

Leseprobe aus Peters, Muche und Truschkat, Personenbezogene Dienstleistungen
am Arbeitsmarkt, ISBN 978-3-7799-3257-4

© 2020 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel
[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?
isbn=978-3-7799-3257-4](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-3257-4)

Personenbezogene Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Beschäftigtertransfer im intermediären Raum zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft

Luisa Peters, Inga Truschkat & Claudia Muche

Die Entwicklungen vom fürsorgenden über einen aktiven bis hin zum aktivierenden Sozialstaat gingen mit weitreichenden politischen Reformen der Arbeitsmarktpolitik einher, die die Sphäre der Arbeitsmarktdienstleistungen massiv verändert haben (siehe Peters/Truschkat in diesem Band). Marktgängige Prinzipien haben Einzug erhalten und zwar nicht nur durch die zunehmende Privatisierung, sondern auch durch die Implementation von New Public Management-Praktiken in die Organisations- und Handlungsstrukturen öffentlicher und freier Träger, die sich durch den Ausbau des Controllings, den Wandel von der Prozess- zur Outputsteuerung und der Implementation von Zielvereinbarungen und Benchmarking auszeichnen. Diese Praktiken zielen allesamt darauf, die Effizienz und Effektivität von Arbeitsprozessen zu erhöhen.

Die Orientierung an ökonomischen Kriterien geht mit einer neuen Leistungsidee der Dienstleistungsorientierung einher (vgl. Knuth 2005). Die Arbeit der öffentlichen, freien und privaten Träger im Feld der Arbeitsmarktpolitik – so die politische Idee – gestaltet sich heute primär als personenbezogene Dienstleistung; d.h. die Tätigkeiten der Dienste richten sich ganz im Sinne des Aktivierungsgedankens der Arbeitsmarktpolitik auf die erfolgreiche Arbeit am Menschen. Die Träger, die im Rahmen des SGB II und SGB III Dienstleistungen anbieten, können damit als soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen (vgl. Klatetzki 2010) bzw. als soziale Dienste am Arbeitsmarkt (vgl. Truschkat/Peters 2018) betrachtet werden. Sie sind *sozial*, da die Kosten der Dienstleistung nicht von den Empfänger_innen selbst, sondern von dritter Seite (hier von der Bundesagentur für Arbeit) entrichtet werden und damit ein öffentliches Interesse an ihrer Erbringung vorliegt. Sie sind *personenbezogen*, da die Leistungen auf einzelne Individuen und deren Bedarfsdeckung bezogen sind. Sie sind *Dienstleistungen*, da sie nur in Ko-Produktion mit dem Dienstleistungsnehmenden ausgeführt werden können, in hohem Maße auf Interaktions-tätigkeit beruhen und nur direkt erbracht werden können, also dem uno-actu-Prinzip unterliegen. Und sie sind *Organisationen*, da sie ein soziales System mit einem Rechtsstatus sind (vgl. Klatetzki 2010, S. 8 ff.).

Konnten die Tätigkeiten der öffentlichen Träger am Arbeitsmarkt früher eher als Verwaltungshandeln verstanden werden, erfahren sie durch die Typisierung als soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen eine Diversifizierung ihres Aufgabenspektrums. Neben rein verwaltungstechnischen Aufgaben, wie beispielsweise die Auszahlung von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe, treten Aufgaben der Beratung und Unterstützung. Damit werden sozialarbeiterische Problemstellungen und Arbeitsweisen Teil der Dienstleistung, was sich auch an dem aus der Sozialen Arbeit entliehenen Vokabular zeigt, wenn beispielsweise im SGB II heute vom Fallmanagement die Rede ist (vgl. Nadai 2009; Bode 2011). Bartelheimer (2005) unterscheidet daher zwischen arbeitsmarkt-orientierten und sozialintegrativen Dienstleistungen. Dies spiegelt sich auch in der Konstituierung der Adressat_innen der Dienstleistungen wider. Sie sind nicht mehr Arbeitslose oder Arbeitsuchende, sondern Kund_innen, die von den Dienstleistungsträgern individuell zugeschnittene Dienstleistungen erwarten dürfen. Gleichzeitig sind sie ganz im Sinne der Dienstleistungsidee stets an der Herstellung der Dienstleistung in Ko-Produktion beteiligt bzw. werden zu dieser aktiviert (vgl. Hasenfeld 1983; Dunkel/Voß 2004).

Neben diesen handlungslogischen Veränderungen im Feld der öffentlichen Träger lassen sich auch strukturelle Privatisierungsentwicklungen erkennen. Durch die Aufhebung des Alleinvermittlungsrechts der Bundesanstalt für Arbeit 1994 entwickelte sich im Bereich der Arbeitsvermittlung ein reguliertes Koexistenzsystem von öffentlichen und privaten Arbeitsmarktdienstleistern (vgl. Gülker/Kaps 2006; Konle-Seidl/Walwei 2002). So konnte sich ein freier Markt privater Arbeitsvermittlung entwickeln. Seit den sogenannten Hartz-Reformen hat sich zudem ein Quasi-Markt etabliert, auf dem die Bundesagentur für Arbeit via Kontraktmanagement neben freien auch private Träger mit der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beauftragt (vgl. Bernhard 2015). Anders als auf dem freien Markt agieren die so involvierten Träger dann in einem Erbringungskontext, in dem soziale personenbezogene Dienstleistungen mit staatlichen Vorgaben und marktgängigen Prinzipien vereinbart werden müssen. Wie Studien zeigen, ist bereits für die öffentliche Arbeitsverwaltung die Kopplung personenbezogener Dienstleistungsarbeit mit staatlichen Logiken und ökonomischen Zielsetzungen eine große Herausforderung (vgl. u.a. Böhlinger et al. 2012; Hielscher/Ochs 2009; Ludwig-Mayerhofer/Behrend/Sondermann 2009; Baethge-Kinsky et al. 2006). Für das Feld der privaten Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, in dem anzunehmen ist, dass sich der Erbringungskontext in einer besonderen Intensität auswirken kann, liegen bislang hingegen kaum wissenschaftliche Erkenntnisse (über eine reine Wirkungsanalyse hinaus) darüber vor, welchen Einfluss der spezifische Erbringungskontext privatwirtschaftlicher Träger auf die von ihnen zu erbringende Dienstleistungsarbeit hat (vgl. Truschkat/Peters 2015; Truschkat/Herz/Peters 2014; Peters/Truschkat/Herz 2014).

Die mangelnde Forschungslage ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die besondere Heterogenität des Feldes die Einnahme eines analytischen Blicks erschwert. So variiert der spezifische Erbringungskontext stark hinsichtlich der konkreten arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Die Beauftragung privater Dienstleister mit der Vermittlung bzw. Qualifizierung von Arbeitssuchenden wird durch die öffentliche Arbeitsverwaltung in ihrer Zielsetzung und Budgetierung recht stark reglementiert. Gutscheine, etwa für Vermittlungs- und Bildungsdienstleistungen, geben wiederum Arbeitssuchenden die Möglichkeit, selber einen geeigneten Träger zu beauftragen, wodurch hier marktliche Prinzipien vordergründiger sind.

Eine spezielle Variante der Einbindung privater bzw. marktorientierter Akteure besteht nun in den Angeboten und Maßnahmen im Rahmen des sogenannten Beschäftigtentransfers nach §§ 110 und 111 SGB III. In dieser Dienstleistungsform zeigt sich sehr deutlich das Agieren zwischen privatwirtschaftlichen Marktperspektiven, den Bedarfen der Dienstleistungsempfänger_innen und der Abhängigkeit von staatlichen Kontroll- und Regulationsprinzipien. So müssen Träger im Beschäftigtentransfer, sogenannte Transferträger, (a) den eigentlichen Auftraggebern, also den personalfreisetzenden Arbeitgebern und den zugehörigen Sozialpartnern, (b) dem freigesetzten Personal als Dienstleistungskund_innen der Beratung, Qualifizierung und Vermittlung und (c) den formalen Anforderungen der Agentur für Arbeit gerecht werden. Für die Untersuchung des Einflusses des spezifischen Erbringungskontextes auf die Dienstleistungsarbeit gewerblicher Arbeitsmarktdienstleister scheint das Feld des Beschäftigtentransfers somit besonders interessant.

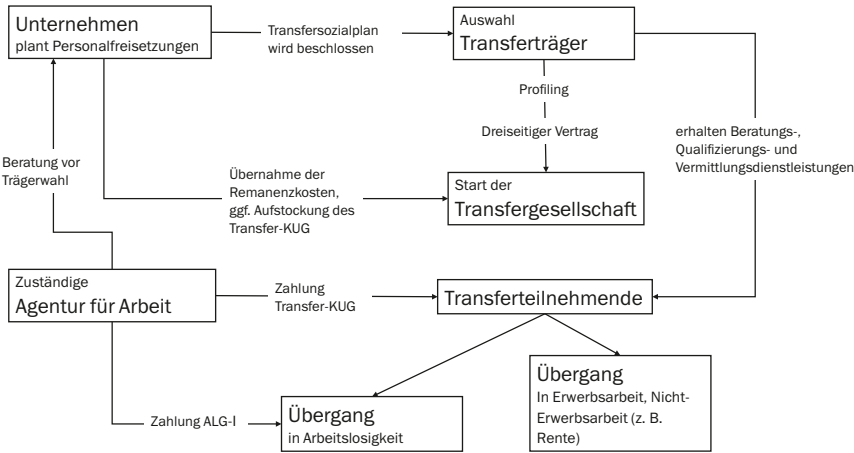
1 Beschäftigtentransfer: Ein (begrifflicher) Ordnungsversuch

Obwohl Transfergesellschaften im Zuge von größeren Insolvenzen, wie beispielsweise die der Drogeriemarktkette Schlecker oder die der Baumarktkette Praktiker/Max-Bahr medial immer wieder präsent sind (siehe Mühge, Filipiak und Hertwig in diesem Band), bleibt eine genauere Explikation, was Transfergesellschaften sind, meist aus. Daher soll hier nun eine Klärung der wichtigsten Begriffe stattfinden und zudem der Transferablauf kurz skizziert werden.

Transferträger bzw. Transfergesellschaften sind eine schwer zu greifende Organisationsform. Sie „erscheinen nirgends im Gesetzestext. Sie sind ein innovatives Konstrukt, geboren aus den Rahmenbedingungen des Arbeitsrechts [...] und den verfügbaren Zuschüssen der Arbeitsmarktpolitik“ (Knuth 2010, S. 51). Daher lässt sich die Frage, was Transfergesellschaften sind, vielmehr über eine Prozess- und Zielperspektive klären. Transfergesellschaften gehören zusammen mit Transfermaßnahmen zu den sogenannten Transferleistungen, die bis April 2012 in § 216a und b und aktuell in §§ 110 und 111 des SGB III veran-

kert sind. Finanzielle Basis ist das sogenannte steuernbasierte Transferkurzarbeitergeld (kurz: Transfer-KUG), das von der zuständigen Agentur für Arbeit gezahlt wird. Transfergesellschaften ermöglichen es von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten ein auf maximal 12 Monate befristetes Arbeitsverhältnis mit einem Transferträger einzugehen. Transferträger sind (i. d. R. gewerbliche) soziale Dienste, die eine Trägerzulassung nach § 178 SGB III besitzen. Die Transferteilnehmenden – also die Beschäftigten, die ihren Arbeitsplatz verlassen und in die Transfergesellschaft übergehen – gelten zwar formal als arbeitssuchend, nicht jedoch als arbeitslos. Das Arbeitsverhältnis zeichnet sich weiter dadurch aus, dass die Transferteilnehmenden in der Transfergesellschaft keiner Arbeit im klassischen Sinne nachgehen, weshalb in diesem Kontext auch von Kurzarbeit Null gesprochen wird. Alle Aktivitäten in der Transfergesellschaft sollen auf die Vermittlung in ein reguläres Beschäftigtenverhältnis gerichtet sein, um so das Eintreten von Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Der Transferträger soll die Transferteilnehmenden bei diesem Unterfangen mit Beratungs-, Qualifizierungs- und Vermittlungsdienstleistungen unterstützen. Transfer-KUG wird im Gegensatz zum saisonalen und konjunkturellen Kurzarbeitergeld also nicht zur Verhinderung von Kündigungen gezahlt, sondern, um nach dem Arbeitsplatzverlust ein temporäres Arbeitsverhältnis zu begründen, in dem alle Aktivitäten auf die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt gerichtet sind. Damit ist eine Idee von beruflichen Übergängen verbunden, die nicht mehr auf die Wahrung des Beschäftigungsverhältnisses fokussiert, sondern versucht, berufliche Übergänge proaktiv zu gestalten (vgl. Peters/Truschkat/Herz 2014).

Abbildung 1: Verlauf einer Transfergesellschaft



Quelle: Eigene Darstellung

Wann und wie kommt eine Transfergesellschaft zustande (siehe Abb. 1)? Kommt es in einem Betrieb zu Personalfreisetzung, ist es möglich, für dieses freigesetzte Personal eine Transfergesellschaft einzurichten. In einem sogenannten Transfersozialplan – einer Sonderform des klassischen Sozialplans – einigen sich die Betriebsparteien auf den konkreten Ablauf der geplanten Personalfreisetzung (vgl. auch Kunkel in diesem Band). Um tatsächlich eine Transfergesellschaft einrichten zu können, muss sich der Betrieb zunächst von der zuständigen Agentur für Arbeit beraten lassen. Dann kann der Betrieb einen zertifizierten Träger seiner Wahl mit der Gründung der Transfergesellschaft beauftragen. Die Transfergesellschaft muss als betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit (kurz: beE) konzipiert sein, also als eine eigenständige Organisationseinheit, die nicht mehr dem Kündigungsbetrieb zugehörig ist. Der ausgewählte Träger muss vor der Gründung der Transfergesellschaft mit dem freizusetzenden Personal ein Profiling zur Standortbestimmung durchführen. Danach müssen sich die Betroffenen entscheiden, ob sie in die Transfergesellschaft übergehen möchten oder nicht.

Entscheiden sich die Betroffenen für den Übergang, unterzeichnen sie, der ehemalige Betrieb und der Transferträger den sogenannten dreiseitigen Vertrag und die Transferteilnehmenden erhalten für die maximale Dauer von 12 Monaten Transfer-KUG. Diese, durch die Agentur gezahlte, Lohnersatzleistung in Höhe von 60 % (bzw. 67 % bei Personen mit Kindern) des vorherigen Nettolohns kann durch das Kündigungsunternehmen aufgestockt werden, sofern dies im Transfersozialplan vereinbart wurde. Daneben sind sowohl die Remanenzkosten¹, die Kosten für die Dienstleistung des Trägers als auch Kosten für Qualifizierungsmaßnahmen vom ehemaligen Arbeitgeber zu tragen. In der Transfergesellschaft erhalten die Transferteilnehmenden von dem Transferträger Beratungs-, Qualifizierungs- und Vermittlungsdienstleistungen. Das Budget für Weiterbildungen und Qualifizierungen ist ebenfalls im Transfersozialplan festgelegt. Handelt es sich bei Maßnahmen um zugelassene Maßnahmen nach AZAV, übernimmt die zuständige Arbeitsagentur 50 % (maximal 2 500 Euro pro Maßnahme) der erforderlichen Maßnahmekosten. Die Maßnahmen müssen zudem in der Laufzeit der Transfergesellschaft begonnen und abgeschlossen werden. Seit Mitte 2016 können Transferteilnehmende ohne berufliche Ausbildung und die älter als 45 Jahre alt sind eine Förderung der beruflichen Weiterbildung erhalten. Diese FbW-Maßnahmen dürfen im Gegensatz zu Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung über die Dauer der Transfergesellschaft hinausgehen (vgl. BA 2017b; Mühge 2017). Bei erfolgreicher Ver-

1 „Der Arbeitgeber trägt weiterhin die Sozialversicherungsbeiträge sowie die vollen Lohnkosten für Feier- und Urlaubstage, weil an diesen Tagen ja ohnehin ein Lohnanspruch ohne Arbeitsleistung besteht und insofern ein Arbeitsausfall nicht möglich ist“ (Knuth 2010, S. 49).

mittlung, zurück in den ersten Arbeitsmarkt erfolgt ein direkter Übergang aus der Transfergesellschaft in reguläre Arbeit. Kann das Personal nicht vermittelt werden, erfolgt der Übergang in die Arbeitslosigkeit oder – wenn es die Bedingungen zulassen – auch Rente. Kommt es zur Arbeitslosigkeit greift der Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld I und die Transferteilnehmenden gehen in den Zuständigkeitsbereich der Agentur für Arbeit über.

2 Transferträger als hybride Organisationen zwischen Staat, Markt und Gemeinschaft

Wie aus der Erläuterung der rechtlichen und organisatorischen Konstituierung und des Ablaufs von Transfergesellschaften ersichtlich wurde, agieren Transferträger als soziale Dienstleistungsorganisationen in einem komplexen Erbringungskontext. Solche Organisationen lassen sich als hybride Organisationen (vgl. z. B. Evers/Ewert 2010) bezeichnen, da sie von strukturell sehr unterschiedlichen Ordnungsprinzipien beeinflusst werden. Diese Ordnungsprinzipien lassen sich mit Offe (2000) als Staat, Markt und Gemeinschaft fassen, wobei der Staat die politischen Institutionen und rechtliche Regularien des öffentlichen Bereichs umfasst, der Markt privatwirtschaftliche Organisationen und Unternehmen in unterschiedlicher Ausführung (also auch Verbände, Kammern usw.) beinhaltet und die Gemeinschaft vielfältige formelle als auch informelle Akteure jenseits von Staat und Markt umschließt (vgl. auch Seyfried 2005; Heinze/Schneiders/Grohs 2011). Gerade mit Blick auf soziale Dienstleistungsorganisationen sowie die Diskussionen um den sogenannten Dritten Sektor macht deutlich, dass Zuordnungen hier keineswegs immer trennscharf möglich sind, so ist häufig etwa „unklar, wo die Prinzipien des gesellschaftlich-öffentlichen Bereichs enden und die Privatheit von Gemeinschaften beginnt“ (Evers/Ewert 2010, S. 106). Analytisch lassen sich die drei Ordnungsprinzipien jedoch durch grundsätzlich unterschiedliche Handlungslogiken charakterisieren: So erfolgt Steuerung im staatlichen Zuständigkeitsbereich primär über gesetzliche Regelungen und Hierarchien, im Markt über Wettbewerb, Angebot und Nachfrage und im Bereich der Gemeinschaft bzw. im zivilgesellschaftlichen Bereich über die Prinzipien von Solidarität und gegenseitiger Hilfe (vgl. z. B. Seyfried 2005, S. 63).

Für die intermediär verorteten Transferträger bedeutet dies zunächst, eine Reihe gesetzlicher Regularien zu befolgen: Von staatlicher Seite sind Transferträger z. B. dazu aufgefordert, sich zertifizieren zu lassen (§ 178 SGB III) und die zuständige Agentur für Arbeit über den Verlauf der Transfergesellschaft monatlich zu informieren (§ 111 Nr. 9 SGB III). Vor dem Start der Transfergesellschaft muss der Träger mit den Teilnehmenden ein Profiling durchführen und einen Integrationsplan erstellen. Nach dem Start der Transfergesellschaft ist der