach Branchen) zu segmentieren ist (Fischer/Schickler: Eckpunkte zu ausgewählten Themenfeldern, 15.Mai 2002). Dem scheint sich auch Herr Voscherau anzuschließen.

**konkreter Organisationsvorschlag unterbreitet. Ungeklärt ist insbesondere, wie die Organisation in (kleinen) Geschäftsstellen aussehen soll.**

Die Variante 2 ist nach Ansicht der Geschäftsstelle lediglich in relativ großen Geschäftsstellen und Hauptämtern umsetzbar. In mittleren und kleineren Geschäftsstellen ist aus organisatorischen Gründen lediglich die Variante 1 möglich. Auch wird in der Variante 2 der Nachteil darin gesehen, dass Kenntnisse über die Bewerber in einer solchen Organisationseinheit nicht gegeben sind, so dass auch in grösseren Geschäftsstellen und Hauptämtern eine zusätzliche Schnittstelle geschaffen wird.

Unabhängig von der organisatorischen Detailregelung spricht sich die Kommission für eine Segmentierung aus. Nach Auswertung der unterschiedlichen Aussagen der Mitglieder des Teilprojektes I scheint eine Segmentierung nach Unternehmensgröße bzw. Stellen- und Betreuungspotential<sup>41</sup> unstrittig zu sein.

1. **Große Unternehmen (ab 500 Mitarbeiter):** Vorrangige Aufgabe: Beratung bei Qualifizierungsmaßnahmen, bei Outplacement, bei betriebsbedingten Kündigungen bzw. insolvenzbedingtem Stellenabbau sowie Beratung bei der Personalplanung und strategischen Personalentwicklung (z.B. Qualifizierungsoffensive, Jobrotation, etc.)<sup>42</sup>. Die Betreuung solcher großen Unternehmen sollte über „**Key Account Manager**“ erfolgen, die bezirksübergreifend bei den zukünftigen Kompetenzzentren (heutige LAÄ) anzusiedeln wären.<sup>43</sup>
2. **Kleinere und mittlere Unternehmen (KMU):** Vorrangige Aufgabe: Beratung und Betreuung in allen Fragen in Zusammenhang mit der Besetzung offener Stellen einschließlich der Fragen zur Nachwuchsgewinnung bzw. zur Qualifizierung von Mitarbeitern. Die Betreuung dieser Unternehmen sollte nach **Branchen** aus einem Team mit spezifischem Branchen-Knowhow erfolgen.<sup>44</sup> Zu den weiteren Aufgaben könnte später aufgrund der erreichbaren Reputation auch die Gewinnung neuer Unternehmer (Eigentümerwechsel, Nachfolgefragen) gehören.
3. **„Kleinstunternehmen und Einzeldienstleister** sollten im Rahmen von Quartiersmanagement bei der Erschließung neuer Tätigkeitsfelder zum Beispiel in den

---

<sup>41</sup> Kraljic/Luft: Teilprojekt III - Aufgabenfeld III.5: Kunde Unternehmen

<sup>42</sup> Siehe Kap. 4.1.3

<sup>43</sup> So z.B. Voscherau, Eggert: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Arbeitsmarktforschung in einer reformierten Bundesanstalt für Arbeit; Beitrag zum TP III vom 3.6.2002, S. 8

<sup>44</sup> Schmid plädiert hinsichtlich einer stellenorientierten Vermittlungsstrategie für eine „betriebliche bzw. branchen- und berufsfachliche Organisationsstruktur“, auch da sie „vor allem für gut motivierte Bewerber ohne nennenswerte Vermittlungshemmnisse“ besser geeignet sei (Schmid, TP I - Thesen, S. 6).

Bereichen Kultur, Umwelt und Nachbarschaftsdienste (vgl. neu definierte Beschäftigungsfelder der EU um "Bedürfnisse in Bedarf umzuwandeln") bzw. bei der Infrastrukturförderung unterstützt werden. Diese Beratung sollte in enger Zusammenarbeit mit den Kommunen vor Ort erfolgen. Die BA sollte an dieser Stelle nur am Rande tätig werden.<sup>45</sup>

***Empfehlung des Teilprojektes I:***

***Die Bundesanstalt für Arbeit wird aufgefordert, umgehend die organisatorischen Voraussetzungen für eine personale, proaktive Arbeitgeberbetreuung zu schaffen, die aufbauend auf einer modernisierten Arbeitsmarktberatung (i.S. einer Personalplanungsberatung) die unterschiedlichen Kundensegmente auf Seiten der Unternehmen zielgruppenspezifisch bedienen kann.***

***Dabei geht die Kommission davon aus, dass***

- ⇒ ***für einzelne Wirtschaftsregionen für Großunternehmen ab 500 Mitarbeiter zentralisiert (z.B. durch LAÄ`s) „Key - Account - Manager“ eingesetzt und entsprechend geschult werden,***
- ⇒ ***für KMU`s in den jeweiligen Arbeitsmarktpartner teams der Arbeitsämter bzw. Geschäftsstellen Mitarbeiter benannt und geschult werden, die als feste Ansprechpartner für die Betriebe einer Branche oder Region (die spezifischen Organisationskriterien sollten dezentral festgelegt werden) zuständig sind.***

Hinweis 1: Prof. Schmid weist in seinen Thesen zum TP I darauf hin, dass der Ausbau der stellenorientierten Vermittlung zu spezifischen Dienstleistungspaketen für kleine und mittlere Unternehmen für diese gebührenpflichtig sein könnte. Rechtlich ist hierfür die Grundlage im § 43 Abs. 2 SGB III bereits gegeben.<sup>46</sup>

Hinweis 2: Im Beitrag Kraljic/Luft zum TP III wird die Beibehaltung bzw. Einrichtung sogenannter „P-Teams“ zur Betreuung von Arbeitgebern gefordert. „Das heißt die P-Teams, die im Rahmen der Vermittlungsoffensive eingerichtet wurden, sollten demnach institutionalisiert und personell verstärkt werden.“ Diesbezüglich gelten jedoch die Bedenken, die gegenüber der o.a. Variante 2 geäußert wurden, zumal in

---

<sup>45</sup> Kraljic/Luft, a.a.O., S. 2.

<sup>46</sup> Danach kann das Arbeitsamt „vom Arbeitgeber die Erstattung besonderer bei einer Arbeitsvermittlung entstehender Aufwendungen (Aufwendungsersatz) verlangen, wenn  
1. Die Aufwendungen den gewöhnlichen Umfang erheblich übersteigen und  
2. Es den Arbeitgeber bei Beginn der Arbeitsvermittlung über die Erstattungspflicht unterrichtet hat.“

kleineren Geschäftsstellen eine Fachlichkeit dann nicht mehr zu gewährleisten wäre (1 stellenorientierter Vermittler für die gesamte Geschäftsstelle).

### 3.1.3 Optimierung der Dienstleistung für den Kunden Arbeitnehmer

Der Neuausrichtung der Binnenorganisation der Arbeitsvermittlung und -beratung kommt auch für die Kundengruppe „Arbeitnehmer“ entscheidende Bedeutung zu. Nicht alle Arbeitssuchenden bedürfen der gleichen Unterstützung. Rat und Hilfe suchende Arbeitnehmer sind daher zu differenzieren, mit welchen Dienstleistungen und in welcher Intensität ihnen geholfen werden muss.

#### 3.1.3.1 Segmentierung der Kundengruppe Arbeitnehmer

Innerhalb des Teilprojektes I ist es unstrittig, auch die Kundengruppe Arbeitnehmer zu segmentieren. Keine einheitliche Sicht ist hingegen bei der Festlegung der Kriterien zur Segmentierung festzustellen. Die im Ausland gewonnenen Erkenntnisse (insbesondere Österreich, Niederlande) wurden dabei ebenso zugrunde gelegt<sup>47</sup> wie innerdeutsche Erfahrungen<sup>48</sup> oder auch wissenschaftliche Ergebnisse.<sup>49</sup>

Alle Konzepte zur Segmentierung sehen die Aufteilung der Kundengruppe Arbeitnehmer grundsätzlich anhand des Kriteriums „Intensität der Hilfe (zur Selbsthilfe)“. Daraus ergeben sich jedoch, je nach Sicht der Dinge unterschiedlich viele Segmentgruppen. In Österreich werden drei, in den Niederlanden vier Gruppen gebildet; Fischer/Schickler sehen die Segmentierung „in zwei Säulen“ (vgl. S. 6), Schmid erscheint eine Differenzierung nach vier Funktionsbereichen sinnvoll und Articus sieht die „Segmentierung im Sinne einer passgenauen Hilfe ... als Spezialisierung von Vermittlern auf Zielgruppen besonderer, vergleichbarer Bedarfslagen ...“ (vgl. S. 3).

Nach Auffassung von Luft/Kraljic (sollten) „die Kriterien zur Segmentierung, die Segmente und mögliche Segmentstrategien (...) bundesweit einheitlich definiert werden. Die definierten Standard-Strategien bilden dann einen Baukasten. Aus diesem sollen anhand von regionalen Gegebenheiten spezifische Methoden gewählt werden.“ (vgl. S. 1-2)

Schmid vertritt hingegen folgende These: „Weder aus der Organisationstheorie noch aus dem internationalen Vergleich lassen sich jedoch eindeutig optimale Organisationsstrukturen herausfiltern. Deshalb sollten die Arbeitsämter (bzw. Jobagenturen) in der Ausgestaltung der Binnenorganisation Gestaltungsfreiheit haben. Was zählt, sind der Reintegrationserfolg und

---

<sup>47</sup> vgl. Luft/Kraljic, S. 1 ff

<sup>48</sup> vgl. Fischer/Schickler, S. 6

<sup>49</sup> vgl. Schmid, TP I - Thesen S. 5-6)

die Effizienzsteigerung, die durch ein geeignetes Budgetierungs-, Controlling- und Evaluationssystem zu messen sind.“

***Empfehlung des Teilprojektes I (Vorschlag der Geschäftsstelle):***

***Die Bundesanstalt für Arbeit wird aufgefordert,***

- 1. umgehend das Angebotskonzept der Arbeitsvermittlung in der Form fortzuschreiben, dass entsprechend der nachfrageorientierten Differenzierung (Orientierung, Beratung und Betreuung) entsprechende Dienstleistungsangebote für die Kundengruppe Arbeitnehmer weiter entwickelt und***
- 2. für Beratungs- und Betreuungskunden entsprechend des im Rahmen eines Profilings festgestellten Vermittlungspotentials entsprechende Beratungs- und Betreuungskonzepte als Methodenangebot zu Verfügung zu stellen***
- 3. durch Ausbau der Selbstinformationseinrichtungen zu einem virtuellen Arbeitsmarkt (siehe Kap. 3.1.4) die Möglichkeiten zur Eigenaktivität auch auf Seiten der Kundengruppe Arbeitnehmer zu stärken.***

**Hinweise der Geschäftsstelle:**

1. Auch aufgrund der Erfahrung, dass ca. 1/3 der neu gemeldeten Arbeitslosen innerhalb der ersten drei Monate wieder Arbeit finden (siehe unten Kap. 3.3.3), wird davor gewarnt, ein flächendeckendes Profiling gesetzlich vorzuschreiben. Hier sollte auf die Fachkompetenz der Vermittler/Berater vertraut werden und eine individuelle Risikoeinschätzung in die dezentrale Verantwortung der Fachkräfte gelegt werden.
2. Besondere Dienstleistungsangebote für Jugendliche bis 25 Jahre: Die Trennung der Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung sollte durch eine gemeinsame Zuständigkeit für Jugendliche bis 25 Jahre aufgehoben werden, um einerseits auch nachfrageseitig die Berufsfachlichkeit sicher zu stellen und andererseits die Ansprechpartner der Angebotsseite zu minimieren.

**3.1.3.2 Qualitative Verbesserung der Beratung/Vermittlung**

In Österreich und Schweden konnte eine Entlastung der Vermittlungsfachkräfte durch die Einrichtung von Selbstbedienungseinrichtungen, Segmentierung und einfache Dienstleistungen (Hilfe zur Orientierung etc.) für einzelne Segmente erreicht werden. Auch die Vorschläge des Teilprojektes I gehen in diese Richtung, wobei Entlastungswirkungen zusätzlich sowohl durch Vereinfachung des Leistungs- und Förderungsrechts<sup>50</sup> als auch durch

---

<sup>50</sup> siehe dazu Kap. 3.3 und 3.2

den Abbau der Regelungsdichte sowie der Stärkung der dezentralen Verantwortung erreicht werden sollen.

Auch die Zusammenführung beraterischer und vermittlerischer Dienstleistungen, die sich einerseits aus der Segmentierung, andererseits aus dem Gebot der individuellen, an den Vermittlungsaussichten orientierten Qualifizierung ergibt, erhöht die Ressourcen für Vermittlungsaktivitäten.

**Empfehlung des Teilprojektes I:**

- 1. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die sich aufgrund der Vorschläge der Kommission rechnerisch ergebenden Einsparungen im Personalhaushalt bei der BA zur Intensivierung der Vermittlungsaktivitäten zu belassen**
- 2. Die Bundesanstalt für Arbeit wird aufgefordert, die durch die Vorschläge der Kommission entstehenden personellen Ressourcengewinne in der Fachaufgabe „Arbeitsvermittlung“ zu nutzen (angestrebt wird ein Verhältnis von Vermittler zu Arbeitssuchenden von maximal 1 zu 200)<sup>51</sup>.**

**3.1.4 Berufsfachliche Orientierung der Berater/Vermittler**

Neben der Pro-Kopf-Relation als Hemmnis effektiver Vermittlungsarbeit wird auch immer wieder Kritik an der fehlenden Fachkompetenz der Berater und Vermittler geäußert, die darauf zurückgeführt wird, dass mit der Implementation des Organisationskonzeptes AA 2000 die berufsfachliche Zuständigkeit (Zuordnung nach „Berufsbereichen“) durch eine universelle Zuständigkeit (Mengenteilung) abgelöst wurde.<sup>52</sup> Eine Fachlichkeit der Berater und Vermittler wird von den Mitgliedern des Teilprojektes zwar begrüßt, jedoch sind die Kriterien nicht diskutiert wurden, auf denen diese Fachlichkeit aufbauen sollte. Aufgrund der, zu entscheidenden Segmentierungsfrage in allen Kundengruppen ist hier eine erneute Überprüfung angebracht.

---

<sup>51</sup> Nach Auffassung von Luft/Kraljic „erscheint längerfristig ein Verhältnis (*Vermittler/Berater : Arbeitssuchende*) von eins zu 200 für eine erfolgreiche Vermittlungstätigkeit erforderlich. Für Langzeitarbeitslose bzw. sonstige schwierige Vermittlungsfälle ist eine besonders intensive Betreuung notwendig. In Schweden wurden entsprechend im Rahmen der „Aktivitätengarantie“ ein Betreuungsverhältnis von einem Vermittler für 25 Arbeitslose eingerichtet.“ Die Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen der Schweiz (RAV) weisen durchgängig eine Relation 1 zu 90 bis 120 Arbeitssuchende auf. Eine deutliche Verringerung der zu betreuenden Kunden pro Mitarbeiter der Vermittlung fordern auch Kunkel-Weber (vgl verdi: „Für eine lebendige Arbeitsverwaltung“) und Fischer/Schickler (S. 9: „Anzustreben ist ein Betreuungsverhältnis im Sinne der Beschäftigungsberatung und -vermittlung von 1:150-200 max.“

<sup>52</sup> Dass dies nicht unbedingt so sein muss, zeigt nicht nur der entsprechende RdErl der BA, der verschiedene Zugangssteuerungen zu den Teams zulässt, sondern zeigen auch Beispiele einzelner Ämter (z.B. AA Saarbrücken), in denen auch heute noch berufsfachliche Zuständigkeiten bestehen.

Unabhängig davon ist Voraussetzung für eine effiziente Arbeitsvermittlung, „dass die „Passung der Profile“ von Angebot und Nachfrage zustande kommt. ... Dabei darf weder auf der Angebots- noch auf der Nachfrageseite von statischen Profilen ausgegangen werden. *Bei der Arbeitsvermittlung geht es um die Einschätzung von Entwicklungspotenzialen und deren Zusammenführung sowie um die schnellstmögliche (möglichst präventive) Einleitung von Anpassungsprozessen.* Dieses „interaktive Anpassen“ („Matching“) setzt daher häufig auch Informationen voraus, die weder in der Bewerber- oder Stellendatei der Arbeitsverwaltung noch in der Personalstelle des Betriebs standardisiert und unmittelbar abrufbar verfügbar sind.“<sup>53</sup> Gerade deshalb ist eine gewisse Fachlichkeit erforderlich, die sich die Verwandtschaftsverhältnisse einer „Job Familie“<sup>54</sup> zu nutze macht.

Zu einer „Job Familie“ gehören solche Jobs, die untereinander durch inhaltliche, prozessuale oder organisatorische Nähe über Hierarchien und Strukturen hinweg aufgrund ähnlicher Aufgaben und Kompetenzen miteinander verwandt sind. Es gibt darüber hinaus – auch in der Vergangenheit in der BA genutzt - eine Vielzahl von sehr unterschiedlichen Ansätzen, um fachlich-inhaltliche Zusammenhänge von Berufen (Job-Familien-Prinzip) darzustellen und vermittlerisch zu nutzen, z.B. Berufsfelder, Berufsgruppen nach statistischen Merkmalen, Branchen und Wirtschaftsbereichen oder Kenntnisse, Fertigkeiten und Qualifikationen wie in coArb, dem Vermittlungssystem der BA, durch Verschlüsselungssysteme dargestellt.

Entscheidend für den qualifizierten Abgleich individueller Bewerbermerkmale und geforderter Qualifikationen auf der Stellenseite ist die Entwicklung entsprechender Profile. Die Mitglieder des Teilprojektes begrüßen die derzeitige Aktivitäten der BA zur Weiterentwicklung des Systems eines kundengerechten Kompetenzen - Katalogs.<sup>55</sup>, der auf der Grundlage des bestehenden coArb - Schlüssels mit ca. 15.000 - 20.000 beruflichen Merkmalen aufgebaut ist. Da die Anliegen erfahrungsgemäß sehr unterschiedlich sind, sollen den Bewerbern und den Stellenanbietern verschiedene Ordnungsmöglichkeiten angeboten werden, die frei gewählt werden können.

Dies soll nicht nur die Fachlichkeit und Professionalität von Beratern und Vermittlern stärken, sondern auch die Kundenzufriedenheit aller Kundengruppen dadurch erhöhen, dass komfortable und informative Möglichkeiten auch für die Kunden der öffentlichen Arbeitsverwaltung geschaffen werden. Hierzu ist neben der fachlichen Gestaltung eines „Virtuellen Arbeitsmarktes“ auch die Weiterentwicklung entsprechender IT-Techniken (siehe

---

<sup>53</sup> Schmid, TP I - Thesen, S. 2

<sup>54</sup> siehe Hartz, Peter: Job Revolution. Wie wir neue Arbeitsplätze gewinnen können. Frankfurt 2001

<sup>55</sup> aus der Antwort des Referat Ic3 vom 08. Mai 2002 auf entsprechenden Prüfauftrag



Kap. 3.6.1) erforderlich, die selbstverständlich auch den Ausbau der Selbstinformationseinrichtungen beeinflussen.

**Empfehlung des Teilprojektes I:**

**Die Bundesanstalt für Arbeit wird aufgefordert, die Fachlichkeit von Vermittlern und Beratern durch eine entsprechen Aus- und Weiterbildung, insbesondere in Bezug auf das Job-Familien-Prinzip sicher zu stellen. Hierzu bedarf es auch entsprechender Einblicke in die betriebliche Praxis (siehe dazu auch Kap. 2.1.3 und 3.6.2).**

**3.1.5 Ausbau der Selbstinformationseinrichtungen zum „Virtuellen Arbeitsmarkt“**

Das Prinzip des „Förderns und Forderns“ setzt auch auf Eigeninitiative der Marktteilnehmer. Um diese Eigeninitiative auszubauen, hat die Bundesanstalt für Arbeit in den letzten Jahren im Rahmen ihres „Angebotskonzeptes“ die Selbstinformationseinrichtungen (SIE) ausgebaut (SIS, AIS, ASIS, Berufe-net, etc.). Die Kommission begrüßt die Bestrebungen der Bundesanstalt, den Ausbau der SIE zu einem „virtuellen Arbeitsmarkt“ fortsetzen zu wollen.<sup>56</sup>

Ziel dieses Ausbaus muss die selbständige Nutzung von Informationsangeboten über Arbeitsmärkte, Berufe, Berufsentwicklungen, Weiterbildungsmöglichkeiten, offene Stellen usw. ebenso sein wie die interaktive Erstellung von Bewerbungsunterlagen, die Suche nach Arbeitskräften, Arbeitsstellen oder die Anmeldung zu Qualifizierungsmaßnahmen, kurz: im Rahmen des Angebotskonzeptes soll der Arbeitgeber sich selbst Arbeitskräfte selbst suchen bzw. Arbeitssuchende/Arbeitslose sich selbst über den „virtuellen Arbeitsmarkt“ vermitteln können.<sup>57</sup> In einer weiteren Ausbaustufe sollten die Kunden auch in der Lage sein, über die Selbstbedienungseinrichtungen alle Arbeitsamtsdienstleistungen, einschließlich der Beantragung von Lohnersatzleistungen, selbständig zu nutzen. Dabei **ergeben sich folgende Anforderungen an das System**<sup>58</sup>:

- Menügeführte Unterstützung zur Eingabe bisher mit Hilfe von Papierformularen abgewickelter Stammdatenerfassung und weiterer Datenerhebungen zur Vorbereitung eines Profiling (Unterstützung durch z.B. Auswahllisten, kontextsensitive Hilfen,

---

<sup>56</sup> Vgl. hierzu „Management Summary“ zum Projektvorschlag der BA im Rahmen des 2. eGovernment-Wettbewerbs, Geschäftsbereich 1, Referat Ic1 – 1431 (B)

<sup>57</sup> Schmid wünscht die Prüfung, inwieweit ein internetgestütztes Selbstinformationssystem nebst Schnittstelle zur personellen Vermittlungs- und Beratungsaktivität die innere Organisationsstruktur der BA beeinflusst?

<sup>58</sup> Nachfolgende Anforderungen sind dem Papier von Luft/Kraljic: „TP I – Arbeitsvermittlung und Beratung“ vom 30.5.2002 sinngemäß entnommen.

eingabeabhängige Entscheidungsvorschläge – Vorbild könnten dabei Programme zur Erstellung von Steuererklärungen sein)

- Verknüpfung der Selbstbedienungseinrichtungen mit den Systemen der Vermittler/Berater (Datentransparenz zur Ermöglichung der Weiterbearbeitung im Rahmen evtl. notwendig werdender personaler Unterstützung bzw. um den Arbeitssuchenden das gleiche Stellenangebot wie dem Vermittler zur Verfügung zu stellen)
- Verbesserung der Suchmöglichkeiten von Stellen durch intelligente Menüführung
- Optimierung der Suchmöglichkeiten nach Arbeitskräften unter Nutzung von Qualifikationsanforderungen
- Ermöglichung von eigenen Zugängen zu den entsprechenden (ggf. neu zu schaffenden) IT-Fachanwendungen für externe Anwender (z.B. Großbetriebe). Unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen Austausch von Stellen- und Bewerberdaten zwischen BA und Unternehmen über maschinelle, voll automatisierbare Schnittstellen
- Einrichtung eines Call-Centers zur Unterstützung der Kunden bei der Nutzung der Selbstbedienungssysteme (z.B. zur Beantwortung von weitergehenden technischen Fragestellungen und zur ggf. notwendigen Weitervermittlung zu benötigten qualifizierteren Ansprechpartnern)<sup>59</sup>

### **3.2 Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik (TP III)**

#### ***Empfehlungen/Forderungen des Teilprojektes I an das TP III:***

***Zur Vereinfachung des Instrumenteneinsatzes und zur Stärkung der Kompetenz und Reputation der Berater/Vermittler wird vorgeschlagen, die Vielzahl der Subventionen zur Unterstützung der Vermittlungstätigkeit zu vereinheitlichen.***<sup>60</sup> Konkret bedeutet dies:

- Die verschiedenen **Eingliederungszuschüsse** (bei Einarbeitung, für Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte und sonstige Behinderte, für ältere Arbeitnehmer und für Jugendliche, bei Rotation, bei Neugründungen, Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen und Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose) sind auf eine einzige Leistung zu reduzieren und stärker zu pauschalisieren.

Gemeinsames Ziel dieser Leistungen ist, durch Subventionierung eventuelle Vermittlungerschwernisse zu kompensieren. Hierzu reicht ein Instrument aus, das es dem

---

<sup>59</sup> Zu den externen Kommunikationsstrukturen siehe auch Kap. **xxxxx**

<sup>60</sup> Eine Reduzierung und Vereinfachung der Instrumente fordern auch Schmid/Gangl, S. 3

Vermittler ermöglicht, die Höhe und Dauer der Förderung gezielt an den individuellen Hemmnissen des einzelnen Arbeitnehmers auszurichten.

- Eine Pauschalierung und Vereinfachung ist auch bei den **Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung** (UBV / MOBI) erforderlich, um die Vermittler/Berater von sachbearbeitenden Aufgaben zu entlasten (Derzeit: Einzelfallprüfung von Anträgen auf Erstattung relativ geringfügiger Beträge im Zusammenhang mit der Arbeitsaufnahme entstehenden Kosten, z.B. Bewerbungs- und Reisekosten, Lichtbilder, Porti, Kosten für Arbeitskleidung) .

*Seitens des BMA`s<sup>61</sup> wird daher vorgeschlagen, ähnlich der Regelung des § 421 g SGB III, Arbeitnehmern, die Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe haben, nach ihrer Arbeitslosmeldung einen einmaligen Pauschalbetrag zur Verfügung zu stellen, mit dem die Bewerbungsaktivitäten und eventuelle Reisekosten im Zusammenhang mit Vorstellungsgesprächen pauschal abgegolten werden. Entsprechend der bisherigen Regelung, wonach 260 € jährlich für Bewerbungskosten vom Arbeitsamt übernommen werden, sollte dieser Pauschalbetrag etwas höher liegen, da hiermit auch weitergehende Aufwendungen, z. B. nicht gedeckte Reisekosten zu Vorstellungszwecken, mit abgedeckt werden sollen. Ein Betrag von 500 € müsste - abgesehen von Härtefällen oder besonderen Schwierigkeiten bei der Vermittelbarkeit - als ausreichend angesehen werden.*

*Auch bei den **Mobilitätshilfen**, darunter die **Umzugskostenbeihilfe**, die als Darlehen für das Befördern des Umzugsguts innerhalb von zwei Jahren nach Aufnahme der Beschäftigung gewährt werden kann, sollte anstelle des Darlehens ein Zuschuss vorgesehen werden, mit dem alle Kosten, die im Zusammenhang mit dem Umzug entstehen, einmalig abgegolten werden. Ähnlich der Regelung im Jugendsofortprogramm bzw. der im Rahmen der Freien Förderung von einigen Arbeitsämtern in den neuen Bundesländern praktizierten Förderung einer Mobilitätshilfe, teilweise Job-Bonus genannt, sollte ein einmaliger Betrag von 2500 € als Zuschuss gewährt werden, mit dem alle Kosten, die im Zusammenhang mit der Wohnungssuche und dem Umzug an einen anderen Ort stehen, einmalig abgegolten sind, wobei eine Arbeitsaufnahme und ein Bestand des Beschäftigungsverhältnisses von mindestens einem Jahr Voraussetzung sein sollten.*

---

<sup>61</sup> Der Prüfauftrag an das BMA wurde seitens des TP I aufgrund einer Absprache mit dem TP III erteilt.

**Empfehlung des Teilprojektes I:**

**Der Gesetzgeber vereinfacht die im 4. Kapitel des SGB III aufgeführten Leistungen an Arbeitnehmer, insbesondere die Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung nach § 45 und 46 SGB III sowie die Mobilitätshilfen nach § 53 und 54 SGB III im vorgenannten Sinne.**

**3.3 Gewährung von Lohnersatzleistungen (TP II)**

Die Bundesanstalt für Arbeit zahlt insgesamt rd. 50 Leistungen für verschiedenste Zwecke aus, darunter u.a. die echten Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe), andere lohnähnliche Leistungen (Unterhaltsgeld und Anschluss-Unterhaltsgeld bei oder nach Förderung beruflicher Weiterbildung). An der Gewährung von Lohnersatzleistungen sind auch Fachkräfte der Arbeitsvermittlung beteiligt, was häufig als Belastung mit sachfremden Aufgaben verstanden wird.

**Empfehlungen/Forderungen des Teilprojektes I an das TP II:**

**Um dem Grundsatz des Vorranges der Vermittlung vor dem Bezug von Leistungen besser als bisher Rechnung tragen zu können, sollte die Rechtslage vereinfacht, die Regelungsdichte abgebaut und das Anreizsystem verändert werden.** Ein Vergleich mit Regelungen im europäischen Ausland zeigt, dass sich Deutschland sowohl bei der Höhe der Lohnersatzleistungen als auch bei den meisten anderen Parametern im europäischen und internationalen Durchschnitt/Mittelfeld bewegt.

Auffallend ist, dass der Veränderung der Entgeltersatzleistungen im Rahmen der Reformprozesse in anderen europäischen Staaten vergleichsweise geringe Bedeutung beigemessen wurde. Im Vordergrund standen vielmehr organisatorische Veränderungen der Arbeitsverwaltung. Zu berücksichtigen ist aber, dass Deutschland auf Grund seiner Größe, der wiedervereinigungsbedingten Besonderheiten, etc. insbesondere mit den kleineren, häufig als modellhaft vorgestellten Staaten (Dänemark, Niederlande, Österreich) nicht vollumfänglich vergleichbar ist.

**3.3.1 Trennung von Leistung und Vermittlung**

In verschiedenen Workshops der Kommission wurde die organisatorische Trennung von Leistungsgewährung und Vermittlung diskutiert.<sup>62</sup> Eine solche Trennung wurde im

---

<sup>62</sup> So auch im Workshop 2 des TP I am 17. Mai 2002

wesentlichen gefordert, um Berater und Vermittler von so genannten vermittlungsfremden Leistungen zu entlasten und ihnen so mehr Zeit für ihr „Kerngeschäft“ zu geben.

Bei einer solchen Diskussion wird oft nicht bedacht, dass der Vorrang von Vermittlung in Arbeit vor der Gewährung von Lohnersatzleistungen postuliert, dass die Versicherungsleistung nur dann erbracht werden kann, wenn die Aufnahme von Arbeit nicht gelingt. Auch unter versicherungsrechtlichen Überlegungen kommt der Mitwirkung des Arbeitslosen zur Aufnahme von Arbeit (also der Schadensminderungspflicht) erhöhte Bedeutung zu. Das „Dilemma der Arbeitsämter“, wie Sell es nennt<sup>63</sup>, ist insofern dann kein Dilemma der Arbeitsämter, sondern ein grundsätzliches Problem der Versicherung des Risikos Arbeitslosigkeit. Auch Sell gibt zu, dass die „erheblichen Kontroll- und Sanktionierungsmöglichkeiten ... aus der Funktionslogik der Versicherung .. zwingend“ sind.<sup>64</sup> Diese Kontroll- und Sanktionsaufgaben sind unabhängig davon, wo die Gewährung von Lohnersatzleistungen angesiedelt ist, in jedem Fall von Vermittlungsfachkräften durchzuführen, da nur sie über die notwendige Fachkompetenz (z.B. Beurteilung von Verfügbarkeit und Zumutbarkeit) verfügen, um zu beurteilen, ob der Versicherte seiner Schadensminderungspflicht nachgekommen ist. Dies belegen letztlich auch die Erfahrungen in jenen Ländern, die eine institutionelle Trennung von „Vermittlungsagenturen“ und „Versicherungen“ eingeführt haben. Auch dort erfolgt eine Beurteilung der Schadensminderungspflicht durch die Vermittler.

Insofern wird eine institutionelle oder organisatorische Trennung von Leistungsgewährung und Vermittlung keinesfalls das „Dilemma der Arbeitsämter“ lösen, da - bei gleicher Rechtslage - weder eine Entlastung der Vermittler/Berater von vermittlungsfremden Aufgaben erfolgt, noch das Spannungsverhältnis zwischen der Dienstleistungs- und der Ordnungsfunktion der Vermittler aufgehoben wird.<sup>65</sup> Zu befürchten ist aber, dass erneut Schnittstellen im Verfahrensablauf geschaffen werden, die durch die räumliche Zusammenlegung von Leistungs- und Vermittlungsbereichen 1994 minimiert und durch die Einführung des Organisationsmodells AA 2000 aufgehoben werden sollten.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Sell, Arbeitsämter - ein Auslaufmodell? In Wirtschaftsdienst 2002.2

<sup>64</sup> a.a.O., S. 149

<sup>65</sup> Die Mitteilungspflicht des Vermittlers an die Versicherung wird weiterhin dazu führen, dass dem Vermittler die „Schuld“ an Leistungsminderung oder -entzug zugewiesen wird.

<sup>66</sup> So kommt auch Schmid (TP I - Thesen, S. 1) zu folgender Schlußfolgerung: „Die Zusammenlegung der Vermittlungs- und Leistungsabteilungen nach dem Arbeitsamt 2000 Modell rückgängig zu machen ist keine Lösung. Der Wurm der Dominanz der Leistungsfragen steckt schon in der Arbeitsbeschreibung der alten Vermittlungsabteilung: Leistungsberatung, Vorbereitung von Leistungsanträgen und Kontrollaufgaben in Bezug auf Leistungen. Eine echte Befreiung wäre entweder eine (interne) organisatorische Trennung der Verwaltung der Leistungen von der Arbeitsvermittlung<sup>66</sup>, oder eine radikale Rationalisierung des Leistungsrechts (nach österreichischem Vorbild) und/oder die konsequente Differenzierung der Leistungs-, Vermittlungs- und Beratungsleistungen nach Kundengruppen, jedoch in einer Anlaufstelle („one-stop-shop wie in England).“

**Empfehlungen/Forderungen des Teilprojektes I an das TP II:**

**Um Berater und Vermittler zukünftig von Zuarbeiten für die Versicherung stärker zu entlasten, scheinen Vereinfachungen im Leistungsrecht angebrachter als die institutionelle oder organisatorische Trennung von Vermittlung und Leistung.<sup>67</sup>**

Angedacht wurde hier einerseits die Pauschalierung von Arbeitslosengeld ebenso wie die Fortzahlung von Arbeitslosengeld (anstelle der Bewilligung von Unterhaltsgeld) bei Weiterbildungsmaßnahmen. Auch ist daran gedacht, administrative Tätigkeiten, die in Verbindung mit der Leistungsgewährung stehen, von den Vermittlungsfachkräften hin zu den leistungsgewährenden Stellen zu verlagern.<sup>68</sup>

### **3.3.2 Privatisierung der Arbeitslosenversicherung**

Auch im Teilprojekt I wurde in Zusammenhang mit der Trennung von Leistungsgewährung und Arbeitsvermittlung (zur Entlastung der Vermittlungsfachkräfte) über eine Privatisierung der Versicherungsleistungen nachgedacht.<sup>69</sup>

Überlegungen, die Arbeitslosenversicherung von dem Bereich der Arbeitsvermittlung zu trennen und in Form einer privaten Arbeitslosenversicherung auszugestalten, basieren teilweise auf Beispielen im europäischen Ausland. So übernehmen in Dänemark etwa die Zahlung von Arbeitslosengeld 35 privatrechtlich organisierte, nach Branchen gegliederte Versicherungsgesellschaften („a-kassen“). Die Niederlande, die traditionell die Versicherungsleistungen privat auszahlten, bewegen sich im Rahmen ihrer seit Beginn dieses Jahres installierten Reform der Arbeitsverwaltung wieder davon weg; hier ist jedoch die Versicherungsleistung weiterhin von den Zentren für Arbeit und Einkommen („CWI“) getrennt.

Angedacht wurde eine vollständige Privatisierung der Arbeitslosenversicherung im Rahmen eines kapitalgedeckten Systems<sup>70</sup> bzw. durch eine Risikoversicherung. In beiden Fällen stellt sich die Frage der Versicherbarkeit, wobei zu berücksichtigen ist, dass aufgrund des unterschiedlichen Arbeitsplatzrisikos Ungleichbehandlungen zu befürchten sind. Ein

---

<sup>67</sup> Auch Schmid/Gangl (S. 8) fordern: „Vermittlung, vermittlungsfördernde Leistungen und Existenzsicherung (Arbeitslosengeld) sind – vor dem Hintergrund gewachsener Strukturen – Kernaufgaben der deutschen Arbeitsverwaltung. Sie sollten auch im Sinne des „Förderns und Forderns“ integriert bleiben.“

<sup>68</sup> Siehe dazu die Vereinfachungsvorschläge BRH

<sup>69</sup> In Zusammenhang mit dem 2. Workshop wurde dieses Thema sowohl im Rahmen des internationalen Vergleiches als auch in Zusammenhang mit der Sollkonzeption (Impulsreferat durch Prof. Sell).

<sup>70</sup> Analog zur Kapitallebensversicherung spart der Versicherungsnehmer Beiträge an, aus denen ggf. der Versicherungsfall - Arbeitslosigkeit - finanziert wird. Tritt der Versicherungsfall nicht ein, wird das angesparte Kapital zuzüglich der Zinsen und sonstigen Erträge zum Zeitpunkt des Rentenfalles ausgezahlt

Kapitaldeckungsverfahren benachteiligt Arbeitnehmer in Wirtschaftszweigen mit einem erhöhten oder einem saisonal wiederkehrenden Arbeitslosigkeitsrisiko.

Ähnliche Probleme wirft auch eine Risikoversicherung auf, da Arbeitslosigkeit von verschiedenen Faktoren abhängig ist, die nicht allein in der Person des Versicherten liegen (z.B. Konjunktorentwicklung, Naturkatastrophen oder terroristische Aktionen). Unbekannt ist daher die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Arbeitslosigkeit und die Höhe des damit verbundenen Schadens. Ein nicht kalkulierbares Risiko<sup>71</sup> stellt die Versicherbarkeit in Frage, da der Risikofaktor Grundlage für die Beitragsberechnung ist. Im Falle einer Zwangsversicherung wären entweder die Prämien so hoch, dass sich die Annahme einer Arbeit in diesen Bereichen nicht lohnt oder bei festgelegter Prämienhöhe Versicherungen nicht bereit wären, das Risiko zu tragen.

Im Falle einer freiwilligen Versicherung ist anzunehmen, dass

- für die guten Risiken (Arbeitnehmer in Branchen mit geringem Risiko, von Arbeitslosigkeit betroffen zu werden) kein Bedarf nach einer Versicherung besteht
- sich vorrangig die schlechten Risiken versichern würden, mit der Folge, dass diese in der Regel ohnehin schlechter verdienenden Arbeitnehmer finanziell überdurchschnittlich belastet wären und daher
- sich der Personenkreis mit einem besonders hohen Risiko aufgrund der Beitragshöhe nicht versichern würde (die finanziellen Lasten im Falle der Arbeitslosigkeit ggf. dann dem Steuerzahler aufgebürdet werden).

***Empfehlungen/Forderungen des Teilprojektes I an das TP II:***

***Die Kommission lehnt eine Privatisierung der Lohnersatzleistungen ab, da allein die Privatisierung keine Entlastungswirkung für Vermittlungsfachkräfte mit sich bringt.***

### **3.3.3 Abbau von negativen Anreizen, Schaffung positiver Anreize**

Im Rahmen des Konzeptes „Fördern und Fordern“ sind Eigeninitiative und selbständiges Bemühen zur Erlangung eines Arbeitsplatzes verstärkt einzufordern. Hierzu sind die mit dem Job-Aktiv-Gesetz geschaffenen Möglichkeiten verstärkt zu nutzen: Die auf der Basis des „Profiling“ erstellten Eingliederungsvereinbarungen sollten dabei konkrete Festlegungen hinsichtlich der Eigenbemühungen beinhalten „und turnusmäßige Beratungen verstärkt

---

<sup>71</sup> Im 2. Workshop des TP I hielt allerdings Prof. Sell eine Risikoversicherung auf der Basis von Schadensklassen für kalkulierbar.

werden<sup>72</sup>. Zu berücksichtigen ist dabei, dass entsprechende Anreize geschaffen werden, die auch Wirkung zeigen.

In der Regel kann im Rahmen eines Erstkontaktes mit der Arbeitsvermittlung erst dann sinnvoll über eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt geredet werden, wenn die finanziellen Fragen des Versicherten (Arbeitslosengeldanspruch und -höhe) geklärt sind. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass über 30 % der Arbeitslosen weniger als 3 Monate und über 15 %<sup>73</sup>, weniger als einen Monat arbeitslos sind, lässt sich durch die Gewährung einer pauschalen Leistung innerhalb der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit der Verwaltungsaufwand in erheblichem Umfang reduzieren. Dies hätte den Vorteil, dass der Vermittler von Aufgaben des Leistungsrechts entlastet werden könnte und der Arbeitslose in der ersten Zeit der Arbeitslosigkeit ausreichend Klarheit über die vom Arbeitsamt zu erwartende Leistung hätte.

Andererseits dürfen „Lohnersatzleistungen .. keine falschen Anreizstrukturen schaffen wie bei der sehr langen Bezugsdauer für ältere Arbeitslose und der Arbeitslosenhilfe auf faktisch unbestimmte Zeit. ... Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist daher zu begrenzen.“<sup>74</sup> Eine solche Begrenzung muss aber davon abhängig gemacht werden, dass Arbeitslosen entsprechende Angebote gemacht werden. Hierzu sollten neben den „Personal-Service-Agenturen“ (siehe Kap 2.1.4) auch marktbezogene, individuell ausgerichtete Weiterbildungsangebote zählen.<sup>75</sup>

Das Leistungsrecht muss insgesamt durch die Zusammenfassung von Leistungen und die Schaffung von größeren Entscheidungsspielräumen vereinfacht und flexibler gestaltet werden. Sinnvoll erscheint z.B. die Abschaffung des Unterhaltsgeldes (Uhg) und stattdessen die Weiterzahlung des Arbeitslosengeldes während der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme. Die Höhe des Unterhaltsgeldes entspricht in der Höhe ohnehin dem Arbeitslosengeld, so dass sich für den Leistungsempfänger insoweit kein Unterschied ergibt. Erspart würde allerdings Verwaltungsaufwand in erheblichem Umfang, der durch den Wechsel der Leistungsarten entsteht.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Schmid, TP I - Thesen, S. 8

<sup>73</sup> 15,5 % unter 1 Monat; 34,1 % unter 3 Monate (Stand: Juni 01)

<sup>74</sup> Schmid, TP I - Thesen, S. 8

<sup>75</sup> Entsprechend der Europäischen Beschäftigungsstrategie ist Jugendlichen spätestens nach einem halben Jahr, älteren Erwerbspersonen spätestens nach einem Jahr ein faires Bildungs- oder Jobangebot zu unterbreiten. Weiterer versicherungsrechtlicher Leistungsbezug ist, wie etwa in der Schweiz, an die Annahme eines solchen Angebots geknüpft. Hierauf weist Schmid (S. 8) hin.

<sup>76</sup> Schmid/Gangl, S. 6: „Das Unterhaltsgeld ist einerseits auf die Fortzahlung des Arbeitslosengeldes umzustellen, um bei den Teilnehmern das Qualitätsbewusstsein der Maßnahmen zu stärken, andererseits als Gutschein zu gewährleisten, um den Teilnehmern Mitbestimmung, wenn nicht gar Selbstbestimmung bei der Auswahl der Maßnahmen zu ermöglichen.“



Weitere Hinweise des TP I:

1. Ein ähnliches Problem wie bei Weiterbildungsmaßnahmen besteht bei Krankheitszeiten über sechs Wochen, wenn die Betroffenen aus dem Bezug der Entgeltersatzleistung herausfallen und Krankengeld von der Krankenkasse beziehen. Nach Ende der Krankheit müssen sie sich wieder arbeitslos melden, das Antragsverfahren mit allen notwendigen Prüfschritten wird erneut durchgeführt. Der Verwaltungsaufwand mithin auf Grund der Unterbrechung der Arbeitslosigkeit wird durch Krankheit verdoppelt. Hier ist eine Regelung anzustreben, die eine Neuberechnung nicht erforderlich werden lässt.
2. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass eine degressive Ausgestaltung von Entgeltersatzleistungen, deren untere Grenze das Niveau der Sozialhilfe ist, eine zusätzliche Motivation für eine zügige Arbeitsaufnahme sein kann. Gewisse Vorbehalte gegenüber degressiven Leistungen äußert im TP I Schmid, wenn er schreibt: „Die vielfach vorgeschlagene degressive Gestaltung des Arbeitslosengelds mit der Dauer des Arbeitslosengeldbezugs ist nicht unproblematisch (...). Im übrigen ist sie wenig verbreitet (vor allem in Frankreich, aber bei sehr langer Bezugszeit, d.h. bis zu 60 Monaten).“<sup>77</sup>

***Empfehlungen/Forderungen des Teilprojektes I an das TP II:***

1. ***Die Beweislast für fehlende Eigenbemühungen sollte zukünftig beim Leistungsbezieher liegen<sup>78</sup>, ebenso die Beweislast für die Zumutbarkeit einer angebotenen Beschäftigung auf den Arbeitnehmer zu verlagern<sup>79</sup>,***
2. ***Die Gewährung einer pauschalen Leistung innerhalb der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit sollte die derzeitige Regelung ablösen***
3. ***Darüberhinaus sollten durch die Neugestaltung der Lohnersatzleistungen die Anreize zur Arbeitsaufnahme verstärkt werden.***
4. ***Die Abschaffung des Unterhaltsgeldes (Uhg) und stattdessen die weiterzahlung des Arbeitslosengeldes während der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme wird für sinnvoll angesehen.***

---

<sup>77</sup> Fußnote 22 imThesenpapier zu TP I

<sup>78</sup> So Luft/Kraljic: TP I – Arbeitsvermittlung und Beratung, S. 5

<sup>79</sup> Auf Grund der Selbstbindung der Verwaltung ist zunächst davon auszugehen, dass eine angebotene Beschäftigung zumutbar ist. In Einzelfällen ist -wie bisher- die Inanspruchnahme einstweiligen Rechtsschutzes durch die Sozialgerichte möglich

**5. Das Recht der Sperrzeiten sollte flexibler gestaltet<sup>80</sup> werden und es ist sicher zu stellen, dass die Verhängung von Sperrzeiten unmittelbar Wirkungen auf Leistungen nach dem BSHG hat.**

Hinweis: Das Teilprojekt I würde zur Entlastung von Beratungs- und Vermittlungskräften ferner begrüßen:

- Die Einführung einer Multifunktionskarte für den Abruf von Verdienstbescheinigungen und Arbeitsbescheinigungen durch die jeweils zuständige Stelle nach Ermächtigung durch den Antragsteller.
- Die Pflicht zur Hinterlegung des Sozialversicherungsausweises (§ 100 Abs. 1 SGB IV) sollte auf Grund des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes und des nur geringen Nutzens aufgehoben werden.

**3.4 Lokale Organisation (Job-Center)**

Unter verschiedenen Bezeichnungen („One-Stop-Shop“, „One-Stop-Agency“, „gemeinsame Anlaufstelle“, „Haus der Arbeit“ u. a.) wird von allen Kommissionsmitgliedern die räumliche Zusammenlegung der einschlägigen Dienstleister vorgeschlagen, um direkte kurze Wege einzuhalten (z. B. AA, Sozialamt, Kinderbetreuung, Drogen-, Suchtberatung etc., wie z.B. in den Niederlanden). Basis sollte die kommunale Entscheidungsebene (Sozialamtsstruktur) sein.

Das Prinzip „Betreuung aus einer Hand“ bzw. „One-Stop-Shop“ in allen Fragen der Ausbildungsplatz- bzw. Arbeitsplatzwahl einerseits und der Betreuung der Ausbildungsplatz- bzw. Arbeitsplatzanbieter andererseits ist unter dem Gesichtspunkt der Kundenzufriedenheit oberstes Gebot. Voraussetzung hierfür ist eine konsequente Ausrichtung der Mitarbeiterqualifizierung und Personalentwicklung auf dieses Konzept.

„Betreuung aus einer Hand“ ist dabei nicht gleichzusetzen mit Generalistentum, sondern bedeutet in erster Linie „Dienstleistung der kurzen Wege“. Dabei erhält die Professionalität und Fachlichkeit besondere Bedeutung. D.h. auch:

- Leistungsgewährung (Arbeitslosenversicherung/Sozialhilfe) und Ausbildungs- bzw. Arbeitsvermittlung werden zwar im gleichen Team aber durch jeweils (unterschiedliche)

---

<sup>80</sup>Schmid (TP I - Thesen, S. 8) fordert, dass Berater/Vermittler „mehr Ermessensspielräume bei der Verhängung differenzierter und situationsgerechter Sperrzeiten erhalten. Die aktuelle Regelung, die eine 12-wöchige Sperrzeit bei unberechtigter Ablehnung einer Stelle oder einer Maßnahme vorsieht, ist in der Regel zu drastisch und die Beweislast zu streng, um wirksam zu sein.“

Fachkräfte gewährleistet (Dies gilt nicht nur für „JobCenter“, sondern auch für die Gesamtorganisation).

- Mitarbeiter der Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung bzw. Arbeitslosenversicherung sitzen gemeinsam mit Mitarbeitern der Jugend- und Sozialämter sowie anderer für die Zielgruppen zuständigen Ämter (z.B. Wohnungsämter und Schuldnerberatungsstellen, Kinderbetreuungseinrichtungen) sowie Vertretern von Bildungsinstitutionen unter einem Dach. Jeder übernimmt aber die Aufgaben, für die er besondere Kompetenzen besitzt (angelehnt an die „JoB-Center“ in Köln bzw. – geplant - in Wolfsburg).
- Für die Nachfrageseite im „One-Stop-Shop“ ist ein Servicebereich (in Anlehnung an das „AA 2000“) einzurichten, der in der Lage ist, eine kundenorientierte Anliegenbearbeitung bzw. anliegenorientierte Kundensteuerung zu gewährleisten. Hierzu bedarf es auch entsprechender personeller Ausstattungen („Der/die beste Mann/Frau als 1. Ansprechpartner“ bedeutet auch, dass ein gut ausgebildeter und bezahlter Generalist hier anzusetzen ist).

### **3.5 Zusammenarbeit mit privaten Arbeitsmarktdienstleistern**

Nicht zuletzt die im Rahmen des 2-Stufen-Planes der Bundesregierung im Frühjahr d. J. vollzogene völlige Öffnung des Arbeitsmarktes für private Vermittler zeigt die veränderte Sicht in der Beteiligung privater Unternehmen zur Verringerung der Arbeitsmarkprobleme. Die Bedeutung der Aktivitäten privater Vermittler ist aus Sicht des Teilprojektes I bereits heute nicht unwesentlich, wenngleich deutlich ausbaubedürftig.

Ein Vergleich mit anderen Ländern, wie z.B. England, Frankreich, den Niederlanden oder Österreich zeigt, dass der Marktanteil privater Arbeitsvermittler in Deutschland noch relativ gering ist. Neben der Stärkung von Zeitarbeitsunternehmen (siehe Kap. 2.1.1) spricht sich die Kommission auch für einen Wettbewerb zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung aus, wobei nicht nur der Wettbewerb zu stärken ist, sondern auch die Zusammenarbeit, bis hin zu „Joint ventures“ mit privaten Arbeitsmarktdienstleistern.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Schmid stellt allerdings die Frage nach der zukünftigen strategischen Einbindung privater Vermittler: „Sollen sich die Privaten, ob gewerblich oder gemeinnützig, nur um bestimmte Gruppen, z.B. Langzeitarbeitslose, oder um alle Arbeitslosen kümmern? Soll es über „contracting out“ (Beauftragung von Dritten), Gutscheine oder eine Kombination beider Formen organisiert werden? Da die meisten Arbeitslosen eine Arbeit spätestens nach wenigen Monaten finden (davon die überwiegende Mehrzahl ohne Hilfe einer öffentlichen oder privaten Agentur), wäre es wegen hoher Mitnahmeeffekte wenig sinnvoll und zu teuer, Vermittlung über private Agenturen per Gutscheine für alle zu subventionieren. Auf der anderen Seite könnte es durchaus sinnvoll sein, den Privaten eine wichtige Rolle bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen zu übertragen, die im „normalen“ Betrieb der Arbeitsvermittlung nicht adäquat bedient werden können, bzw. um Personalengpässe in der Arbeitsverwaltung zu überwinden. Das gilt auch für präventive Arbeitsvermittlung bei Schließung von Betrieben oder Betriebsteilen oder für die Umsetzung der Jobrotation. Insbesondere die in- und ausländischen Erfahrungen mit (gemeinnützigen oder kommerziellen) Zeitarbeitsfirmen ermutigen, solche „Intermediäre“ für spezielle Kundensegmente stärker zu nutzen“ (Schmid, TP I - Thesen, S. 11); Vgl.

Private Vermittlungsagenturen müssen zum obligatorischen Angebot auf dem Arbeitsmarkt gehören. Dazu bedarf es eines ideologiefreien Neben- und Miteinanders von öffentlich-rechtlicher, gemeinnütziger und privater, d. h. auf Gewinnerzielung ausgerichteter Vermittlungseinrichtungen. In der Schweiz ist es beispielsweise völlig unerheblich, wer welche Marktanteile im Vermittlungsgeschäft hat. Entscheidend ist vielmehr der Integrationserfolg und damit die (Verringerung der) Zahl der Arbeitsuchenden.

Private Dienstleister, wie z.B. die Firma "Maatwerk" bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen, haben auch in der Vergangenheit schon besondere Kompetenz in der Vermittlung einzelner Personengruppen in den ersten Arbeitsmarkt bewiesen. Diesbezüglich sollte die Zusammenarbeit mit privaten Dienstleistern ausgebaut werden, da damit auch das Arbeitsamt entlastet wird.<sup>82</sup> Um doppelte Arbeitsabläufe oder konträre Maßnahmen zu vermeiden, müssen aber die Aufgaben und Verantwortlichkeiten klar festgelegt werden. In diesem Sinne sollte gerade bei besonderen Zielgruppen nicht dem freien Wettbewerb das Wort geredet werden, sondern es sollten klare Auftragsvergaben durch die - nach wie vor verantwortliche öffentlich-rechtliche - Arbeitsverwaltung erfolgen, d.h. ganze Dienstleistungspakete sollen nach außen vergeben und „von professionellen privaten Dienstleistern ... (z. B. Profiling, Weiterbilden und Vermitteln in einer Hand)“<sup>83</sup> eingekauft werden.

Der Schwerpunkt solcher Auftragsvergaben sollte dabei „aus sozialen wie auch aus Effizienzgründen“ sicherstellen, „dass die Personalkapazitäten auf die Ermittlung (Chancenprognose, Potenzialeinschätzung) und Vermittlung besonders risikogefährdeter Gruppen konzentriert werden.“<sup>84</sup> Nur jene Vermittlungen entlasten die Arbeitslosigkeit spürbar, bei denen eine erwartete lange Arbeitslosigkeitsdauer frühzeitig gekappt wird. Die Vermittlung eines Arbeitslosen aus der Dauerkategorie zwei bis vier Jahre hat im Arbeitslosenbestand die 27-fache Wirkung gegenüber der Vermittlung eines kurzfristigen Arbeitslosen (unter drei Wochen).<sup>85</sup>

---

auch die längeren Ausführungen im Thesenpapier von Luft; theoretisch und international vergleichend siehe auch G. Schmid und D. Storrie 2001, Neugart / Storrie 2002, Storrie 2002.

<sup>82</sup> Luft/Kraljic, TP I, S. 12 f

<sup>83</sup> Schmid/Gangl Thesen TP III, S. 8

<sup>84</sup> Schmid, TP I - Thesen, S. 7

<sup>85</sup> Vgl. Werner Karr, in: IAB-Kurzbericht Nr. 6 / 19.3.2002.

Nach Ansicht des Teilprojektes I besteht aber die Notwendigkeit einer Zertifizierung privater Arbeitsvermittler durch eine unabhängige Stelle, um das Image privater Personaldienstleister zu schützen und um Scheinvermittlungen oder Selbstvermittlungen zu verhindern.<sup>86</sup>

### **3.6 Organisation der Bundesanstalt für Arbeit (TP IV)**

Bereits in den bisherigen Ausführungen sind organisatorische Anforderungen an eine reformierte öffentliche Arbeitsverwaltung formuliert wurden, die an dieser Stelle nicht erneut benannt werden. In diesem Abschnitt sollen ausschließlich solche Anforderungen formuliert werden, die im Teilprojekt I zwar (mit unterschiedlichem Gewicht) behandelt wurden, bisher aber nicht dargestellt wurden.

#### **3.6.1 IT-Anforderungen**

Ein entscheidender Punkt für die Optimierung der Vermittlungsarbeit in der Bundesrepublik Deutschland ist die Weiterentwicklung des IT-Systems der Bundesanstalt für Arbeit und den mit ihr kooperierenden Einrichtungen. Im Rahmen des 2. Workshops des Teilprojektes wurden Hinweise auf die Weiterentwicklung gegeben, die an dieser Stelle als Forderung oder Empfehlung der Teilprojektmitglieder wieder gegeben werden sollen:

1. Bezogen auf den Ausbau der stellenorientierten Vermittlung zu einer „Beschäftigungsberatung“ (mit der Zwischenstufe einer Personalplanungsberatung) wurde von Prof. Zielesny das Konzept eines „Arbeitsmarktportals“ auf neurolinguistischer Basis erläutert, das ein individuelles „Job – man – Matching“ durch Vergleiche von Arbeitnehmer- und Stellenprofilen und entsprechende „Match-Bewertungen“ anhand von „Scoringlisten“ mit hoher Passgenauigkeit ermöglicht. Die Portal - Technologien stehen bereits zur Verfügung, für Bereiche der Arbeitsvermittlung gibt es jedoch noch keine fertigen Lösungen. Die konkrete Technologie sollte über ein „start-up“ entwickelt werden.
2. Prof. Stindt plädiert für ein solches Arbeitsmarktportal als Grundlage für eine Wissensdatenbank für Unternehmen und Arbeitnehmer und weist darauf hin, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. Nachweisgesetz der EU) in die richtige Richtung weisen, da bereits durch dieses Gesetz eine schriftliche Dokumentation des Arbeitsplatzes eines jeden Arbeitnehmers gefordert wird. Eine solche Wissensdatenbank könnte - neben der innerbetrieblichen Dokumentation von

---

<sup>86</sup> siehe Luft/Kraljic, TP I S. 14; gerade die ersten Erfahrungen mit Mißbraucherscheinungen in Zusammenhang mit den „Vermittlungsgutscheinen“ spricht für eine Lizenzierung, wie sie auch von beiden Verbänden der Zeitunternehmen gefordert werden.

Qualifikationen als Grundlage für Zeugnisse und Arbeitsbescheinigungen - auch und vor allem zu einer besseren Erledigung der Kernaufgaben der BA beitragen.

### **3.6.2 Aus- und Fortbildung von Beratungs- und Vermittlungsfachkräften**

Das Prinzip „Betreuung aus einer Hand“ bzw. „One-Stop-Shop“ in allen Fragen der Ausbildungsplatz- bzw. Arbeitsplatzwahl einerseits und der Betreuung der Ausbildungsplatz- bzw. Arbeitsplatzanbieter andererseits ist unter dem Gesichtspunkt der Kundenzufriedenheit oberstes Gebot. Voraussetzung hierfür ist eine konsequente Ausrichtung der Mitarbeiterauswahl, Mitarbeiterqualifizierung und Personalentwicklung auf dieses Konzept.

Die Abschottung der BA bei der Personalrekrutierung vom normalen Arbeitsmarkt muss aufgehoben werden. Die Bundesanstalt für Arbeit sollte in Zukunft ihr gesamtes Personal, wie bereits heute im höheren Dienst, auf dem normalen Arbeitsmarkt rekrutieren. Für den Bereich des gehobenen Dienstes gibt es inzwischen ein breites Angebot von betriebswirtschaftlichen Ausbildungen, auch mit dem Schwerpunkt *Public Management*. Spezifische Fertigkeiten und Fähigkeiten sollten durch besondere Aus- und Fortbildung „*on-the-job*“ vermittelt werden.

### **3.6.3 Neue Rolle der Landesarbeitsämter - Dezentrale Verantwortung stärken**

Die zukünftige Organisationsstruktur der BA sollte soviel wie möglich dezentral, soviel wie nötig zentral organisiert werden. Überflüssige Hierarchieebenen, die zu Doppelungen von Aufgaben (z.B. beim Controlling) und zur Bindung von Personal für rein administrative Aufgaben führen, sollten zukünftig wegfallen. Die Fach- und Dienstaufsicht der Landesarbeitsämter gegenüber den Arbeitsämtern sollte zugunsten der Weiterentwicklung der LAÄ`s zu „Kompetenz-Zentren“ für beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen weiterentwickelt werden.

Daraus ergeben sich organisatorische Folgerungen, die die dezentrale Verantwortung stärken und die bisherigen Zielkonflikte (einerseits Zielvorgaben oder Vereinbarung von Zielvereinbarungen, andererseits Erfolgskontrolle bzw. Controlling durch die gleichen Institutionen) auf Seiten der Hauptstelle und der Landesarbeitsämter auflösen helfen.

#### ***Empfehlungen/Forderungen des Teilprojektes I an das TP VI:***

- die Arbeitsämter unterstehen unmittelbar der Hauptstelle, es gibt keine Fachaufsicht mehr im bisherigen Sinne sondern nur noch eine ergebnisorientierte Kontrolle,
- den Arbeitsämtern wird ein Budget für alle Maßnahmen – einschließlich der Sach- und Personalkosten – zugewiesen, das sie allein zu verantworten haben,

- zur "output-orientierten Steuerung wird ein effektives Controlling aufgebaut, dass nicht nur Quantitäts- sondern auch Qualitätsaspekte und die Kundenzufriedenheit berücksichtigt,  
Benchmarking zwischen den Arbeitsämtern wird regelmäßig durchgeführt und veröffentlicht,

Die Landesarbeitsämter werden verschlankt und üben keine Fachaufsicht mehr aus, sie organisieren das Controlling und Benchmarking<sup>87</sup> und stehen den Arbeitsämtern als Kompetenzzentren zur Beratung zur Verfügung; sie bleiben Ansprechpartner der Länder und Regionen und wirken bei regionalen Entwicklungskonzepten mit. Die aktive Rolle bei der regionalen Wirtschaftsentwicklung setzt eigene Handlungsmöglichkeiten voraus: hierzu bekommen die Landesarbeitsämter eigene Haushaltsmittel für aktive Maßnahmen der Arbeitsförderung.

---

<sup>87</sup> Die Zuständigkeit der Landesarbeitsämter für das Controlling verbietet die Zuständigkeit für die Personalentwicklung im Bezirk, da dann die „Kontrolle“ der eigenen Personalentscheidungen mit eine Rolle spielt.