

Modul 8

**Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA)  
Betriebsnahe Weiterbildung  
Integration schwer Vermittelbarer**

*Stellungnahme kurzgefasst*

*Abschnitt: Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA)*

1. Es ist sinnvoll, PersonalServiceAgenturen (PSA) als integrationsorientierte Zeitarbeitsgesellschaften mit Fördermöglichkeiten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufzubauen. Vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung ist ein geeignetes Instrument zur schnellen Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Es kann besonders dann helfen, Einstellungsbarrieren zu überwinden, wenn es mit gezielter Qualifizierung verbunden wird. Dadurch kann ein Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit geleistet werden.  
Mit der Bezeichnung „Herzstück beim Abbau der Arbeitslosigkeit“ werden allerdings zu hohe Erwartungen geweckt, die nicht durch rechtliche und organisatorische Innovationen, sondern nur durch ein beschäftigungsintensives Wirtschaftswachstum erfüllt werden können (vgl. Gesamteinschätzung der Kommissionsvorschläge). Auch Zeitarbeit ist konjunkturabhängig, wie der Rückgang der Zahl der Zeitarbeitnehmer um 10 % auf 303.000 im Dezember 2001 gegenüber Dezember 2000 zeigt.
  2. Gleichwohl bestehen Expansionsmöglichkeiten, z. B. durch die Verlagerung von Probezeiten aus den Entleihbetrieben in die PSA. Mobilisierungsmöglichkeiten für zusätzliche Beschäftigung liegen überwiegend beim Abbau von Überstunden. Ansonsten überwiegt der Umverteilungseffekt des Beschäftigungsvolumens.
  3. Die Möglichkeiten der PSA sollten für die gezielte Integration von nicht unmittelbar beschäftigungsfähigen Arbeitslosen genutzt werden. Für ihre Wettbewerbsfähigkeit als „Business Units“ muss auf einen geeigneten Mix der PSA-Beschäftigten geachtet werden, der damit schwerlich dem Querschnitt der Arbeitslosen entsprechen kann.
  4. Sollen die PSA kostendeckend arbeiten und dabei den Wettbewerb mit privaten Zeitarbeitsfirmen nicht verzerren, müssten dort – eventuell nach einer Anschubfinanzierung – die gleichen Standards und Abrechnungsmodi gelten wie sonst auch: für die Zumutbarkeit einer PSA-Beschäftigung, die Entlohnung der PSA-Arbeitnehmer und für einen „Nachteilsausgleich“ durch die Jobcenter.
  5. Die Aufhebung des Synchronisationsverbots würde die Möglichkeit eröffnen, Arbeitnehmer nur während der Verleihzeiten bei der PSA zu beschäftigen und sie in verleihfreien Zeiten in die Arbeitslosigkeit zu entlassen. „Drehtüreffekte“ zwischen Jobcentern und PSA sollten aber vermieden und den PSA-Arbeitnehmern eine Mindestperspektive für sinnvolle Integrationschritte geboten werden.
  6. Aufwändige Verrechnungsmodalitäten zwischen JobCentern und PSA (Grundfinanzierung nach ALG-Anspruch, Übernahme von Qualifizierungskosten und Gewinnverrechnung) sollten ebenfalls vermieden werden.
-

*Abschnitt: Betriebsnahe Weiterbildung*

1. Das IAB stimmt mit der Kommission darin überein, dass berufliche Weiterbildung wesentliche Aufgabe der Betriebe ist. Deren Weiterbildungsbeteiligung ist jedoch verbesserungsbedürftig. Die Weiterbildungsangebote für Beschäftigte sollten stark verbreitert werden.
  2. Ein Verzicht auf die Beschreibung arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist auch in diesem Bereich nicht sinnvoll. Er widerspräche eklatant der von der Kommission geforderten Transparenz und Evaluierbarkeit von Weiterbildungsmaßnahmen sowie der angestrebten Zertifizierung von Bildungsträgern.
  3. Das Prinzip der gleichzeitigen Ausrichtung von außerbetrieblicher Weiterbildung am Qualifikationsbedarf der Wirtschaft und an den Bedürfnissen des einzelnen Arbeitssuchenden wird ausdrücklich unterstützt. Eine dominante Ausrichtung am Bedarf von Unternehmen widerspräche nämlich der sozialpolitischen Komponente von Weiterbildung und wäre auch gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv. Damit wäre aber das Verhältnis von außerbetrieblicher zu betrieblicher Weiterbildung nicht nur subsidiär – sie behielte ihre eigenständige bildungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung.
  4. Der Vorschlag einer weitgehenden Modularisierung könnte dazu beitragen, sowohl dem regionalen und gesamtwirtschaftlichen Bedarf der Wirtschaft als auch den individuellen Qualifizierungsbedürfnissen der Arbeitssuchenden besser gerecht zu werden.
-

## *Stellungnahme im Detail*

### **1. Ziele der Personal-Service-Agenturen (PSA)**

#### *Abschnitt: Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA)*

- **Überbrückungsfunktion:** Der Aufbau von PSA nutzt systematisch Zeitarbeit zur Überbrückung von Arbeitslosigkeit mit dem Angebot von sozialversicherungs-pflichtiger Beschäftigung. Durch die Einbettung in tarifliche Vereinbarungen werden die Bedingungen für die Zumutbarkeit einer PSA-Beschäftigung klargestellt. Die Verweigerung einer zumutbaren PSA-Beschäftigung soll daher zu Recht die gleichen Sanktionen nach sich ziehen wie bei einer anderen Beschäftigung.
- **Qualifizierung:** Die gezielte Qualifizierung durch die PSA für Verleiheinsätze unterstützt die Verleihmöglichkeiten und verbessert die Eingliederungschancen. Die Finanzierung der Qualifizierung kann allerdings die Selbstfinanzierung der PSA im Wettbewerb mit privaten Zeitarbeitsfirmen beeinträchtigen oder bei Refinanzierung durch die JobCenter zu Wettbewerbsverzerrungen führen.
- **Einsatzgebiet:** Der Vorschlag eines Einsatzes von PSA-Arbeitnehmern in gemeinnützigen oder ehrenamtlichen Bereichen lässt die Rolle von ABM und SAM bei den JobCentern offen. Die Frage der Finanzierung (bisher BA) ist nicht geklärt.
- **Selbständigkeit:** Die Rolle und der Status von PSA-Arbeitnehmern, die ihr Engagement für projektbezogene Arbeiten eigeninitiativ in Absprache mit der PSA anbieten, ist innovativ und eine PSA-Zusatzfunktion. Falls die PSA eine Service-Funktion als Anlaufstelle für Aufträge oder zur Absicherung von „Scheinselbständigen“ zu übernehmen hätte, sollten Funktion und Zielgruppe näher beschrieben werden.
- **Kündigungsschutz:** Für die Entleiher setzt Zeitarbeit Restriktionen des Kündigungsschutzes außer Kraft. Für die Beschäftigten ist bei der PSA durch das Beschäftigungsverhältnis der gesetzliche Kündigungsschutz gegeben. Eine Aufhebung des Kündigungsschutzes durch Beschränkung der PSA-Beschäftigung auf Verleihzeiten in Kombination mit der vorgeschlagenen Aufhebung des Synchronisationsverbotes würde negative Anreize für die Einsatzbereitschaft der PSA-Beschäftigten setzen. Angestrebt werden sollte eine Betreuungsverantwortung der PSA für einen Mindestzeitraum, um sinnvolle Integrationsstrategien verfolgen zu können.

### **2. Zusammenarbeit zwischen JobCenter und PSA sowie Vertragsgestaltung**

- **Vertragsgestaltung:** Bei Einbindung der PSA in tarifliche Strukturen und bei wettbewerbsneutraler Arbeitsweise haben die JobCenter wenig Einfluss auf die Vertragsgestaltung der PSA mit ihren Arbeitnehmern. Aus der typischen „Dreiecksbeziehung“ der Zeitarbeit wird eine „Vierecksbeziehung“, die hohe Verwaltungskosten erzeugt und Erträge schmälert. Denkbar sind individuelle oder pauschale Vereinbarungen über die Förderung der Beschäftigungsaufnahme bei der PSA mit den Förderinstrumenten des SGB III. Bei einer derartigen Einflussnahme würden jedoch nicht, wie intendiert, Eingliederungsinstrumente ersetzt, sondern allenfalls gebündelt.
  - **PSA-Betreiber:** Die im Kommissionsvorschlag beschriebenen Varianten für die Einrichtung der PSA machen deutlich, dass diese sich nicht allein aus Verleiherlösen tragen, sondern zumindest eine Teilfinanzierung durch die JobCenter erwartet wird. Eine Grundfinanzierung (z. B. in Höhe des Arbeitslosengeldes) und eine Verrechnung von Verleihgewinnen wird auf beiden Seiten zu beträchtlichem Aufwand führen. Eine solche Grundfinanzierung wäre auch nicht anwendbar für Nicht-Leistungsempfänger oder Sozialhilfebezieher.
-

### 3. Zumutbarkeit der Beschäftigung in der PSA

- **Zielgruppenmix:** Die Zusammensetzung der in die PSA zu übernehmenden Arbeitslosen wird sich überwiegend an den Einsatzmöglichkeiten in den Entleihbetrieben orientieren müssen. Es wird deshalb kaum gelingen, einen bestimmten Zielgruppenmix vorzugeben.

### 4. Entlohnung

- **Tarifliche Entlohnung:** Die PSA sollte kein grundsätzlich anderes Entlohnsystem als private Verleiher haben. Eine allgemeinverbindliche tarifliche Regelung wäre förderlich für den Wettbewerb, die Akzeptanz bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern von Zeitarbeit sowie für die Markttransparenz. Eine Unterschreitung von üblichen Verleihlöhnen führte zu Demotivation und Stigmatisierung der PSA-Beschäftigten. Es käme zu einer negativen Selektion, die gerade durch den angestrebten Zielgruppenmix verhindert werden soll.
- **Angemessene Entlohnung:** Durch eine individuelle Bemessung der Entlohnung am Alg- Satz wird keine zusätzliche Belohnung für den Arbeitseinsatz gewährt. Nach den bisher geltenden Zumutbarkeitskriterien ist ab dem 7. Monat der Arbeitslosigkeit eine Arbeit zumutbar, wenn die Nettoentlohnung über der Lohnersatzleistung liegt. Bei diesem Entlohnungsmodell kämen Arbeitslose erst nach einer entsprechenden Dauer der Arbeitslosigkeit für eine PSA-Beschäftigung in Frage. Dies steht im Gegensatz zur grundsätzlichen Offenheit der PSA für Arbeitslose unmittelbar nach Verlust des Arbeitsplatzes. Bei einer Mehrerlös-Beteiligung aus Verleiheinsätzen würde nur in verleihefreien Zeiten während der Probezeit ein Entgelt in Höhe des ALG bezahlt, das – je nach Regelung – durch die JobCenter vorfinanziert würde.  
Letztlich entstehen wieder Wettbewerbsverzerrungen zu privaten Zeitarbeitsfirmen, wenn nur PSA nach diesem Modus entlohnen. Dies entspräche in etwa einer Kurzarbeit-Null-Stunden-Regelung für verleihefreie Zeiten.

### 5. Vorteile und Anreize

- **Arbeitslose:** Das geregelte Einkommen in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis enthält man erst nach einer sechsmonatigen Probezeit, sobald tariflich entlohnt wird. Bis dahin entsteht in verleihefreien Zeiten kein Vorteil gegenüber dem ALG-Bezug.
- **[BA-neu]:** Ob für die [BA-neu] durch die PSA Vorteile durch geringeren Mitteleinsatz entstehen, hängt von den Kostenbeiträgen der JobCenter zu Entlohnung und Qualifizierung ab.
- **Unschärfen:** Was die Verantwortung und die Kosten in verleihefreien Zeiten anbelangt, sind die Vorschläge noch unklar und teilweise widersprüchlich. Die Forderung nach Aufhebung des Synchronisations- und Befristungsverbots sowie das Wiederaufleben von Alg-Ansprüchen fördern kurzfristige Vertragsgestaltungen und -auflösungen. Mit dem Vorschlag zur Kostenerstattung (Voll- oder Teilkosten?) durch die JobCenter für verleihefreie Zeiten und die Qualifizierung wird eine Fortbeschäftigung in der PSA unterstellt. Kostenerstattung in verleihefreien Zeiten verzerrt aber den Wettbewerb mit den privaten Verleihfirmen und reduziert das Marktrisiko der PSA. Vom JobCenter aus dem ALG-Titel mitfinanzierte verleihefreie Zeiten sollen laut Vorschlag gleichzeitig neue Anwartschaften begründen, wenn das Beschäftigungsverhältnis bei der PSA aufrechterhalten bleibt. Damit bliebe aber auch das alte Dilemma der „Maßnahmekarrieren“ weiterhin ungelöst.

## 6. Anforderung an die Gesetzgebung

- **Deregulierung der Leiharbeit:** Vor dem Hintergrund der kurzen Dauer der meisten Leiharbeitsverhältnisse setzt eine Aufhebung des Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots den Kündigungsschutz für Leiharbeitnehmer bei privaten Verleihern und in den PSA faktisch außer Kraft.
- **AÜG:** Eine Aufhebung des AÜG nur für PSA setzt den Marktmechanismus außer Kraft und führt zu Wettbewerbsnachteilen für private Zeitarbeitsunternehmen.
- **Statistische Erfassung:** Die Arbeitsmarktbedeutung von PSA sollte durch Ausweis ihres Beschäftigungsbeitrags in Statistiken transparent gemacht werden.

### *Abschnitt: Betriebsnahe Weiterbildung*

1. Der Einordnung von beruflicher Weiterbildung als primäre Aufgabe der Betriebe ist zuzustimmen. Forschungsergebnisse des IAB verweisen allerdings darauf, dass deren Bereitschaft, in Humankapital zu investieren, nicht befriedigend ist und zudem zurück geht. Etwas mehr als ein Drittel der Betriebe führt noch Weiterbildungsmaßnahmen durch. Diese Quote steigt zwar deutlich mit der Betriebsgröße. Gleichzeitig sinkt jedoch in größeren Betrieben die Chance des Einzelnen, an Weiterbildung beteiligt zu werden.
2. Ergebnisse der Weiterbildungsforschung belegen, dass sich die Teilhabe an betrieblicher Weiterbildung nach dem „Matthäus-Prinzip“ richtet: Wer bereits über gute Qualifikationen verfügt, hat wesentlich bessere Chancen, sich noch weiter zu qualifizieren als diejenigen, die einen geringeren Bildungs- und Ausbildungsstand aufweisen. Das Abflauen der Bildungsexpansion und der Alterungsprozess der Gesellschaft machen es jedoch erforderlich, das Angebot zum „lebenslangen Lernen“ wesentlich zu verbreitern. Dabei kommt es insbesondere auf die lernförderliche Gestaltung von Arbeitsplätzen an.
3. Das IAB findet es richtig, dass die Kommission an dieser Stelle zumindest implizit von ihrer Überlegung abgerückt ist, auf die Beschreibung arbeitsmarktpolitischer Instrumente künftig ganz zu verzichten. Die Forderung nach Transparenz und Evaluationsfähigkeit sowie eine Zertifizierung von Bildungsträgern nach DIN ISO 9000 ff. werden ohne eine genaue Beschreibung von Zielen und Erfolgskriterien von FbW-Maßnahmen nicht zu erfüllen sein.
4. Das IAB hält es ebenfalls für sinnvoll, dass im Vergleich zum Kapitel „Neue Arbeitsmarktpolitik“ in diesem Modul von einer weitgehenden Markt- und Unternehmensorientierung der Weiterbildung Abstand genommen und der Qualifikationsbedarf der Arbeitssuchenden als gleichwertig anerkannt wird. Diese Gleichwertigkeit ist zum einen erforderlich, um der ausdrücklich gewünschten sozialpolitischen Komponente gerecht zu werden. Sie ist aber auch ökonomisch vernünftig, da Unternehmenserwartungen oft von kurzfristigen Kalkülen geprägt sind und stark mit der Konjunktur variieren. Die unkritische Übernahme dieser Erwartungen würde „Schweinezyklen“ am Arbeitsmarkt verstärken oder gar erst erzeugen – also das zyklische Überschießen von Angebot und Nachfrage, wie es z. B. bei Ingenieuren zu beobachten war (vgl. auch die Debatten um den IT-Fachkräftebedarf und die „Greencard“).
5. Dagegen würden Maßnahmen der BA, die das Niveau des gesamtgesellschaftlich verfügbaren Humankapitals insgesamt heben, die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Ökonomie verbessern. Denn aus ökonomischen Analysen ist bekannt, dass investiertes Humankapital einen sogenannten „externen“ Effekt auf das Wachstum der Volkswirtschaft ausübt, weil es die Rahmenbedingungen für Innovationen und Produktivitätssteigerungen generell verbessert. Folgt man diesem Argument und berücksichtigt zudem den sozialpolitischen Aspekt, wäre die Reduktion der außer-

betrieblichen Weiterbildung auf eine subsidiäre Rolle gegenüber den betrieblichen Aktivitäten nicht mehr tragfähig und handlungsleitend: Sie behalte ihre eigenständige bildungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung.

6. Um sowohl dem Bedarf der Wirtschaft als auch den Qualifikationsbedürfnissen der Arbeitsuchenden besser gerecht werden zu können, bietet sich die beschriebene „Modularisierung“ der Bildungsangebote an. Die Kombination verschiedener Module kann sowohl den Wünschen des Einzelnen Rechnung tragen als auch die Probleme der Unternehmen lösen helfen. Derartige Qualifikationspakete würden es erlauben, Standardisierung und Zertifizierung mit Flexibilität und Individualisierung produktiv zu verbinden.