DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**645**
7. Oktober 2003

Materialien

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung 2

B. Themenkatalog und Liste der eingeladenen Teilnehmer 3

C. Schriftliche Stellungnahmen 4

Deutscher Gewerkschaftsbund 4
Deutscher Beamtenbund 14
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 17
Bundesanstalt für Arbeit 26
Verband Deutscher Rentenversicherungsträger 33
Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen 36
Deutscher Frauenrat 38
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit....42
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung....46
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. 48

Dr. Schneider, Institut zur Zukunft der Arbeit 53
Bäumer, Bridges Consulting Public Affairs & Management 55
Prof. Dr. Schellhaaß, Universität Köln 58
Prof. Dr. Jann, Universität Potsdam 60
Prof. Dr. Schimanke 62

Deutscher Bundestag
15. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit
(9. Ausschuss)

7. Oktober 2003

Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Sitzungssaal: ☎35791
Fax: 56440

Mitteilung

Tagesordnung

33. Sitzung des
Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit
am Mittwoch, dem 08. Oktober 2003, 08.30 – 10.30 Uhr
11011 Berlin, Plenarbereich Reichstagsgebäude (PRTG),
Sitzungssaal der SPD-Fraktion 3 S 001

Vorsitz: Abg. Dr. Rainer Wend

Einziger Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN **Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt** (BT-Drucksache 15/1515) Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 15/1516, 15(9)605, 15(9)606, 15(9)607, 15/1516, 15/1523, 15/1531, 15/1527	***Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit*** *(federführend)* *Innenausschuss* *Sportausschuss* *Rechtsausschuss* *Finanzausschuss* *Haushaltsausschuss* *Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft* *Verteidigungsausschuss* *Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* *Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung* *Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen* *Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung* *Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* *Ausschuss für Tourismus* *Ausschuss für Kultur und Medien*
b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP **Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit** (BT-Drucksache 15/1576) Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 15/1516, 15(9)605, 15(9)606, 15(9)607, 15/1516, 15/1523, 15/1531, 15/1527	***Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit*** *(federführend)* *Innenausschuss* *Sportausschuss* *Rechtsausschuss* *Finanzausschuss* *Haushaltsausschuss* *Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft* *Verteidigungsausschuss* *Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* *Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung* *Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen* *Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung* *Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* *Ausschuss für Tourismus* *Ausschuss für Kultur und Medien*

Dr. Rainer Wend
Vorsitzender

Themenkatalog

- **Umbau der Bundesanstalt für Arbeit**
  - Flächendeckende Einrichtung von JobCentern
  - Kontraktmanagement/Zielvereinbarungen
  - Regionale Gliederung
  - Selbstverwaltung
- **Vereinfachung des Leistungsrechts**
  - Arbeitslosengeld
  - Versicherungspflicht für Wehr- und Zivildienstleistende
  - Arbeitslosengeld/Unterhaltsgeld
  - ABM/SAM
  - Eingliederungszuschüsse
- **Verstärkung des aktivierenden Ansatzes der Arbeitsmarktpolitik**
  - Transfermaßnahmen
  - Transferkurzarbeitergeld
- **Altersteilzeitgesetz/Vorruhestand**
  - Insolvenzsicherung

Teilnehmer

Sozialpartner, Sozialversicherungsträger und Verbände (60 Min.)

- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Deutscher Beamtenbund
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- Bundesanstalt für Arbeit
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
- Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen
- Deutscher Frauenrat

Wissenschaftliche Institute und Einzelsachverständige (60 Min.)

- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
- Rheinisch–Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Essen
- Dr. Schneider, Institut zur Zukunft, Bonn
- Herr Bäumer, Bridges Public Management Consulting GmbH
- Prof. Dr. Schellhaaß, Universität Köln
- Prof. Dr. Jann, Universität Potsdam
- Prof. Dr. Schimanke, Staatssekretär a. D.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**670**

1. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Deutscher Gewerkschaftsbund

Gesamtbewertung:

Mit dem Gesetzentwurf für ein Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt will die Bundesregierung weitere Vorschläge der Hartz-Kommission umsetzen. Schwerpunktmäßig soll die Modernisierung der Bundesanstalt für Arbeit vorangetrieben, die Steuerung verbessert und die Effizienz erhöht werden. Die Effizienzsteigerung soll insbesondere durch eine Vereinfachung des Leistungsrechts und durch eine Straffung der Organisation erreicht werden. Dadurch wird Personal von Aufgaben entbunden, das gezielt zur Integration und Arbeitsvermittlung eingesetzt werden kann.

1. Bewertung der Leistungsänderungen

Das Leistungsrecht wird in Zukunft für Arbeitslose leichter verständlich sein. Die Vereinfachung wird den Verwaltungsaufwand reduzieren und zu einer stärkeren Pauschalierung der Leistungen führen.

In nicht wenigen Fällen verbergen sich unter dem Stichwort „Verwaltungsvereinfachung“ aber auch Leistungskürzungen. Diese Verschlechterungen müssen vor dem Hintergrund der bereits zu Beginn dieses Jahres wirksam gewordenen verschärften Anrechnung von Einkommen und Vermögen im Rahmen der Arbeitslosenhilfe sowie der Kürzung der Dauer des Arbeitslosengeldes und einer faktischen Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ab Mitte nächsten Jahres bewertet werden. Einige Änderungen dürfte vor allem Frauen treffen, die ohnehin durch die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung in ihren Möglichkeiten sozialversicherungspflichtig zu arbeiten, eingeschränkt werden.

Die Einführung neuer Steuerungsinstrumente bei der Gewährung der Leistungen darf nicht zu einer Bestenauslese führen.

Begrüßt wird hingegen, dass Arbeitslose künftig nicht mehr grundsätzlich für die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung zur Verfügung stehen müssen, sondern Einschränkungen auf Teilzeit generell zulässig sind, wenn dies arbeitsmarktüblich ist. In die richtige Richtung weist ebenso der angestrebte bessere Insolvenzschutz, der während der Altersteilzeit erarbeiteten Ansprüche für die Freistellungsphase.

Einer gewerkschaftlichen Forderung folgend soll künftig die (fiktive) Kirchensteuer bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes nicht mehr abgezogen werden. Da zweifelhaft ist, ob heute noch eine deutliche Mehrheit von Arbeitnehmern einer Kirche angehört, wird dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23.03.1994 **(1 BvL 8/85)** nunmehr Rechnung getragen.

Unterstützt wird gleichfalls die Weiterentwicklung der Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen zum neuen Instrument Transfermaßnahmen, die an Arbeitnehmer gewährt werden sollen. Die gleichzeitige Begrenzung des Strukturkurzarbeitergeldes (künftig Transfer-KUG) und die Aufhebung der bisherigen Verlängerungsmöglichkeiten, erschweren jedoch die Möglichkeiten zur Abfederung nicht vermeidbarer Massenentlassungen und zur Organisierung des Beschäftigungstransfers. Besonders für Unternehmen, die sich in Insolvenz befinden, bzw. von Insolvenz bedroht sind sollten weitergehende Möglichkeiten eröffnet werden.

Gerade in Verbindung mit der Kürzung des Bezugs des Arbeitslosengeldes, Verminderung des Kündigungsschutzes und der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe könnte der Druck auf Ältere drastisch zunehmen. So ist beabsichtigt, die bis zu 5 Jahre möglichen Strukturanpassungsmaßnahmen für Ältere auf maximal 3 Jahre zu reduzieren. Ebenso sollen für Ältere Verlängerungs- und Erhöhungsregelungen bei den Lohnkostenzuschüssen wegfallen. Für die Betriebe hingegen soll die Rückzahlungspflicht und die Verpflichtung zur Nachbeschäftigung entfallen; dies wird die Gefahr von Mitnahmeeffekten und Missbräuchen deutlich erhöhen.

Der DGB regt an, für die Gruppe der Älteren gezielt Instrumente zu entwickeln um den Verbleib in Beschäftigung zu unterstützen, die Wiedereingliederung zu fördern und öffentlich geförderte Beschäftigung im Nichtwettbewerbssektor auszubauen. Insbesondere die Instrumente, die die Wiedereingliederung unterstützen, sollten nicht reduziert, sondern gestärkt werden

Zugleich regt der DGB an, die Regelungen zum Überbrückungsgeld und zum Existenzgründungszuschuss zu modifizieren, da die Arbeitsämter über keinerlei Steuerungsmöglichkeiten bei diesen Instrumenten verfügen und Mitnahmeeffekte kaum vermieden werden können.

Der DGB regt ebenso an, die Befreiung von der Sozialversicherungspflicht für Vorstandsmitglieder von Gesellschaften zu überprüfen, da Hinweise auf Missbräuche bestehen.

Für sehr einschneidend und sachlich nicht gerechtfertigt halten wir die Eingriffe bei Arbeitsbeschaffungs- und bei Strukturanpassungsmaßnahmen. Sie werden die Möglichkeiten der öffentlich geförderten Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit nachhaltig beeinträchtigen. So ist beabsichtigt, das berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt von jeder direkten tariflichen oder ortsüblichen Entlohnung abzukoppeln und auf eine noch niedrigere pauschale Förderung umzustellen.

Bei ABM Maßnahmen soll die Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung entfallen. Ebenso die Verpflichtung mindestens 20% der Zuweisungsdauer für Qualifizierung bzw. Praktika zu nutzen.

Mit diesen Änderungen wird öffentlich geförderte Beschäftigung endgültig zu einem „Arbeitsmarkt zweiter Klasse“ und das Ziel aufgegeben, die Beschäftigungsfähigkeit mit Hilfe dieses Instruments gezielt zu verbessern. Öffentlich geförderte Beschäftigung droht auf reine „Beschäftigungstherapie“ reduziert zu werden.

Negativbeispiele von öffentlich geförderter Beschäftigung – meist unmittelbar nach der deutschen Einigung – sind oft Anlass für diese kontinuierlichen Eingriffe bei öffentlich geförderter Beschäftigung. Die zwischenzeitlich wirksamen gesetzlichen und praktischen Änderungen werden allzu schnell übersehen.

- So sind die vormals allein in den neuen Ländern aus sozialer Befriedungsfunktion über 400.000 durchgeführten ABM-Maßnahmen zwischenzeitlich bundesweit auf knapp 85.000 gesunken. Dies bei einer gleichzeitig steigenden Zahl von Langzeitarbeitslosen auf inzwischen über 1,5 Mio. Menschen.
- Rund 70% der ABM Kräfte erhalten heute nur eine Förderung für einen Teilzeit-Job und werden oftmals nur für 6 Monate gefördert.
- Die Bedeutung von ABM bleibt zwischenzeitlich hinter der Bedeutung von betrieblichen Lohnkostenzuschüssen zurück.

Dabei hatte auch die Hartz Kommission noch die Bedeutung von öffentlich geförderter Beschäftigung besonders betont. In ihrem Bericht heißt es: „Öffentlich geförderte Beschäftigung wird mittelfristig wegen der fehlenden Aufnahmefähigkeit des ersten Arbeitsmarktes in strukturschwachen Regionen - vor allem in den neuen Bundesländern – unverzichtbar bleiben. Sie muss jedoch mit kommunalen Infrastrukturmaßnahmen verzahnt und über Steuern finanziert werden.“ (S. 20)

Doch dieser konzeptionell sinnvollen Weiterentwicklung der Förderung wird im Gesetzentwurf leider nicht gefolgt.

Auch die Förderung von Weiterbildung wird weiter herabgestuft. Insbesondere bei länger andauernden Maßnahmen wirft die 50%-ige Verrechnung mit dem Arbeitslosengeld für viele Arbeitslose große finanzielle Probleme auf. In Verbindung mit der Umsetzung von Hartz 4 ist sogar denkbar, dass während der Teilnahme an einer Maßnahme die Förderung mit Unterhaltsgeld vollständig eingestellt wird. Der DGB regt an, für den Zeitraum der Teilnahme an einer Weiterbildung den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu verlängern, sodass für die gesamte Teilnahme eine Rechtssicherheit auf Leistung besteht. Sofern nach Beendigung der Maßnahme nicht sofort eine Eingliederung gelingt, sollte Arbeitslosengeld zumindest für drei weitere Monate gewährt werden.

Darüber hinaus wirkt der Wegfall des Unerhaltsgeldes für Berufsrückkehrerinnen insbesondere in Familien mit geringem und mittlerem Einkommen abschreckend. Dieses wirkt umso schwerer, als bereits mit dem ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt für einen Großteil der Berufsrückkehrerinnen der Anspruch auf Unterhaltsgeld gestrichen wurde und diese Personen daher - wie andere Nichtleistungsempfängerinnen – Schwierigkeiten hatten, in aktive Maßnahmen zu kommen. Diese Folgen widersprechen auch der im vorliegenden Gesetzentwurf unter Ziffer F „Gleichstellungspolitische Bedeutung“ konstatierten, besseren Unterstützung des Wiedereinstiegs von Frauen in Erwerbstätigkeit.

Zu diesen Widersprüchlichkeiten gehört auch, dass der Rechtsanspruch auf Einarbeitung von Berufsrückerrinnen im Gesetzentwurf nicht mehr eindeutig enthalten ist. Die Regelung ist zumindest widersprüchlich.

Insbesondere muss darauf geachtet werden, dass die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt weiterhin gefördert wird, ausgleichende Förderungsmaßnahmen für Frauen weiter bestehen und neue Instrumente gezielt entwickelt werden. Dieses schließt Nichtleistungsempfängerinnen ein, denen gleichfalls der Zugang zu den aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik eröffnet werden muss. Die Maßnahmen für diesen Personenkreis sind aus Steuermitteln zu finanzieren.

Zu berücksichtigen ist auch, dass immer mehr Menschen in prekärer Beschäftigung arbeiten und insbesondere der Einstieg bzw. der Wiedereinstieg in das Berufsleben für viele mit großen Schwierigkeiten verbunden ist. Gerade diese Gruppe mit unsteten Erwerbsbiographien muss sich auf den Schutz der Arbeitslosenversicherung verlassen können.

2. Umbau der BA

Der DGB setzt sich ein für eine strategische und organisatorische Weiterentwicklung der BA zu einem modernen Dienstleister, der seine sozialstaatlichen und arbeitsmarktpolitischen Aufgaben als zentraler Akteur des Arbeitsmarktes wirksam erfüllen kann. So hat die Arbeitnehmergruppe des Verwaltungsrates den vom Vorstand der BA vorgelegten Grundzügen des Umbau-Konzepts grundsätzlich zugestimmt. Dies gilt sowohl hinsichtlich eines leistungsfähigen Kundenzentrums, wie den neuen Steuerungs- und Controlling-Mechanismen zur Steigerung der Effizienz, dem Aufbau eines neuen Personalkonzepts oder der Umorganisation der Nürnberger Zentrale.

Zentrale Bewertungskriterien für uns sind insbesondere, dass

- eine schematische Einteilung in „gute und schlechte Risiken“ unterbleibt,
- zwischen effizientem Marktausgleich und sozialem Auftrag ein fairer Ausgleich erfolgt und ganzheitliche Beratung und Unterstützung im Mittelpunkt steht,
- die Dienstleistungsqualität für Arbeitnehmer und Unternehmen deutlich verbessert wird,
- das neue Controllingsystem unterstützt statt kontrolliert,
- die angestrebte neue Führungskultur tatsächlich Motivation und Engagement der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen fördert.

Dem geplanten Kontraktmanagement kommt aus gewerkschaftlicher Sicht große Bedeutung zu. Statt über detaillierte gesetzliche Regelungen, Weisungen und Genehmigungen soll vorrangig mittels Kontrakten gesteuert werden. Solche Kontrakte regeln über Zielvereinbarungen und das nötige Budget die zu erbringenden Leistungen und Wirkungen. Größere Handlungsspielräume auf allen Ebenen sollen so mit einer besseren Überwachung und Steuerung einhergehen. Dies sollte mit einem Beteiligungsrecht der Selbstverwaltung zum Kontraktmanagement verbunden werden.

Um kurzfristige politische Vorgaben und Eingriffe möglichst zu verhindern, sollten jährliche Zielvereinbarungen aus gewerkschaftlicher Sicht durch eine mehrjährige Rahmenvereinbarung ergänzt werden, die grundlegende Ziele der Arbeitsmarktpolitik und angestrebte Resultate beschreiben. Die geplanten ersten Schritte zur Übertragung von Ausgabenresten der künftigen Agenturen für Arbeit auf das nächste Haushaltsjahr können die finanzielle Flexibilität erhöhen, soweit kein Bundeszuschuss erforderlich ist. Die Möglichkeiten eines Ausgleichs zwischen den Arbeitsämtern sollte jedoch nicht generell ausgeschlossen werden. Um Planbarkeit des Eingliederungstitels generell zu verbessern, sollte zumindest ein gewisser Anteil der Ausgabenreste auch dann bei den Arbeitsämtern verbleiben, wenn ein Bundeszuschuss benötigt wird. Der DGB hält es für sachlich geboten, die Selbstverwaltung der BA an Entscheidungen zur Budgetflexibilisierung und zum Kontraktmanagement zu beteiligen.

Der DGB regt an, auf die geplante Umbenennung der BA in „Bundesagentur für Arbeit“ sowie der Arbeitsämter in „Agenturen für Arbeit“ aus Kostengründen zu verzichten. Auf die gesetzliche Festschreibung der Leitungsstrukturen aller Ebenen sollte gleichfalls verzichtet werden.

Ebenso wie die Länder plädieren wir für den Erhalt einer Mittelinstanz der BA, die jedoch reformiert und umgebaut werden muss. Sie sollte aus unserer Sicht nicht nur interne Steuerungsfunktionen wahrnehmen und den Aufbau von Job-Centern unterstützen, sondern über diese Führungsunterstützung hinaus auch eine arbeitsmarktpolitische Moderatorenrolle und eine Initiativfunktion zur besseren Vernetzung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik über Arbeitsamtsgrenzen hinweg wahrnehmen. In Übereinstimmung mit den Hartz-Vorschlägen sollten sie ebenso überregionale Qualifizierungsbedarfe ermitteln sowie Trend- und regionale Arbeitsmarktforschung betreiben.

Die Mittelinstanz muss eine Organisationseinheit der BA bleiben und ihr keine unmittelbare wirtschaftspolitische Kompetenz übertragen werden. Da die Mittelinstanz nicht auf reine Führungsunterstützung für den Vorstand reduziert werden kann, darf auch auf Beteiligung der Vertreter der Beitragszahler und der öffentlichen Hand nicht verzichtet werden. Dies sollte mit einer Weiterentwicklung der sozialpolitischen Mitbestimmung verknüpft werden. Dabei sollte auch der von der Hartz-Kommission für notwendig angesehenen Mitwirkung der arbeitsmarktpolitischen Akteure Rechnung getragen werden.

Anknüpfend an die Vorschläge der Hartz-Kommission halten wir es für notwendig, dass die Bestellung und Abberufung des Vorstandes durch den Verwaltungsrat erfolgt. Auf eine analoge Anwendung des Verfahrens zur Berufung des Vorstandes nach dem Telekommunikationsgesetz sollte verzichtet werden. Es ist nicht sachdienlich, wenn das Letztentscheidungsrecht zur Berufung bei der Bundesregierung bleibt. Das Letztentscheidungsrecht der Bundesregierung soll sogar dann gelten, wenn der drittelparitätisch besetzte Verwaltungsrat dieses beitragsfinanzierten Systems sich mit großer Mehrheit auf geeignete Kandidaten verständigt hat.

Eine wirksame Überwachung des Vorstandes der BA durch den Verwaltungsrat wird erschwert, wenn künftig eine Stellvertretung im Verwaltungsrat ausgeschlossen und Aufgaben nicht mehr auf Ausschüsse übertragen werden könnten. Die Möglichkeit zur Vertretung und die Bildung von Ausschüssen sollte deswegen beibehalten werden.

Den örtlichen Verwaltungsausschüssen sollten nicht nur Informationsrechte eröffnet werden, sondern auch

- eine Beteiligung am Arbeitsmarkt-Monitoring, an regionaler Arbeitsmarktforschung und an Qualifikationsbedarfsanalysen,
- ein Initiativrecht für allgemeine Standards der Auftragsvergabe, sowie zur besseren Verzahnung von regionaler Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik und zu einer besseren Zusammenarbeit von Betrieben und Arbeitsverwaltung,
- ein Entscheidungsrecht zur Förderung innovativer Maßnahmen der „freien Förderung“.
- Nicht zuletzt sollte die Selbstverwaltung an Entscheidungen zur Budget-Flexibilisierung und zum Kontraktmanagement beteiligt werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen

§ 1, Abs. 2 – Zielvereinbarungen

Beabsichtigt ist, dass in Zukunft die Bundesanstalt für Arbeit durch Zielvereinbarungen geführt werden soll. Diese Zielvereinbarungen sollen über alle Ebenen der BA installiert werden und durch ein Controlling ergänzt werden. Zielvereinbarungen soll es auch zwischen der Bundesregierung und der BA selbst geben. Der DGB unterstützt die Einrichtung von Zielvereinbarungen. Diese Zielvereinbarungen müssen realistisch sein und die konjunkturelle Gesamtsituation berücksichtigen.

In den Vereinbarungen darf nicht ausgeblendet werden, dass die Bundesanstalt einen sozialpolitischen Auftrag erfüllt. Auch bei einem größeren Beurteilungs- und Ermessensspielraum muss gewährleistet sein, dass gleiche Fälle gleich behandelt werden, insbesondere im Leistungsrecht muss weiterhin ein gerichtlich überprüfbarer

Leistungsanspruch gegeben sein. Durch die Zielvereinbarung darf die Fachaufsicht des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit nicht ausgehöhlt werden.

§ 2 – Name der BA

Die Bundesanstalt soll in Zukunft den Namen „Agentur für Arbeit“ führen.

Die Namensänderung ist mit vermeidbaren Kosten und verwaltungstechnischem Aufwand verbunden. Das Image einer Institution ist nicht allein vom Namen abhängig, sondern vom Leistungsprofil und von der Qualität der Dienstleistung. Eine Namensänderung sollte deswegen nachrangig sein, im Vordergrund muss die Verbesserung der Dienstleistung stehen. Unter Berücksichtigung der Kosten sollte auf die Umbenennung verzichtet werden.

§ 3 - Leistungen der Arbeitsförderung

Im § 3 ist festgehalten, dass der Anspruch auf Einarbeitung von Berufsrückkehrerinnen keine Ermessensleistung ist. Es handelt sich hierbei alos um eine Pflichtleistung. Im Gesetzwortlaut des §217 des Gesetzentwurf ist diese Pflichtleistung aber nicht mehr ausdrücklich erwähnt. Der DGB fordert den Erhalt des Rechtsanspruchs für Berufsrückkehrerinnen und eine eindeutige gesetzliche Regelung.

§ 8 - Frauenförderung

Die Frauenförderung gemäß Abs. 1 steht infolge der neuen Gruppen von Nichtleistungsempfängerinnen – insbesondere aufgrund der erhöhten Anrechnung des Partnereinkommens in Hartz I und Hartz IV – aber auch aufgrund der Neuregelungen der Zumutbarkeit (sogenannte „Mini-Jobs“ müssen angenommen werden) sowie der Versicherungsfreiheit von ABM vor neuen Herausforderungen. Es muss gewährleistet sein, dass die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik weiterhin „auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung des geschlechtsspezifischen Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken“. Dies muss Nichtleistungsempfängerinnen einschließen.

§ 8a - Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Aufgrund der Änderungen im ersten Gesetz moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, bei denen für den Großteil der Berufsrückkehrerinnen der Anspruch auf UHG bereits wegfiel und der Zusammenlegung von UHG und Arbeitslosengeld, erhalten viele Berufsrückkehrerinnen bei Teilnahme an einer Weiterbildung kein Unterhaltsgeld mehr. Leistungen bei Weiterbildung können nur noch dann bezogen werden, wenn ein aktueller Arbeitslosengeldanspruch besteht. Noch gravierender ist, dass es auch keine Sonderregelungen mehr für den Zugang zu Maßnahmen für Berufsrückkehrerinnen gibt.

Es sind konkrete Regelungen zu treffen, damit dieser Personenkreis in Zukunft nicht von aktiven Maßnahmen ausgeschlossen bleibt. Deswegen fordert der DGB den Erhalt des Rechtsanspruchs auf Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung. Dieser wurde im Zusammenhang mit der Abtreibungsdebatte sehr bewusst bereits 1992 im AFG verankert, als Unterstützung für Frauen, die sich für Kinder entscheiden und deshalb berufliche Unterbrechungen hinnehmen müssen. Insbesondere in den alten Bundesländern fehlen immer noch Tageseinrichtungen für Kinder aller Alterstufen, sodass in der Regel nicht davon ausgegangen werden kann, dass Mütter (und Väter) von Kindern, die ihr drittes Lebensjahr vollendet haben, ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen können.

Darüber hinaus müssen ausgleichende Förderungsmaßnahmen für diesen Personenkreis weiter bestehen bzw. neue Instrumente gezielt entwickelt werden. Der Staat ist verpflichtet zu gleichstellungsorientierter Arbeitsmarktpolitik und muss daher auch dafür Finanzmittel aus Steuern zur Verfügung stellen.

§ 27, Nr. 5 – Versicherungspflicht bei ABM

Maßnahmen, die als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert werden, sind in Zukunft nicht mehr versicherungspflichtig in der Arbeitslosenversicherung. So weit nach Ende der Maßnahme keine Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt gelingt, verschlechtert sich generell der Schutz bei neuer Arbeitslosigkeit.

ABM hat den Sinn zusätzliche Beschäftigung zu fördern und dadurch „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ zu ermöglichen. Die Arbeit soll den „normalen“ Bedingungen am Arbeitsmarkt weitgehend entsprechen. Für die Teilnehmer in AB Maßnahmen steht nicht im Vordergrund einen neuen Anspruch auf Leistungen zu erwerben. Trotzdem hat die Einbeziehung des Beschäftigten auch in die Arbeitslosenversicherung den sozialen Schutz erhöht.

Bisher galt der Grundsatz, dass derjenige der arbeitet, besser gestellt sein soll, als derjenige, der nicht arbeitet. Dies gilt auch für die soziale Sicherung.

Der Ausschluss aus der Pflichtversicherung ist auch rechtlich bedenklich. ABM-Beschäftigte werden gegenüber anderen Arbeitnehmer benachteiligt. Alle Arbeitnehmer in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis sind der gesetzlichen Sozialversicherung ab dem Tag der Arbeitsaufnahme pflichtversichert. Ein charakteristisches Merkmal der Sozialversicherung ist die Zwangsversicherung, also die Versicherungspflicht. Die Zwangsversicherung bedingt einen Abschlusszwang, auch auf Seiten des Versicherungsträgers. Ein wichtiger Grund Arbeitnehmer im Rahmen von ABM von der Pflichtversicherung auszunehmen ist nicht ersichtlich, denn die finanziellen Zuschüsse werden an den Arbeitgeber geleistet und zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer wird durch Arbeitsvertrag das Beschäftigungsverhältnis begründet.

Der DGB hält es für notwendig, ABM-Maßnahmen weiterhin in die volle Sozialversicherung einzubinden.

§ 28 a – Freiwillige Versicherung

In Zukunft wird für folgende Personen die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung eingeräumt:

- Pflegepersonen, die Leistungen nach der Pflegeversicherung erhalten,
- kleine Selbstständige,
- Beschäftigte im Ausland.

Für Pflegepersonen ist eine Erweiterung des sozialen Schutz in sofern erkennbar, als die Möglichkeit zur freiwilligen Weiterversicherung bestimmte Lücken schließt, die aufgrund der bisher unbefriedigenden Regelungen entstanden sind. Die Möglichkeit zur freiwilligen Weiterversicherung wurde in den Gesetzentwurf eingefügt, um eine Kompensation für den Wegfall der erweiterten Rahmenfristen §124 Abs.3 zu schaffen und dem Versicherungsprinzip gerecht zu werden. Die Neuregelung schafft eine größere Rechtssicherheit. Speziell für Pflegende wären aus Sicht des DGB gleichgestellte Zeiten aber wünschenswert; weil so honoriert wird, dass die Pflegeperson eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe erbringt.

Die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung erweitert den sozialen Schutz auch für die anderen betroffenen Gruppen. Insbesondere die Einbeziehung von Selbstständigen ist mehrfach vom DGB gefordert worden. Allerdings sollten angemessene Beiträge erhoben werden. Diese müssen nach Leistungsfähigkeit differenziert werden.

§ 38, Absatz 1 a – Meldung von Vertragsabschlüssen gegenüber dem Arbeitsamt

In Zukunft müssen die Ausbildungs- bzw. Arbeitsuchenden nach Abschluss eines Ausbildungs- oder Arbeitsvertrages dies umgehend der Agentur für Arbeit mitteilen.

Es ist verständlich, dass die Arbeitsämter Interesse haben, so früh wie möglich von dem Abschluss eines Vertrages zu erfahren. Die Regelung dürfte aber nur schwer umsetzbar und schwer sanktionierbar sein. Die Überwachung bedeutet einen erheblichen Verwaltungsaufwand.

§ 57 - Anspruch auf Überbrückungsgeld

In Zukunft soll der Anspruch auf Überbrückungsgeld bei Existenzgründung zu einer Pflichtleistung werden.

Die Förderung der Existenzgründung ist sinnvoll. Fraglich ist allerdings, ob dies eine Aufgabe der Arbeitslosenversicherung ist, ohne dass arbeitsmarktpolitisch sinnvolle Steuerungsmöglichkeiten eröffnet werden. Bereits in der Vergangenheit hat es Mitnahmeeffekte gegeben. Durch die Erweiterung der Existenzgründungshilfen mit der Einführung der Ich-AG sind weitere Mitnahmeeffekte zu befürchten.

§ 77 Weiterbildungskosten

Nach § 77 Abs. 1 Satz 2 gilt die förderungsfähige Zeit der Weiterbildung vom ersten bis zum letzten Tag der Maßnahme. Gehört zur Maßnahme eine Abschlussprüfung so bilden Unterricht und Prüfung eine einheitliche Maßnahme, dies hat bereits das BSG mit Urteil von 12.02.1980 7 RAr 31/78 festgestellt. Da Prüfungen auch zeitlich nach Beendigung des Unterrichtsstattfinden, darf diese Zeit als auch die Kosten für die Prüfung nicht außeracht bleiben. Klarzustellen ist daher, dass die Weiterbildung auch die Prüfung mitumfasst.

§ 81 Fahrkosten

Zukünftig sollen Fahrkosten einheitlich pauschaliert gezahlt werden.

Übersteigen die tatsächlichen Fahrkosten die Pauschale und wird dadurch der Erfolg der Maßnahme gefährdet, muss gesichert werden, dass auch die tatsächlichen Kosten gezahlt werden.

§ 117 - Zusammenlegung von Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld

Es ist eine Verwaltungsvereinfachung Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld zu einer Leistung zu vereinen.

Der DGB sieht es allerdings als sinnvoll an, Anreize zu setzen, an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen und das Risiko für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an einer längerfristigen Maßnahme zu begrenzen. Deswegen sollte klar gestellt werden, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld sich um den vollen Zeitraum der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme verlängert. Außerdem sollte nach Ende der Maßnahme eine Suchzeit ermöglicht werden. Der DGB schlägt hierfür den Zeitraum von 3 Monaten vor.

Der DGB schlägt vor, in § 128, Nr. 18 wie folgt zu ändern: Wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld während der Teilnahme an einer Weiterbildung endet, verlängert er sich bis zum Ende von drei Monaten nach Auslaufen der Maßnahme.

§ 119, Absatz 2 – Ehrenamtliche Betätigung

Der DGB begrüßt, dass in Zukunft ehrenamtliche Betätigung den Bezug von Arbeitslosengeld nicht ausschließt. Hier wird eine Rechtsunsicherheit für ehrenamtlich Tätige beseitigt.

Darüber hinaus ist es zu begrüßen, dass auch Arbeitslose an einer nicht durch die Agentur für Arbeit geförderten Weiterbildung teilnehmen können, ohne dass dieses den Bezug von Arbeitslosengeld ausschließen würde.

Bei vielen Arbeitslosen gibt es ein berechtigtes Interesse, die Zeit der Arbeitslosigkeit für ihre berufliche Weiterbildung zu nutzen. Dies sollte durch eine großzügige Auslegung der gesetzlichen Regelung unterstützt werden.

§ 120, Absatz 4 – Förderung von Teilzeit

In Zukunft kann der Arbeitslose seine Verfügbarkeit auf Teilzeitbeschäftigung beschränken, soweit dies arbeitsmarktpolitisch sinnvoll ist.

Die Förderung von Teilzeitbeschäftigung wird unterstützt, weil die Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung arbeitsmarktpolitisch sinnvoll ist. Der bisherige Zwang für Arbeitslose, in jedem Fall eine Vollzeitbeschäftigung anzunehmen, ist bei einer Teilzeitquote von fast 25 % nicht mehr erforderlich.

§ 123 – Anwartschaften/ § 124 Rahmenfrist

In Zukunft werden die speziellen Anwartschaftsregelungen für Saisonarbeitnehmer gestrichen. Gleichzeitig wird die Rahmenfrist, in der 12 Monate Arbeitslosigkeit nachgewiesen werden muss, auf zwei Jahre verkürzt.

Hierdurch wird es insbesondere für junge Arbeitslose und prekär Beschäftigte schwieriger, die Anspruchsvoraussetzungen für die Erlangung von Arbeitslosengeld zu erfüllen. Gerade Berufsanfängern wird häufig nur eine befristete Beschäftigung angeboten. Dies führt dazu, dass zu Beginn der beruflichen Tätigkeit Arbeitslosigkeit und Beschäftigung sich in kurzer Folge abwechseln können.

Die verkürzte Rahmenfristregelung von drei auf zwei Jahre trifft insbesondere auch Frauen, die ihre Berufstätigkeit aufgrund Kindererziehung längere Zeit unterbrechen.

Auch Saisonarbeitnehmer sind betroffen. Die Saisonarbeitsbereiche in Deutschland liegen in strukturschwachen Regionen, in denen die Saisonbeschäftigung im Tourismus oft die einzige Erwerbsmöglichkeit darstellt. Gleichzeitig ist aufgrund der üblichen klimatischen Bedingungen in unserem Land festzustellen, dass die Saisonbeschäftigungsverhältnisse eher kurzfristiger Art sind und beispielsweise den 5-Monatszeitraum Mai bis September umfassen. Durch die Neuregelung würden diese Personen auch nach zwei Saisonzeiträumen noch keinen Anspruch auf ALG erwerben. Es besteht die Gefahr, dass diese Personengruppe aus dem Schutz der Arbeitslosenversicherung herausfallen könnte.

Der DGB schlägt vor, die Rahmenfrist bei 3 Jahren zu belassen und den Schutz für Saisonbeschäftigte zu verbessern.

§ 141, Abs. 1 Anrechnung von Nebeneinkommen

In Zukunft wird bei einer Nebenbeschäftigung während des Bezuges von Arbeitslosengeld lediglich ein Freibetrag von maximal 165 Euro festgesetzt.

Auch dies wird mit Verwaltungsvereinfachung begründet. Vermittler und Wissenschaftler halten aber feste Grenzen für problematisch. Ein fester Freibetrag führt bei Überschreiten der Freibetragsgrenze zu einer Transferentzugsrate von 100 %, was die Arbeitsmotivation beeinträchtigen könnte. In der Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe ist gerade die Anhebung und Flexibilisierung von Einkommensgrenzen vorgeschlagen worden. Auch hier sollten flexible Grenzen möglich sein.

§ 144 - Ruhen bei Sperrzeit

In Zukunft sollen das Versäumen eines Termins beim Arbeitsvermittler und „unzulängliche" Eigenbemühungen des Arbeitslosen ebenfalls mit einer Sperrzeit bestraft werden. Bei einer Gesamtzeit von 21 Wochen Sperrzeit verliert der Arbeitslose sämtliche Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung.

Die mehrmalige Verschärfung von Sperrzeiten hat bereits in der Vergangenheit nicht zu den in Aussicht gestellten Effekten geführt. Sperrzeiten können nur dann greifen, wenn ein konkretes Arbeitsangebot tatsächlich dem Arbeitslosen unterbreitet wird, ansonsten haben sie zumindest z.T. den Anschein einer „Schikane". Die Ausweitung der Sperrzeiten auf andere Tatbestände - wie z. B. unzureichende Eigenbemühungen - wird zu vielen Konflikten und Auslegungsstreitigkeiten führen, ohne dass dem ein ausreichender Nutzen gegenüber steht. Auf die Verschärfung sollte deswegen verzichtet werden. Im Vordergrund muss die Verbesserung des Dienstleistungsangebotes stehen.

§147, Abs. 1

In Zukunft werden bei der Berechnung von Sperrzeiten auch Tatbestände, die vor Eintritt der Arbeitslosigkeit vorgefallen sind, berücksichtigt. Da die Sperrzeit bei Kündigung eines Arbeitsverhältnisses schon zwölf Wochen beträgt, erhöht sich das Risiko, aus dem Leistungsbezug herauszufallen. Im Regelfall kann davon ausgegangen werden, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht leichtfertig ihren Arbeitsplatz aufgeben, sondern hierbei massive betriebliche oder persönliche Gründe eine Rolle spielen. Die Sperrzeit an sich ist schon eine erhebliche „Strafe", auf die weitere Verschärfung sollte deswegen verzichtet werden.

Der DGB schlägt vor, die Regelungen zu den Sperrzeiten unverändert zu belassen.

§ 152 - Anordnungsermächtigung

Es wird vorgeschlagen, verschiedene Regelungskreise auf dem Wege von Anordnungen näher zu konkretisieren. Dies wird vom DGB unterstützt, allerdings solle klar gestellt werden, dass die Anordnung **nur mit Zustimmung des Verwaltungsrates erfolgen kann.**

§ 170, Abs. 4 - Arbeitszeitkonten

In Zukunft soll den Tarifvertragsparteien vorbehalten sein, Regelungen zu treffen, um das Auflösen von Arbeitszeitkonten bei Kurzarbeit zu vermeiden. Dies soll insbesondere dann der Fall sein, wenn die Arbeitszeitkonten zum Zwecke der Qualifizierung angelegt wurden.

Der DGB begrüßt diese mehrfach geforderte Regelung. Insbesondere zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit bis zum Eintritt der Rente ist zunehmend Qualifizierung erforderlich. Durch Einbringen von Arbeitszeitkonten kann die Bereitschaft, Weiterbildung durchzuführen, gestärkt werden. Diese müssen vor dem Zugriff der Arbeitsämter bei Kurzarbeit geschützt werden.

Beschäftigtentransfer -

Brücke in neue Arbeit für Menschen aus Krisen- oder Insolvenzbetrieben

In Zukunft werden die bisherigen Transfermaßnahmen ‚Kurzarbeitergeld in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit' und ‚Zuschuss zum Sozialplan' zu einer einheitlichen Transferleistung zusammengefasst. Ziel ist bei notwendigen Betriebsänderungen und Abbau von Arbeitsplätzen, die Betriebsparteien anzuhalten eigenständig Maßnahmen einzuleiten um die Arbeitnehmer ohne Arbeitslosigkeit erneut in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

Die Zuständigkeit soll in Zukunft auf die örtlichen Arbeitsämter übergehen. Es ist zu befürchten, dass die Vielzahl von gleichzeitig zu bewältigenden Veränderungsprozessen wie die interne Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, die Übernahme neuer Aufgaben im Bereich Arbeitslosengeld II und die Veränderung zahlreicher Fördergrundlagen nur Schritt für Schritt zu bewältigen ist. Hierbei ist zu vermeiden, dass durch unklare Zuständigkeiten Zeiträume entstehen, in denen keine Förderanträge mehr gestellt werden können, es muss also einen lückenlosen Übergang von den Landesarbeitsämtern an die örtlichen Arbeitsämter geben.

Dies Ziel der Reform wird vom DGB unterstützt, allerdings sind die vorgeschlagene Maßnahme zum Teil nicht ausreichend und müssen ergänzt werden.

§ 216 a und b Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen

Die Maßnahmen zum Beschäftigtentransfer sind in der Regel immer mit den Bemühungen verbunden, von Insolvenz bedrohte Unternehmen bei der Umstrukturierung so zu begleiten, dass sie mit möglichst vielen Beschäftigten weitergeführt werden können. Dieser Aspekt muss im Gesetz stärker betont werden.

Vorgesehen z.B. ist, dass der Arbeitgeber sich zu 50% an den Kosten der Maßnahme beteiligt. Dies ist im „Normalfall" auch sachgerecht, aber bei einer vollständigen oder drohenden Insolvenz des Unternehmens können Transferkonzepte und damit auch die Fortführungslösungen für die im Betrieb verbleibenden Beschäftigten an der geforderten 50 %-Beteiligung der Arbeitgeber scheitern.

Der DGB schlägt vor, für insolvente oder von Insolvenz bedrohte Unternehmen eine gesonderte Regelung aufzunehmen, die den örtlichen Arbeitsämter in Ausnahmefällen die Bewilligung eines deutlich höheren Unterstützungsanspruchs bis zu 90 % der Maßnahmekosten ermöglicht.

Bei einer drohenden Insolvenz kann das vor Beginn der Maßnahme geforderte Profiling für den Insolvenzverwalter ein nicht zu kalkulierendes Risiko beinhalten. Anstatt die Beschäftigten in Fortführungslösungen zu halten und Übergänge in den Beschäftigtentransfer zu organisieren, wird er eine Kündigung aussprechen müssen. Das würde den Transferzielen dieses Gesetzes widersprechen: In §216 b Abs. 4 Nr. 4 sollte deswegen eine Klarstellung erfolgen.

Der DGB schlägt vor, in §216 b Abs. 4 Nr. 4 hinter den Wörtern -in berechtigten Ausnahmefällen einzufügen wie z.B. in Insolvenzfällen oder bei drohender Insolvenz--.

Beim Übergang der Zuständigkeit für diese Maßnahmen an die örtlichen Arbeitsämter sollte darauf geachtet werden, dass auch weiterhin individuelle Maßnahmen ermöglicht werden. Qualitative Kriterien der Maßnahmen dürfen nicht durch die alleinige Auswahl der Maßnahme nach dem Preis gefährdet werden.

Der DGB schlägt vor, die Übertragung der Bewilligung auf die örtlichen Arbeitsämter erst im Jahr 2006 vorzunehmen, wenn der Umbau der BA weiter vorangeschritten ist.

§ 216 b Transferkurzarbeitergeld

Die Bezugsfrist für das Transferkurzarbeitergeld sollte in Ausnahmefällen verlängert werden. Dies gilt insbesondere für die Gruppe der Älteren nach Insolvenz, weil in vielen Fällen eine 12-monatige Transferzeit nicht ausreicht.

Die Verkürzung der Bezugsdauer in Verbindung mit der Verkürzung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld wird insbesondere für die Gruppe der Älteren zu einer drastischen Verschärfung ihrer sozialen Situation führen. Es besteht die Gefahr, dass die älteren Arbeitnehmer einerseits aus den Betrieben herausgedrängt werden oder bei Schließung oder Insolvenz arbeitslos werden, andererseits nicht genügend Hilfestellung erhalten um erneut im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Sie werden verwiesen auf das sehr niedrige Arbeitslosengeld II, was insbesondere nach langjähriger Beschäftigung eine besondere Härte darstellt. Vor diesem Hintergrund könnte gerade in Betrieben mit überalterten Belegschaftsstrukturen die gesamte Fortführungslösung scheitern, wenn Entlassungen ausschließlich jüngere, künftige Leistungsträger des Betriebes treffen.

Der DGB schlägt vor, für besonders definierte Ausnahmefälle zum Erhalt einer altersmäßig ausgewogenen Belegschaftsstruktur das Transferkurzarbeitergeld länger als zwölf Monate zu zahlen.

Zur Schaffung von Rechtssicherheit für Unternehmen, in denen sich die Betriebsparteien auf der derzeitigen Rechtslage über die Bildung einer betriebsorganisatorischen Einheit (beE) verständigt haben, in die von Entlassungen betroffene Arbeitnehmer sukzessive innerhalb der Laufzeit von max. 24 Monaten eintreten können, ist im Gesetz eine **Übergangsregelung** aufzunehmen, die bereits im Jahre 2003 gegründeten beE's die weitere Anwendung des derzeitigen Rechts ermöglicht.

§ 217 bis § 222 - Eingliederungszuschüsse

Der DGB begrüßt, dass die Eingliederungszuschüsse zu einem einheitlichen Instrument zusammengefasst werden und insgesamt vereinfacht werden. In den letzten Jahren ist die Zahlung von Eingliederungszuschüssen stark angestiegen ohne, dass hierdurch die Vermittlungszahlen erhöht oder eine Verbesserung der Situation am Arbeitsmarkt erreicht werden konnte. Es ist zu vermuten, dass hohe Mitnahmeeffekte bestehen. Deswegen ist es aber notwendig, im Einzelfall stärker zu prüfen, ob tatsächlich Minderleistungen des Arbeitnehmers zu erwarten sind. Unbegründete Zahlungen an Arbeitgeber sind zu vermeiden.

Darüber hinaus schlägt der DGB vor, Eingliederungszuschüsse nur zu zahlen, wenn mindestens ein tarifliches oder ortsübliches Gehalt gezahlt wird. In vielen Fällen konnte beobachtet werden, dass Arbeitgeber extrem niedrige Löhne zahlen. Durch Zahlung von Zuschüssen wird dieses Verhalten auch noch durch die Bundesanstalt für Arbeit „honoriert", um den Schutz - vor allem der schwächeren Gruppen am Arbeitsmarkt - zu verstärken, **schlägt der DGB vor, in § 220 wie folgt zu formulieren:**

„Für die Zuschüsse sind nur die Arbeitsentgelte berücksichtigungsfähig, die mindestens und höchstens dem tariflichen oder ortsüblichen Niveau entsprechen, Obergrenze ist in jedem Fall die Beitragsbemessungsgrenze." So wie...

§ 260 – ABM

Der DGB hält es für vertretbar, die Instrumente ABM und SAM zu einem Instrument zusammenzufassen. Auch ist zu begrüßen, dass ABM eindeutig als Beschäftigung schaffende Maßnahme definiert wird und nicht als Instrument der Arbeitsvermittlung. Auch wird noch einmal klar gestellt, dass zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten durchgeführt werden müssen. Mit diesen Maßnahmen wird verdeutlicht, dass dieses Instrument auf den Personenkreis der Langzeitarbeitslosen und Schwervermittelbaren konzentriert werden soll.

Der DGB kritisiert die vollständige Aufgabe der Tarifbindung und die ausschließliche Förderung über ein pauschaliertes Zuschusssystem, sowie die Nichteinbeziehung in den Schutz der Arbeitslosenversicherung. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden in Zukunft zu rein sozialpolitisch motivierten Arbeitsverhältnissen degradiert.

Es besteht die Gefahr, dass ABM-Maßnahmen vollständig vom tariflichen Lohnniveau abgekoppelt werden. Bereits in der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die pauschalierte Förderung nicht ausreicht, um die Kosten der Träger zu decken. Es besteht die Gefahr, dass die Löhne der Beschäftigten massiv gesenkt werden, vielfach mit Verweis auf das Arbeitsamt. Damit könnte ABM zu einem Instrument des Lohndumping werden. Die ist nicht hinnehmbar.

In der Vergangenheit hatte man sich darauf verständigt, dass ein gewisser Abstand zu tariflich gezahlten Löhnen von 20% vorhanden sein sollte. Dieser Grundsatz sollte auch für zukünftige Maßnahmen gelten. Es muss aber sicher gestellt sein, dass bei ABM-Projekten der Lohnabstand zur nichtgeförderten Beschäftigung auf 20 % begrenzt wird.

Deswegen schlägt der DGB vor, in § 264, Absatz 3 folgende Änderung vorzunehmen:

„Der Zuschuss wird höchstens bis zur Höhe des monatlich ausgezahlten Arbeitsentgeltes gezahlt, das Arbeitsentgelt darf 80 % der tariflichen und ortsüblichen vergleichbaren Vergütung nicht unterschreiten. Ist die Arbeitszeit..."

Darüber hinaus soll die Förderung auch für Ältere auf maximal 36 Monate begrenzt werden. Bisher war z. B. in SAM-Maßnahmen eine Förderung von 60 Monaten möglich.

Gerade mit Blick auf besonders strukturschwache Regionen in Ostdeutschland und die schlechten arbeitsmarktpolitischen Chancen der Gruppe der über 50jährigen in Ostdeutschland sollte begrenzt bis zum Jahre 2009 eine 60-monatige Förderung weiterhin möglich sein. Beschäftigung in ABM bzw. SAM hat in der Vergangenheit

dazu beigetragen soziale Härten zu mindern. In vielen Fällen konnte ein sozialverträglicher Übergang in die Rente organisiert werden. In strukturschwachen Regionen stehen für diesen Personenkreis auf dem ersten Arbeitsmarkt kaum Arbeitsplätze zur Verfügung. Die Beschäftigung in ABM ist deswegen für viele der einzige Ausweg aus der Arbeitslosigkeit.

§ 304 - Leistungsmissbrauch

In Zukunft sollen die Außenprüfungen zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch und illegaler Beschäftigung bei den Zollverwaltungen konzentriert werden. Die Arbeitsämter prüfen lediglich Leistungsmissbrauch soweit sich dieser aus ihren eigenen Verwaltungsvorgängen ergibt.

Der DGB erwartet aber, dass für den Übergang des Personals der Bundesanstalt für Arbeit sozial verträgliche Regelungen in Absprache mit der zuständigen Gewerkschaft getroffen werden.

§ 345b - Freiwillige Versicherung

In Zukunft können auch Pflegepersonen, Selbstständige und Beschäftigte im Ausland freiwillig Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichten. Für Pflegende ist als Beitragsbasis 10 % der monatlichen Bezugsgröße vorgesehen. Die monatliche Bezugsgröße liegt z. Z. bei 2.380 €. Entsprechend wird der monatliche Beitrag auf der Basis von 238 € erhoben, das sind zur Zeit 15,50 €.

Selbstständige zahlen einen Beitrag auf der Basis von 25% der Bezugsgröße, das wären zur Zeit 38,70 €.

Die spätere Leistung wird allerdings nicht nach diesem Beitrag berechnet, sondern richtet sich nach dem letzten tatsächlich erzielten Einkommen oder wenn dies zu lange zurück liegt, nach der fiktiven Einstufung nach § 132. Sowohl Pflegende als auch Selbstständige können also durch einen relativ niedrigen Beitrag eine vollständige Versicherung in der Arbeitslosenversicherung erreichen. Für Selbstständige sollte der Beitrag stärker an der Leistungsfähigkeit orientiert werden. Für Pflegende hält der DGB gleichgestellte Zeiten für sinnvoll.

§ 367 - Organisation der Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit soll umbenannt und eine Mittelinstanz soll nicht mehr verbindlich vorgesehen werden.

Nach Auffassung des DGB wird eine Mittelinstanz bei mehr als 800 Geschäftsstellen nach wie vor notwendig sein, um die Steuerung arbeitsmarktpolitischer Prozesse zu erleichtern und gezielte arbeitsmarktpolitische Initiativen zu ergreifen. Die Mittelinstanz sollte daher als eigene Organisationseinheit beibehalten werden. Verwaltungsrat und Vorstand der BA sollten gemeinsam über Umbau und Zahl der Landesarbeitsämter entscheiden können.

Der DGB regt an, auf die Umbenennung der BA aus Kostengründen zu verzichten. Fortschritte beim Umbau der BA werden inner- und außerhalb der BA nicht am Namen, sondern an den tatsächlichen Veränderungen, insbesondere vor Ort, gemessen.

§ 371 - Selbstverwaltungsorgane

Auf der mittleren Ebene soll die Selbstverwaltung entfallen und die Aufgaben des Verwaltungsrates und der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter weitgehend auf eine Kontrollfunktion reduziert werden. So soll das Recht der Verwaltungsausschüsse entfallen, über die Grundlinien der dezentral zu verwendenden Mittel des Eingliederungstitels entscheiden zu können. Die Berufung von Vertretern der Selbstverwaltungsmitgliedern soll ausgeschlossen werden.

Der DGB befürwortet übereinstimmend mit allen Gruppen des Verwaltungsrates eine grundsätzliche Trennung von Geschäftsführung und Aufgaben der Verwaltungsausschüsse. Die Aufgaben und Kompetenzen der Verwaltungsausschüsse müssen jedoch mit substanziellen Befugnissen und Rechten unterfüttert werden. Auch auf mittlerer Ebene sind Verwaltungsausschüsse unverzichtbar, soweit die Aufgaben dieser Ebene über rein unterstützende Steuerungsaufgaben der Zentrale hinaus gehen. Um den Verwaltungsausschüssen eine sachgerechte Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, sollte § 374, Abs. 3 erhalten bleiben. **So scheint uns unverzichtbar, dass die Verwaltungsausschüsse auch künftig „alle aktuellen Fragen des Arbeitsmarktes zu beraten und erforderliche Maßnahmen zur bestmöglichen Erledigung der Aufgaben zu erörtern“ und Schlussfolgerungen daraus zu ziehen.** Ihnen sollte auch das Recht eröffnet werden, wissenschaftlichen Sachverstand hinzuziehen zu können.

Angesichts der vielfältigen Aufgaben der BA und der damit verbundenen Kontroll- und Initiativrechte der Selbstverwaltung sollte bei Verkleinerung der Verwaltungsausschüsse nach wie vor eine Vertretung von Selbstverwaltungsmitgliedern eröffnet werden. Um eventuelle Interessenskonflikte auszuschließen, sollten Vertreter von Bildungsträgern nicht in der Selbstverwaltung vertreten sein. Die Übertragung von Aufgaben an Ausschüsse ist nach wie vor sinnvoll. Unverständlich ist auch die Streichung von § 374, Abs. 4, wonach der Selbstverwaltung weitere Aufgaben übertragen werden können.

§ 373 - Verwaltungsrat

Die Kompetenzen des Verwaltungsrates sollten klarer definiert werden und im Gesetz nicht nur das Überwachungsrecht explizit erwähnt werden.

Der DGB regt folgende Ergänzung an: „Der Verwaltungsrat genehmigt die strategische Ausrichtung der BA im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages.“

§ 374 – Verwaltungsausschüsse

Der DGB teilt die Einschätzung der Hartz-Kommission, dass die Arbeitsämter „ihr ganzheitliches Arbeitsmarktprogramm in eigener Verantwortung unter Beteiligung der relevanten Akteure“ gestalten soll. Der Einsatz der Mittel soll sich dabei aus der Bedarfsanalyse und dem regionalen Zielsystem ableiten.

Der DGB regt an, den Verwaltungsausschüssen

- ein Mitwirkungsrecht bei Bedarfsanalyse und der generellen Festlegung von regionalen Arbeitsmarktprogrammen zu eröffnen,
- ein Initiativrecht für regionale und örtliche Beschäftigungsinitiativen und zur besseren Verzahnung mit betriebsnaher Politik oder von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik einzuräumen.

Die Zuständigkeit der Verwaltungsausschüsse für die Aufteilung der im Eingliederungstitel veranschlagten Mittel sollte nicht entfallen soweit die Aufteilung in dezentraler Autonomie der örtlichen Ämter erfolgt. In jedem Fall sollte ein Entscheidungsrecht zu den Förderbedingungen der „freien Förderung“ verbleiben.

Eine Neuausrichtung der Mittelinstanz führt bei einem Wegfall der Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter aus Sicht des DGB zu Reibungsverlusten und abnehmenden Bezug zur betrieblichen Praxis. Die Verwaltungsausschüsse der Mittelinstanz sollten nicht entfallen.

§ 382 - Benennung und Abberufung des Vorstandes

Nach dem Gesetzesvorschlag soll der Verwaltungsrat ein Vorschlagsrecht für die Besetzung des Vorstandes erhalten, das Letztentscheidungsrecht über die Besetzung des Vorstandes verbleibt aber bei der Bundesregierung. Auch die Vertragsbedingungen zu Haftung sowie zu Gehalts- und Versorgungsansprüchen der Vorstandsmitglieder sollen mit der Bundesregierung geregelt werden.

Eine Anlehnung des Berufungsverfahrens an das Verfahren bei der Regierungsbehörde für Telekommunikation und Post ist für die beitragsfinanzierte BA aber nicht ausreichend. Seine Kontrollfunktion kann der Verwaltungsrat nur dann mit Nachdruck verfolgen, wenn Bestellung und Abberufung des Vorstandes durch den Verwaltungsrat erfolgen. Ein Vorschlagsrecht wird nicht als ausreichend angesehen.

§ 383 – Neue Leitungsstrukturen

Die neue Leitungsstruktur für alle Ebenen sollte nach Einschätzung des DGB nicht gesetzlich festgeschrieben werden. Verzichtbar ist z.B. die gesetzliche Festschreibung einer dreiköpfigen Geschäftsführung

§ 385 - Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt

In § 1 SGB III bleibt die Zielsetzung, die Gleichstellung von Männern und Frauen als durchgängiges Prinzip zu verfolgen, erhalten. Allerdings wird die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Ziele des § 1, welche in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der Sozial- Wirtschafts- und Finanzpolitik zu erfolgen hat, in Zukunft durch Zielvereinbarungen zwischen dem BMWA und dem Vorstand der BA festgelegt. Die Umsetzung der konkreten Ziele erfolgt mit Hilfe eines Kontraktmanagements. Der BA wird nach dem getroffenen Verhandlungsergebnis eine höhere Eigenverantwortung übertragen, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Um die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Gleichstellung sowie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und in die Verhandlungsergebnisse zu integrieren, erscheint es dem DGB als dringend erforderlich, dass die Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt auch für die Bezirke der Regionaldirektionen erhalten bleiben.

Zu Artikel 95

Änderungen des Altersteilzeitgesetzes

Vorbemerkung:

Mit den geplanten Änderungen des Altersteilzeitgesetzes sind im Wesentlichen zwei Neuregelungen geplant: Zum einen soll die Berechnungsgrundlage für die von den Arbeitsämtern gezahlten Aufstockungsbeträge dahingehend geändert werden, dass nicht mehr das **Mindestnettoentgelt** für die Aufstockungsbeträge zugrunde gelegt wird, sondern zukünftig bei der Berechnung der Aufstockungsbeträge das Bruttoentgelt maßgebend sein soll. Darüber hinaus wird ein neuer Paragraph 8a eingeführt, der die Verpflichtung zur Insolvenzsicherung verbessern soll.

Zu den Neuregelungen im Einzelnen:

1. Neuregelung von § 3 ATZG

Die Einführung des Regelarbeitsentgeltes als bruttobezogene Berechnungsgrundlage für den Aufstockungsbetrag der zukünftigen Agentur für Arbeit wird damit begründet, dass der bisherige Sicherungszweck der Anknüpfung an die Nettozahlung entfallen ist, da aufgrund höherer betrieblicher Aufstockungszahlungen und neuer gesetzlicher Regelungen für Geringverdiener dieses Schutzbedürfnis entfallen sei. Der Mindestnettobetrag von 70% nach der alten Regelung des § 3 Abs. 1 Nr. 1a entfällt.

Richtig ist, dass in den überwiegenden tarifvertraglichen Regelungen höhere Aufstockungsbeträge auf der Nettoberechnungsbasis vorgesehen sind. Dies führt aber auch dazu, dass Auswirkungen dieser Neuregelung auf (zukünftige) tarifvertragliche Regelungen nicht auszuschließen sind. Es ist einzuräumen, dass die Vergleichsberechung zwischen den zu zahlenden 20% und dem Mindestnettobetrag einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die zukünftigen Agenturen für Arbeit bedeuten. Soweit die geplante Neuregelung der Verwaltungsvereinfachung dient, ohne dass die tarifvertraglichen Regelungen infrage gestellt werden, ist sie zustimmend zu bewerten.

Die ebenfalls geplante Anknüpfung an die konkrete und tatsächlich geleistete Arbeitzeit bei der Berechnung der in der Altersteilzeit geschuldeten Arbeitzeit während des Altersteilzeitverhältnisses, ist grundsätzlich nicht zu beanstanden.

2. Neuregelung des § 6

Bislang wurden bei der Berechnung des Arbeitsentgeltes Einmalzahlungen, wie tarifliche Jahresleistungen, zusätzliches Urlaubsgeld oder auch Boni-Zahlungen berücksichtigt. Nach dem Wortlaut der Neuregelung ist dies nicht mehr der Fall. Diese Verschlechterung sollte durch eine Klarstellung im Gesetzestext, etwa durch die Formulierung: „Hierzu zählen auch die entsprechenden Anteile von Einmalzahlungen“, verhindert werden.

3. Neuregelung des § 8a AtzG

Die geplante Verbesserung der Verpflichtung zur Insolvenzsicherung über die Bestimmung des § 7d SGB IV hinaus ist ausdrücklich zu begrüßen. Die bisher anzuwendende Regelung des § 7d hat sich in der Praxis als unzureichend erwiesen.

Auch die dort neu eingeführte Verpflichtung des Arbeitgebers, dem Arbeitnehmer Mitteilung über die erfolgte Insolvenzsicherung zu machen, ist aufgrund ihrer Sanktionslosigkeit nicht geeignet, eine Verbesserung der Insolvenzsicherung von Wertguthaben herbeizuführen.

Deshalb kann die Regelung des § 8a - gerade für die Altersteilzeit - als sehr positiv bewertet werden.

Auch die Tatsache, dass finanzielle Rückstellungen, zwischen Konzernunternehmen begründete Einstandspflichten, insbesondere Bürgschaften, Patronatserklärungen oder Schuldbeitritte als Sicherungswege **ausgeschlossen** sind, ist sehr zu begrüßen.

Ebenso wird der Ansatz nachdrücklich unterstützt, dass die Insolvenzsicherung mit der ersten Gutschrift nachgewiesen werden muss.

Anders als bei der Bestimmung des § 7d ist damit sicher gestellt, dass nicht bereits erhebliche Vorleistungen des Arbeitnehmers aufgelaufen sind, ohne dass eine ausrei-

chende Sicherung gegen die Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers erfolgt ist, bevor der Arbeitgeber überhaupt auch nur eine Mitteilung machen muss. Auch die unter Abs. 4 dargestellten Auffanglösungen sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Ob sie allerdings in der Praxis ausreichen, um den sicherungsunwilligen Arbeitgeber zu verpflichten, ist zweifelhaft. Hier wäre möglicherweise eine gesetzliche Auffanglösung, etwa im Wege einer Umlage, ggf. noch effektiver gewesen, zumal bei der jetzigen Konstruktion der Arbeitnehmer, dessen Arbeitgeber seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, den Arbeitgeber auf die Leistung der Sicherheit verklagen muss. Ein solches Verfahren stellt für einen Arbeitnehmer im noch bestehenden Arbeitsverhältnis eine erhebliche Belastung dar. Gleichzeitig ist gerade bei den Arbeitgebern, die der Verpflichtung auf Insolvenzsicherungen nicht nachkommen, zu vermuten, dass dies in erster Linie aus finanziellen Gründen nicht erfolgt. In einem solchen Fall dürfte dann aber auch die Sicherheitsleistung durch Stellung eines tauglichen Bürgen oder Hinterlegung von Geld und Wertpapieren nur schwer zu realisieren sein. Es ist also gerade in den Fällen, in denen der Arbeitgeber möglicherweise Finanzierungsprobleme hat, nicht auszuschließen, dass im Fall einer Insolvenz die Wertguthaben eben doch nicht gesichert sind.

Aus Ziffer 2 ergibt sich bezüglich der Anrechnung nur ein Ausschluss der Leistungen nach § 3 Absatz 1 Nr. 1 Buchstaben a und b und § 4 Absatz 2 sowie der Zahlung des Arbeitgebers zur Übernahme der Beiträge im Sinne des § 187 a des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch. Da in der Regel tarifliche Aufstockungsleistungen oberhalb der gesetzlichen Regelungen liegen, wäre hier eine Anrechnung nach dem vorliegenden Text zulässig. Darüber hinaus ist ggf. zum Zeitpunkt eines Abschlusses einer Altersteilzeitvereinbarung überhaupt nicht klar, ob Leistungen nach den §§ 3 und 4 Altersteilzeitgesetz erfolgen.

Diese Frage beantwortet sich erst, wenn der Arbeitgeber eine Erstattung im Falle der Wiederbesetzung eines Altersteilzeit-Arbeitsplatzes beantragt. Deshalb wäre eine Klarstellung notwendig, dass eine Anrechnung der Arbeitgeberleistungen auf das zu sichernde Wertguthaben unzulässig ist.

Die Sicherheitsleistung, die der Arbeitnehmer nach Absatz 4 verlangen kann, setzt eine Überprüfung einer wirksamen Insolvenzsicherung voraus. Dies dürfte den einzelnen Arbeitnehmer überfordern.

Es würde sich anbieten die neue Bundesagentur (Bundesanstalt) mit der Prüfung ob eine entsprechend geeignete Insolvenzsicherung vorliegt, zu betrauen. Im Rahmen der Berechnung eventueller Leistungen würde dies unproblematisch möglich sein.

Ausdrücklich zu befürworten ist die Regelung des Abs. 5, wonach auch im Arbeitsvertrag kein Verzicht auf eine Insolvenzsicherung erfolgen kann.

4. Ergänzende Neuregelung

Die gesetzliche Altersteilzeitregelung gilt bis zum 31. Dezember 2009. Auch die auf diesem Gesetz fußenden Tarifverträge gelten ebenfalls zu einem Großteil befristet bis zum 31. Dezember 2009.

Diese Regelung ist vor dem Hintergrund der bis zum Jahr 2007 einschließlich steigenden Zahl der Schulabgänger und der sich hieraus ergebenden Problematik richtig gewählt, um gerade jüngeren Menschen den Einstieg in das Berufsleben zu ermöglichen.

Durch eine gesetzliche Änderung, die bereits seit längerem besteht, haben allerdings Arbeitnehmer, die den Geburtsjahrgängen 1952 bis 1954 angehören, nicht die Möglichkeit, in unmittelbarem Anschluss an die Altersteilzeit Altersrente zu beziehen, da die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit gemäß § 237 Absatz 1 Ziffer 1 SGB IV auf Versicherte beschränkt ist, die vor dem 1. Januar 1952 geboren sind.

Eine Altersrente für langjährig Versicherte mit entsprechenden versicherungsmathematischen Abschlägen kommt frühestens mit Vollendung des 62. Lebensjahres in Betracht, sodass sich für alle Betroffenen, die mit Vollendung des 55. Lebensjahres in Altersteilzeit gehen wollen, eine Lücke von einem Jahr ergibt.

Um eine insgesamt schlüssige Neuregelung zu schaffen, wäre es deshalb angebracht, auch eine Schließung dieser Lücke vorzunehmen. Sollte diese Lücke durch Arbeitslosigkeit geschlossen werden, ergeben sich deutlich höhere Kosten als für die Arbeitnehmer, die den Geburtsjahrgängen bis 1951 angehören.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**686**

2. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Deutscher Beamtenbund

I. Umbau der Bundesanstalt für Arbeit

Überleitung von Beschäftigten der Arbeitsmarktinspektion auf die Zollverwaltung

Bezüglich des staatlichen Aufgabenbestands vertritt der dbb die Grundsatzposition, dass es politischer Entscheidung bedarf, welche Aufgaben der Staat – abgesehen von seinen Kernaufgaben – ausführt, ausbaut oder reduziert. Grundsätzlich steht dem Staat hinsichtlich des Aufgabenbestands ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Bezogen auf die Arbeitsverwaltung ist es daher auch hier möglich, Aufgabenbestand und Aufgabenstruktur zu ändern und dies politisch zu verantworten. Die im Gesetzentwurf getroffene Organisationsentscheidung ist sicherlich vor diesem Hintergrund zulässig; ob sie in der Praxis auch sinnvoll ist, wird die Zukunft erweisen.

Wenn jedoch Organisationsentscheidungen getroffen werden, die personelle Konsequenzen haben, trifft die politisch Verantwortlichen für das Personal eine besondere Verantwortung und soziale Verpflichtung. Deshalb fordert der dbb nachdrücklich eine frühzeitige Information der Betroffenen über die geplanten konkreten Maßnahmen vor Ort und gleichermaßen eine frühzeitige Einbeziehung der Personalräte der abgebenden und aufnehmenden Dienststellen. Die Einbeziehung der betroffenen Gewerkschaften halten wir für eine Selbstverständlichkeit. Nur mit den Beschäftigten lassen sich die geplanten Reformen im Interesse aller umsetzen.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Überlegungen hält der dbb folgende Modifizierungen für notwendig:

- Die Überleitungsregelungen sollten ergänzt werden. Allen Beschäftigten sollte – unabhängig vom Status – ein Optionsrecht eingeräumt werden, ob sie weiterhin bei der Bundesanstalt für Arbeit verbleiben oder sich für eine Tätigkeit im bisherigen Aufgabenbereich unter dem Dach des Bundesministeriums der Finanzen entscheiden wollen.
- Offen sind ferner die Eingruppierungsfolgen für Angestellte, wenn der neue Arbeitgeber in Ausübung seines Direktionsrechts Angestellte mit anderen Aufgaben innerhalb der Zollverwaltung betraut. Der Besitzstand ist bisher auf die Zeiträume begrenzt, in dem Aufgaben der Arbeitsmarktinspektion ausgefüllt werden. Hier bedarf es noch einer Regelung.
- Klärungsbedürftig sind ferner personalvertretungsrechtliche Fragen. So bedarf es nach unserer Einschätzung einer Regelung, wie mit den Beschäftigten zu verfahren ist, die gegenwärtig in den Personalvertretungen der Bundesanstalt für Arbeit ihr Mandat ausüben.
- Sinnvoll wäre es, wenn die im Vorfeld bekannt gewordenen Aussagen der Bundesregierung zur Absicherung des bisherigen Beschäftigungsortes für die Beschäftigten in der Arbeitsmarktinspektion in den Gesetzentwurf aufgenommen würden.

Die Tatsache, dass die Bundesagentur durch organisatorische Maßnahmen sicherstellt, dass die **Innenrevision** in allen Dienststellen durch eigens nicht der Dienststelle angehörendes Personal erfolgt, wird vom dbb begrüßt. Jedoch wird strikt abgelehnt, dass die Prüfungen durch Dritte durchgeführt werden können. Diese Prüfungen sollten stets durch Beamte der Bundesagentur durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass diese den Aufbau der Bundesagentur kennen. Privatpersonen können eine Prüfung nach Auffassung des dbb nicht ordnungsgemäß durchführen, da sie mit dem Aufbau und mit den Aufgaben der Bundesagentur nicht vertraut sind.

Der dbb hält an seiner Forderung fest, dass im Bereich der Bundesagentur auch weiterhin Beamtinnen und

Beamten eingesetzt werden müssen. Die Arbeitsfähigkeit und Flexibilität der Bundesagentur würde durch einen Wechsel der Beschäftigtenverhältnisse keineswegs erhöht: Die Probleme am Arbeitsmarkt sind vollkommen unabhängig vom Status der Beschäftigten der BA. Weder verbeamtete noch angestellte Kolleginnen und Kollegen können Stellen vermitteln, wenn keine vorhanden sind. Von daher kann der dbb den erklärten Willen des Gesetzgebers, künftig vorrangig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der BA einzusetzen, nicht nachvollziehen.

Die Übertragung von **Führungspositionen auf Zeit** lehnt der dbb ab. Er weist auf die Gefahr einer verstärkten sachfremden Einflussnahme auf die Verwaltung hin. Die grundsätzlich lebenszeitliche Übertragung des den Funktionen entsprechenden Amtes soll die Unabhängigkeit des Beamten gewährleisten. Diese Unabhängigkeit ist insbesondere bei Spitzenpositionen von Bedeutung. Sachfremden Einflüssen, denen vor allem Beamte in Spitzenpositionen ausgesetzt sein können, kann bei der Vergabe auf Zeit nur schwer entgegengewirkt werden. Die sachliche und persönliche Unabhängigkeit des Beamten ist aber Grundlage der Stabilität der öffentlichen Verwaltung.

Eine Herabstufung nach einer Amtszeit wird der Betroffene persönlich als Degradierung empfinden, auch wenn er in eine andere Organisationseinheit umgesetzt wird. Erhebliche Einbußen an dienstlichem Ansehen und Durchsetzungskraft sind unvermeidbar. Insoweit fällt auch der Vergleich zum Disziplinarrecht ins Gewicht. Die Versetzung in ein Amt mit niedrigerem Endgrundgehalt ist die zweit schwerste Disziplinarstrafe.

Personalwirtschaftlich wird es Schwierigkeiten bereiten, den bisherigen Spitzenbeamten in einer anderen, meist niedrigeren Position weiter zu verwenden. Einige Bundesländer haben auf dieses Problem auch im Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Dienstrechtsreformgesetz hingewiesen. Es wird sich um eine andere Organisationseinheit handeln müssen, als die, in der er bisher in leitender Funktion tätig war. Hierfür werden aber zumeist freie geeignete Dienstposten fehlen. Dies hatte die damalige Bundesregierung richtigerweise in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Dienstrechtsreformgesetz im Jahre 1996 festgestellt und auch deshalb die Möglichkeit der Vergabe von Führungspositionen auf Zeit abgelehnt.

Der dbb widerspricht entschieden dem Argument, dass mit der Vergabe von Führungspositionen zunächst auf Zeit die Voraussetzungen für eine optimale Personalauswahl auf der Ebene der Führungskräfte geschaffen wird. Durch das Dienstrechtsreformgesetz wurde die Möglichkeit eröffnet, Führungspositionen auf Probe zu vergeben. Durch die Vergabe von Führungspositionen auf Probe wird die Personalauswahl leistungsorientiert verbessert und der Personaleinsatz optimiert. An Führungsfunktionen werden zusätzliche Anforderungen gestellt, die ein Beamter in einer nachgeordneten Funktion regelmäßig nicht erfüllen braucht. Um das Risiko von Fehlprognosen bei der Besetzung von Führungsfunktionen zu minimieren, wird eine dauerhafte Übertragung nicht nur von der Leistungsprognose zum Zeitpunkt der Übertragung abhängen, sondern auch von den in der Probezeit erbrachten Leistungen in dem neuen Führungsamt.

Ziel muss es sein, eine motivierte und leistungsfähige Bundesagentur zu schaffen. Eine **Obergrenzenregelung** ist nach Auffassung des dbb hinderlich, da durch diese Obergrenzen leistungsstarke Beamte unter Umständen nicht aufsteigen können. Deshalb ist die Möglichkeit zur Überschreitung der Obergrenze positiv zu bewerten, jedoch sollte überlegt werden, die Obergrenzen gänzlich zu streichen.

Zielvereinbarungen zwischen Bundesregierung und Bundesanstalt für Arbeit

In einem ersten Schritt sollen Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit Vereinbarungen über die zu erreichenden beschäftigungspolitischen Ziele schließen.

Nach Auffassung des dbb ist es bedenklich, in einem so schwierig zu prognostizierenden Bereich wie der Beschäftigungsentwicklung Zielvereinbarungen abzuschließen. Dies hängt damit zusammen, dass den Chancen des Instruments Zielvereinbarungen auch gewichtige Probleme und Risiken gegenüber stehen. Ein wesentlicher Punkt ist dabei die Beeinflussbarkeit der Zielerreichung. Die motivierende Wirkungsweise von Zielvereinbarungen geht dann verloren, wenn die individuelle Beeinflussbarkeit der Zielerreichung gering ist. Dies ist jedoch bei der Beschäftigungsentwicklung, die neben konjunkturellen Einflüssen auch zahlreichen weiteren externen Einflüssen unterliegt, der Fall. Der dbb befürchtet daher, dass die Beschäftigten der BA bei einem Nichterreichen der vereinbarten Ziele für Dinge zur Verantwortung gezogen werden, die nicht in ihrem Einflussbereich liegen. Dies hätte nicht nur demotivierende Folgen für die Beschäftigten, sondern auch fatale Auswirkungen auf die Außenwahrnehmung der BA.

II. Vereinfachung des Leistungsrechts

Arbeitslosengeld I/Unterhaltsgeld

Der dbb lehnt die beabsichtigte Verkürzung der Rahmenfrist auf zwei Jahre sowie den Wegfall von Sonderregelungen zur Verlängerung dieser Frist entschieden ab. Nachdem mit dem Gesetz zu „Reformen am Arbeitsmarkt“ bereits die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld verkürzt werden soll, beinhaltet diese Regelung eine Einengung des Zugangs zum Arbeitslosengeld. Künftig wird es für viele, auch für langjährig Versicherte, schwierig, die Anwartschaftszeiten nach § 123 SGB III zu erfüllen. Der Schutz der Arbeitslosenversicherung wird somit gerade bei unsteten Erwerbsbiografien stark eingeschränkt. Da unstete Erwerbsbiografien heute immer mehr zum „Normalfall“ werden, stellt sich die Frage, welchem Ziel die Arbeitslosenversicherung letztlich dienen soll. Wenn immer mehr Risiken künftig nicht mehr von der Arbeitslosenversicherung abgesichert werden, verliert die Arbeitslosenversicherung – entgegen dem ausgesprochenen Willen des Gesetzgebers – nach und nach den Versicherungscharakter.

Die Zusammenführung des Arbeitslosengeldes und des bisherigen Unterhaltsgeldes zu einer einheitlichen Versicherungsleistung bei Arbeitslosigkeit und bei beruflicher Weiterbildung wird hingegen begrüßt. Der dbb geht davon aus, dass mit dieser Maßnahme der Verwaltungsaufwand für die Arbeitsverwaltung erheb-

lich reduziert werden kann. Für die Betroffenen ist die Zusammenführung beider Leistungen mit keinem leistungsrechtlichen Nachteil verbunden. Zudem hat diese Verwaltungsvereinfachung für sie den Vorteil, dass es bei der Auszahlung der Entgeltersatzleistungen bei Übergang in eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung künftig nicht mehr zu zeitlichen Verzögerungen kommen kann.

ABM/SAM

Die Zusammenführung von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen zu einer einheitlichen Leistung erscheint dem dbb sinnvoll, da beide Förderungen das Ziel verfolgen, zusätzliche Beschäftigung für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Menschen zu schaffen. Bedenken hegt der dbb jedoch gegen die vorgesehene Versicherungsfreiheit von Beschäftigungen, die als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme gefördert werden. Zwar ist die Intension nachvollziehbar, in Zukunft Leistungsketten, bei denen sich Arbeitnehmer in einem steten Wechsel von ABM und Arbeitslosigkeit befinden, zu künftig vermeiden. Allerdings lässt diese Maßnahme erwarten, dass insbesondere Frauen von ihr negativ betroffen sein könnten, da sie überproportional häufig als Berufsrückkehrerinnen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zum Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt in Anspruch genommen haben. Durch die nun geplante Versicherungsfreiheit für ABM, entfällt für viele Berufsrückkehrerinnen die sozialversicherungsrechtliche Absicherung. Vor diesem Hintergrund müsste die grundsätzliche Versicherungsfreiheit für ABM nach § 27 SGB III nochmals überprüft werden.

Eingliederungszuschüsse

Die Zusammenführung der verschiedenen Formen von Eingliederungszuschüssen zu nunmehr zwei Typen von Eingliederungszuschüssen wird vom dbb begrüßt. Die verschiedenen Fördermöglichkeiten werden damit sowohl für Arbeitgeber als auch für die zuständigen Beratungs- und Vermittlungskräfte der Arbeitsverwaltung überschaubarer und damit anwendungsfreundlicher. Positiv hervorzuheben ist, dass für ältere Arbeitnehmer bis Ende 2009 verlängerte Fördermöglichkeiten vorgesehen sind und dass die Förderung von behinderten und schwerbehinderten Menschen in Höhe und zeitlichen Umfang erhalten bleibt.

III. Verstärkung des aktivierenden Ansatzes der Arbeitsmarktpolitik

Transfermaßnahmen

Der dbb begrüßt, dass durch die vorgesehene 50 % - Förderung sichergestellt wird, dass der Arbeitgeber einen angemessenen finanziellen Eigenbeitrag zur Fördermaßnahme erbringt. Dadurch wird gewährleistet, dass der Arbeitgeber sich seiner Verantwortung für seine Beschäftigten nicht entzieht. Gleichzeitig wird er angehalten, bei der Auswahl der Eingliederungsmaßnahmen Sparsamkeits- und Wirksamkeitsaspekte ausreichend zu berücksichtigen.

Transferkurzarbeitergeld

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass künftig stärker darauf geachtet werden soll, dass Vermittlungen aus Arbeit in Arbeit erfolgen und Zwischenphasen der Arbeitslosigkeit vermieden werden. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass Arbeitnehmer künftig vor Überleitungen in eine Transfergesellschaft eine Maßnahme zur Feststellung ihrer Eingliederungsaussichten durchlaufen sollen, um unnötige Umwege über eine Transfergesellschaft als Beschäftigungsverhältnis zu vermeiden. Die Verkürzung der Bezugdauer von Strukturkurzarbeitergeld auf zwölf Monate, die mit den geplanten Änderungen des Arbeitslosengeldes korrespondiert, beurteilt der dbb jedoch kritisch. Als Begründung wird angeführt, dass die Eingliederungschancen von Beziehern von Strukturkurzarbeitergeld erfahrungsgemäß nach einer Bezugdauer von zwölf Monaten erheblich abnehmen. Zudem sollen Fehlanreize zur Nutzung des Instruments als Möglichkeit zur Frühverrentung auf Kosten der Beitragszahler auf diesem Wege eingeschränkt werden. Der dbb bezweifelt jedoch, dass – wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt – die Beschäftigungschancen Älterer dadurch verbessert werden. Die gegenwärtige Frühverrentungspraxis mag zwar auch mit der Gestaltung der Instrumente im Leistungsrecht und in der Arbeitsmarktpolitik zusammenhängen; zur Eindämmung der Frühverrentungspaxis erscheint es aber vorrangig, einen Einstellungswandel in deutschen Personalbüros herbeizuführen. Die Kürzung von Leistungen für Betroffene geht hier am Problem vorbei.

IV. Altersteilzeitgesetz/Vorruhestand

Der dbb begrüßt die vorgesehenen Vereinfachungen, die das Altersteilzeitgesetz für Arbeitsverwaltung, Arbeitgeber und Beschäftigte handhabbarer machen sollen. Insbesondere begrüßt der dbb die vorgesehenen Regelungen zur Sicherung der entstandenen Wertguthaben der Arbeitnehmer im Insolvenzfall. Auf diese Weise wird dem besonderen Schutzbedürfnis von Arbeitnehmern in der letzten Phase ihres Erwerbslebens Rechnung getragen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**685**

2. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

I. Vorbemerkung

Das Dritte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hat im Wesentlichen die Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit (BA) sowie Änderungen bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, im Leistungsrecht des Sozialgesetzbuch III (SGB III) und im Altersteilzeitgesetz zum Inhalt.

Ziel der erneuten Revision des SGB III ist es, Grundlagen für eine effizientere und effektivere Arbeit der künftigen Bundesagentur (Bundesanstalt) für Arbeit und ihrer Agenturen zu schaffen. Aus Sicht der Arbeitgeber kann nur ein grundlegend geänderter institutioneller Rahmen mit einer Konzentration der BA auf die Kernaufgaben der Arbeitslosenversicherung, einer massiven Deregulierung des Leistungsrechts und der Instrumente der Arbeitsförderung die Basis für einen Prozess bilden, an dessen Ende die BA ein schlanker und effizienter Dienstleister am Arbeitsmarkt ist.

Diese hochgesteckten und wichtigen Ziele einer umfassenden Reform der Rechtsgrundlagen der BA wurden erneut verfehlt. Dabei wird nicht verkannt, dass es in einigen Bereichen positive und bemerkenswerte Änderungen geben soll. In die richtige Richtung gehen dabei grundsätzlich die angestrebten Organisationsveränderungen der Arbeitsverwaltung. Die neue wirkungsorientierte Steuerung sowohl innerhalb der BA als auch im Verhältnis zwischen Regierung und BA ist zu unterstützen. Doch auch nach den sehr enttäuschenden ersten beiden Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, die zu Beginn des Jahres in Kraft getreten sind, bleiben das Leistungsrecht und die Arbeitsförderung unverändert kompliziert und überreguliert. Nach wie vor werden die arbeitsmarktpolitischen Instrumente bis in alle Einzelheiten gesetzlich geregelt, mehr Ermessensspielräume für die Vermittlung sind nicht geplant.

Vor allem aber werden der Aufgabenzuschnitt und die Finanzierungsstrukturen der BA nicht grundlegend neu justiert. Ziel der Reform muss es sein, die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung und deren Finanzierung sinnvoll abzugrenzen und transparent zu machen. Mit dem gleichzeitig vorgelegten Entwurf für ein Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) werden die heutige Vermischung von Versicherungsleistungen und gesamtgesellschaftlichen sozialpolitischen Aufgaben sowie die damit verbundene Mischfinanzierung aus Sozialversicherungsbeiträgen und Steuermitteln vielmehr gerade wieder verstärkt, die BA wird weiter mit sachfremden Aufgaben überfrachtet. Damit wird der BA-Reformprozess, der mit dem Dritten Gesetz vorangebracht werden soll, durch das Vierte Gesetz massiv gefährdet.

Insgesamt ist von den vorliegenden Gesetzentwürfen kein substanzieller Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu erwarten. Der wichtigste Beitrag in diesem Kontext wird vielmehr mit der im Gesetz für Reformen am Arbeitsmarkt vorgesehenen Verkürzung der Bezugszeit beim Arbeitslosengeld geleistet.

II. Themen und Bewertung

1. Umbau der Bundesanstalt für Arbeit

Ziel des Reformprozesses in der Arbeitsverwaltung ist es, die BA und ihre Arbeitsämter zu modernen Dienstleistern umzubauen. Dabei bleibt der dreistufige Aufbau der mit fast 90 000 Beschäftigten größten Behörde in Deutschland zunächst bestehen. Nach dem Gesetzentwurf werden die bisherigen Landesarbeitsämter als Regionaldirektionen zunächst mittelfristig erhalten bleiben. Später soll dann der Vorstand der BA über die Notwendigkeit einer mittleren Ebene selbst entscheiden können. Die Leitungsfunktionen aller drei Ebenen werden befristet vergeben und ein dreiköpfiges Führungsgremium in-

stalliert, wie dies auf Ebene der Zentrale schon jetzt der Fall ist. Anlaufstelle auf der ausführenden Ebene für alle erwerbslosen Personen soll das sog. Job-Center sein. Unklar bleibt, ob die neu geschaffene Einheit des Job-Centers identisch ist mit dem bisherigen Arbeitsamt oder eine daneben geschaffene neue Einheit. Neuer Name der BA soll Bundesagentur für Arbeit werden, die Arbeitsämter wandeln sich zu Agenturen für Arbeit.

Als Aufgabe der Selbstverwaltung in der neu geordneten Organisation wird noch stärker als bislang die Aufsicht des BA-Vorstands bzw. der Geschäftsleitungen der Arbeitsämter definiert. Dabei kann die Satzung der BA bestimmen, welche Geschäfte des Vorstandes der Zustimmung durch den Verwaltungsrat bedürfen. Für die Berufung und Abberufung des Vorstands soll die Selbstverwaltung das Vorschlagsrecht haben. Eine verstärkte Verantwortung der Mitglieder der Selbstverwaltung soll sich in einer persönlichen Mitgliedschaft ausdrücken, die Möglichkeit der Stellvertretung entfällt. Auf der Ebene der Regionaldirektionen ist keine Selbstverwaltung mehr vorgesehen, weil hier lediglich Steuerungs- und Führungsfunktionen wahrgenommen werden sollen. Auf der ausführenden Ebene soll zukünftig allein die Geschäftsführung über den Eingliederungstitel und den Einsatz der Mittel für die freie Förderung entscheiden, d. h. die Selbstverwaltung vor Ort soll die erst 1998 übertragene Budgetverantwortung wieder zurückgeben. Zugleich sollen die Verwaltungsausschüsse dann auf örtlicher Ebene ebenfalls stärker als Aufsichtsgremien arbeiten. Sie werden dazu mit neuen Informationsrechten ausgestattet.

Die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung erfolgt zukünftig nicht mehr durch Außenprüfungen der BA. Diese werden künftig wie von den Arbeitgebern gefordert nur noch vom Zoll durchgeführt. Die bisher in der Bundesanstalt mit dieser Aufgabe überwiegend befassten Kräfte sollen in den Personalbestand des Zolls wechseln.

Bewertung:

Ausgangspunkt der Organisationsreform muss eine Konzentration auf die Kernaufgaben der BA sein. Denn den Arbeitsämtern und den Beitragszahlern wurden in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend sachfremde Aufgaben aufgebürdet, die zu den ineffizienten Strukturen der BA beigetragen haben. Die Neuorganisation muss deshalb einhergehen mit einer Konzentration auf die Arbeitsvermittlung, die streng vermittlungsorientierte Arbeitsförderung und die Leistungsgewährung zur Überbrückung kurzer Zeiten der Arbeitslosigkeit. Unerlässlich für eine effiziente Struktur ist insgesamt eine deutliche Vereinfachung des jetzt überkompliziert ausgestalteten Rechts.

Zu begrüßen ist deshalb die mit den Eckpunkten angestrebte Herausnahme der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung aus dem Aufgabenkatalog der BA. Die BA müsste aber um weitere Bereiche entlastet werden, wie beispielsweise die Zahlung von Kindergeld und einen Großteil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Zugleich dürfen der BA keine neuen sach- und versicherungsfremden Aufgaben übertragen werden. Die geplante Betreuung von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern und ihren so genannten Bedarfsgemeinschaften geht demgegenüber wieder genau in die falsche Richtung.

In einer schlanken und entbürokratisierten Struktur müssen sämtliche Leistungen auf Arbeitsamtsebene erbracht werden. Von den Landesarbeitsarbeitsämtern sind daher keine arbeitsmarktpolitischen Aufgaben mehr zu übernehmen. Dies wird im Gesetzentwurf richtig gesehen, ebenso wie die Frage, dass mittelfristig über die Notwendigkeit der Landesarbeitsämter grundsätzlich entschieden werden muss. Zu begrüßen ist dabei, dass diese wichtige organisatorische Entscheidung von der BA im Rahmen der Restrukturierung selbst getroffen werden soll.

Die Arbeit der Selbstverwaltung als echtem Aufsichtsgremium ist in der neuen Organisation auf Fragen von grundsätzlicher Bedeutung in den Bereichen Organisation, Personal und Finanzen zu konzentrieren. In den Kernbereichen der Arbeitslosenversicherung muss die Selbstverwaltung echte Beitrags- und Haushaltsautonomie haben, während das operative Geschäft beim Vorstand der BA liegt. Diesen Anforderungen wird der Gesetzentwurf nicht gerecht. Ebenfalls nicht ausreichend ist das nach dem Gesetzentwurf geplante einfache Vorschlagsrecht des Verwaltungsrats für die Berufung und Abberufung des Vorstands. Vielmehr muss das Recht der Berufung und Abberufung des Vorstands in die Verantwortung des Verwaltungsrats gegeben werden.

Für die Arbeit der Verwaltungsausschüsse auf örtlicher Ebene bedeutet der Verlust der Budgetverantwortung zwar in Teilen geringere operative Handlungskompetenzen. In dem neuen Konstruktionsgefüge ist es jedoch plausibel, dass die Geschäftsführung vor Ort unmittelbar über einen systematischen Controllingprozess der Planung, Steuerung und Kontrolle dem Vorstand in Nürnberg verantwortlich sein muss. Für die Arbeitgeber ist dieser Verlust dann hinnehmbar, wenn die neuen Kontrollrechte entsprechend effektiv ausgestaltet werden.

Die persönliche Mitgliedschaft in den Selbstverwaltungsorganen hebt die Bedeutung der Selbstverwaltung hervor und folgt konsequent der Arbeitgeberforderung nach einer Verschlankung der Gremien. Gleichwohl sollte geprüft werden, ob nicht eine Vertretung durch z. B. drei Listenvertreter möglich ist. Dies sichert die Arbeitsfähigkeit der Gremien, nicht nur bei Ausscheiden eines Mitglieds, und steigert über dies die Bereitschaft von Vertretern der unternehmerischen Wirtschaft, solche Mandate im Ehrenamt trotz einer hohen Arbeitsbelastung anzunehmen.

Absolut kritisch zu beurteilen ist hingegen die verstärkte Finanzierungs- und Aufgabenvermischung durch die geplante Zuständigkeit der BA für die neue Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II (Hartz IV) und die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und deren Angehörige. Hier wird die BA explizit ohne Selbstverwaltung tätig, da die neue Leistung der Fachaufsicht durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) unterliegt. Theoretisch laufen die beiden Regelkreise „Arbeitslosenversicherung mit Selbstverwaltung“ und „Fürsorgeleistung ohne Selbstverwaltung“ in der BA zwar separat und nebeneinander. Praktisch sind sie verwaltungstechnisch und durch die Mischfinanzierung des Arbeitslosengeldes II zum Teil aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung jedoch untrennbar miteinander verbunden. Dies führt im Ergebnis dazu, dass die Selbstverwaltung zwar als Kontrollorgan fungiert, jedoch nur über deutlich eingeschränktere Kompetenzen in für die BA wichtigen Bereichen verfügt. Es ist deshalb dringend

notwendig, diese beiden Regelkreise transparent zu machen. Vor allem auch, damit Umfang und Grenzen der Verantwortung der Selbstverwaltungsorgane nach innen und außen deutlich werden.

2. Arbeitsmarktpolitik wirkungsorientiert steuern

Erklärtes Ziel des Gesetzentwurfs ist eine wirkungsorientierte Steuerung der BA. Instrument hierfür sind Zielvereinbarungen zwischen dem BMWA und der BA, deren Erreichung anhand von neu zu definierenden Kennzahlen überprüft werden soll. Erprobt werden soll das Instrument durch Einführung so genannter Kontraktöffnungsklauseln, die eine rechtliche Grundlage für die neue Art der Steuerung neben den bisher bestehenden haushaltsrechtlichen Vorschriften ermöglichen kann. Gleichzeitig soll auch innerhalb der BA selbst eine wirkungsorientierte Steuerung eingesetzt werden.

Bewertung:

Die angestrebte wirkungsorientierte Steuerung ist im Grundsatz sehr zu begrüßen. Allerdings wird der Erfolg des neuen Steuerungsmodells entscheidend auch davon bestimmt, dass die der Bundesanstalt übertragenen Aufgaben diese nicht überlasten. Voraussetzung hierfür ist, dass sich die vereinbarten Ziele und die der BA übertragenen Aufgaben nicht widersprechen. Der Gesetzgeber hat hier in der Vergangenheit zu oft das nötige Augenmaß vermissen lassen und ist der Versuchung erlegen, politische Wünsche mit arbeitsmarktlichen Notwendigkeiten zu verwechseln. Deshalb bleibt die Konzentration auf die Kernaufgaben der BA eine der Erfolgsvoraussetzungen für das neue Steuerungsmodell.

Die wirkungsorientierte Steuerung muss auch in der BA selbst umgesetzt werden. Eine Besinnung auf die erzielte Wirkung der eingesetzten Beitrags- und Steuermittel war lange überfällig, fließt jedoch zunehmend in die BA-Geschäftspolitik ein. Die Unkultur der „Punktlandung“, d. h. des Ausschöpfens von Haushaltsmitteln als Selbstzweck, darf in keinem Arbeitsamt mehr Thema sein. Unerlässlich hierfür ist eine zuverlässige Datenbasis über die Wirkung der eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Kosten und Nutzen aller Instrumente müssen den Arbeitsvermittlern bekannt sein. Anders kann keine rationale Entscheidung über einen wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz von Beitragsgeldern getroffen werden. Hierzu müssen sowohl die Gesamtwirkungen eines Instruments als auch die Wirkung auf den einzelnen Teilnehmer zuverlässig bewertet werden können. In der Vergangenheit ist dies mehr als unzureichend geschehen. Erste Schritte der Verbesserung (z. B. Eingliederungsbilanz) müssen jetzt zu einer umfassenden Bewertungskultur ausgebaut werden. Hierzu ist eine externe Evaluation unabdingbar.

3. Vereinfachung des Leistungsrechts

Der Gesetzentwurf erkennt an, dass die jetzige Ausgestaltung des SGB III ein zu hohes Maß an Einzelfallgerechtigkeit zu erreichen versucht, und teilweise „auch für Experten nur noch schwer nachvollziehbar“ ist. Die Zurückführung der Komplexität der Regelungen soll durch ein größeres Maß an Pauschalierung erreicht werden. Die vorgeschlagenen Maßnahmen gehen zum Teil in die richtige Richtung, reichen für eine umfassende Deregulierung des Leistungsrechts aber bei weitem nicht aus.

Der Arbeitslose soll den Beginn des Leistungsbezugs zukünftig solange selbst festsetzen können, wie über den Antrag noch nicht entschieden ist. In der Begründung heißt es hierzu, dass dem Anspruchsberechtigten im Einzelfall erhebliche Nachteile drohen, wenn etwa bei späterer Anspruchsentstehung durch ein höheres Lebensalter ein Anspruch von längerer Dauer entstehen würde. Aus Arbeitgebersicht offenbart hier der Gesetzesentwurf ein fundamental falsches Verständnis vom Zweck des Arbeitslosengelds. Die geplante Regelung muss geradezu als Aufforderung verstanden werden, Ansprüche möglichst lang auszuschöpfen. Ganz im Gegenteil war es aber immer Zweck der Versicherungsleistungen aus der Arbeitslosenversicherung, Zeiten von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder kurzfristig zu überbrücken. Längere Bezugsdauern für Ältere machen schon unter diesem Aspekt nicht nur keinen Sinn, sondern setzen ein arbeitsmarktpolitisch falsches Signal. Der Gesetzentwurf konterkariert an dieser Stelle die erklärte Absicht, Frühverrentungsanreize abzuschaffen, in dem jetzt auch noch eine systemfremde Bestimmung des Leistungsbeginns eröffnet werden soll. Ganz zu schweigen vom Verwaltungsaufwand, der gegen alle Beteuerungen mit dieser Änderung in die Durchführung des SGB III getragen würde. Der Entwurf greift damit eine verfehlte Rechtsprechung des Bundessozialgerichts auf, nach der die Arbeitsverwaltung den Arbeitslosen (bzw. denjenigen, der im Begriff ist, sich arbeitslos zu melden) zu beraten habe, wann der für ihn günstigste Meldezeitpunkt sei. Die BDA fordert, dass durch eine gesetzliche Klarstellung dieser Rechtsprechung die Grundlage entzogen wird. Gleichzeitig müssen alle altersabhängigen Leistungsdauern abgeschafft werden.

Die Streichung der Sonderanwartschaftszeit von 6 Monaten für Saisonarbeiter, Wehrdienstleistende und Zivildienstleistende ist systemgerecht. Die letzteren beiden Gruppen werden während ihres Dienstverhältnisses zukünftig in die Arbeitslosenversicherung einbezogen. Hiermit wird eine leistungsrechtliche Vereinfachung erreicht. Gleichzeitig ist damit insbesondere für Saisonarbeitnehmer nach Ende einer Arbeitssaison der Leistungsbezug nicht mehr jedes Jahr möglich.

Im Unterschied zum Referentenentwurf (§ 125 Abs. 1 Satz 2 neu) enthält der aktuelle Entwurf keine Änderung mehr zum Ausschöpfen des Krankengelds vor Arbeitslosengeld. Dabei erschien die ursprünglich ins Auge gefasste Änderung durchaus sachgerecht. Arbeitslosengeld wird regelmäßig unter der Voraussetzung geleistet, dass der Arbeitslose verfügbar und damit arbeitsbereit ist. Dies ist bei Krankheit nicht gegeben, weshalb eine Tragung durch die Krankenversicherung sachgerecht erscheint. Die Herausnahme der ursprünglich geplanten Änderung ist nicht nachvollziehbar.

Positiv zu bewerten ist grundsätzlich die weitgehend ausnahmslose Festlegung des Bemessungszeitraums und -rahmens auf ein Jahr. Die Notwendigkeit der Erweiterung der Fristen für Sondertatbestände entfällt damit weitgehend. Gleichzeitig wird allerdings für Existenzgründer und Pflegende (von Familienangehörigen) eine freiwillige Weiterversicherung möglich. Eine solche freiwillige Versicherung ist ein Fremdkörper im System der Arbeitslosenversicherung. Als Schritt hin zu einer allgemeinen Erwerbstätigenversicherung ist die freiwillige Versicherung abzulehnen. Selbständige könnten eigene Risikovorsorge betreiben. Offenkundig versucht die Bundesregierung mit dieser Regelung, die Förderung der Selbständigkeit über Existenzgründungszuschüsse („Ich-AG“) doch

ohne Risiko zu ermöglichen, in dem eine Rückkehroption in die Arbeitslosenversicherung nach erneuter Arbeitslosigkeit eröffnet wird. Aus Arbeitgebersicht wäre es ein Rückschritt, wenn an dieser Stelle ein weiteres systemfremdes Element in die Arbeitslosenversicherung eingeführt würde.

Zu begrüßen ist die Verkürzung der Rahmenfrist von drei auf zwei Jahre. Verbunden ist damit zum einen eine Verwaltungsvereinfachung sowohl für die Behörde als auch für die Unternehmen. Zum anderen wird hiermit die Verbindung zwischen Anspruch und Entgeltersatzleistung gestärkt. Positiv ist auch die vereinfachte Bemessung des Arbeitslosengeldes. Die bisher notwendige aufwändige und streitträchtige Zuordnung so genannter fiktiver Bemessungsentgelte anhand von tariflichen Entgelten entfällt zu Gunsten einer Zuordnung zu vier fest definierten gesetzlichen Entgeltstufen. Diese orientieren sich an der Qualifikationsstufe des zu vermittelnden Arbeitsplatzes.

Arbeitslosengeld soll während der Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme als einheitliche Leistung weiter gezahlt werden. Damit entfällt die aufwändige Umstellung von der Leistung Arbeitslosengeld auf die Leistung Unterhaltsgeld. Gleichzeitig soll es aber bei dem mit „Hartz I“ eingeführten Anrechnungsverhältnis von 1 : 2 bleiben, d. h. eine sechsmonatige Qualifizierungsmaßnahme verkürzt den Anspruch auf Arbeitslosengeld um drei Monate. Dies geht aus Arbeitgebersicht nicht weit genug. Einfacher und arbeitsmarktlich richtiger ist die Anrechnung im Verhältnis 1 : 1. Nur dann findet keine faktische Verlängerung des Arbeitslosengeldanspruchs durch eine Bildungsmaßnahme statt.

Die Vereinheitlichung des Freibetrages bei Nebeneinkommen auf 165 Euro monatlich ist zwar eine Verwaltungsvereinfachung. Dies widerspricht aber dem Gedanken eines echten Kombi-Einkommens. Danach macht es Sinn, verschieden hohe Anreizstufen für die Bezieher von jeweils verschieden hohen Entgeltersatzleistungen zu setzen. Ein etwaig verursachter Verwaltungsaufwand kann unter Nutzung von IT-Anwendungen nicht unverhältnismäßig sein.

Auch die angestrebte Schaffung einer einheitlichen Sperrzeitenregelung, in der alle Sanktionstatbestände zusammengefasst werden sollen, ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Neu aufgenommen werden soll die zurzeit nicht sanktionierte fehlende Mitwirkung des Arbeitslosen bei Vermittlung durch Dritte sowie das Unterlassen der gebotenen Eigenbemühungen. Hier müsste auch die Teilnahme an Maßnahmen nach § 421 i SGB III (Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen) aufgenommen werden. Verfehlt ist allerdings die weit reichende Einbeziehung von frühzeitig Arbeit suchend gemeldeten Arbeitnehmern (§ 37 b SGB III). Nach dem Wortlaut der neuen Regelung würde die Ablehnung eines Vermittlungsangebots zu einer Sperrzeit führen, auch wenn der Arbeitnehmer wegen einer langen Kündigungsfrist sich möglicherweise noch ebenso lange in dem alten Arbeitsverhältnis befindet. Geprüft werden sollte, ob eine Sperrzeit hier erst für die Ablehnung eines Arbeitsangebots eintreten darf, das nach Auslaufen der Kündigungsfrist gemacht wird. Weiterhin zu eng gefasst ist die Beweispflicht des Arbeitslosen für den wichtigen Grund, die auf Sachverhalte beschränkt ist, die in der Sphäre des Arbeitslosen liegen. Der Arbeitslose muss hier umfassend für das Vorliegen des wichtigen Grundes beweispflichtig gemacht werden.

Das Erlöschen des Arbeitslosengeldanspruchs durch Sperrzeiten wird verschärft. Zwar bleibt der Umfang von 21 Wochen Sperrzeit als Voraussetzung des Erlöschens unverändert. Zukünftig soll aber bereits ein Sperrzeittatbestand mitgerechnet werden, der vor Entstehen des Arbeitslosengeldanspruchs eingetreten ist, beispielsweise bei Arbeitsaufgabe. Dies ist konsequent und deshalb zu begrüßen. Ein Grund für die Privilegierung der ersten Sperrzeit ist nicht ersichtlich.

Die Erstattungspflicht des Arbeitgebers bei witterungsbedingter Kündigung sowie bei Konkurrenzklausel soll zukünftig entfallen. Beide Erstattungstatbestände kamen in der Vergangenheit nur sehr vereinzelt vor. Demgegenüber war der Arbeitsaufwand auf Verwaltungs- und Arbeitgeberseite durch Erhebung und Prüfung von Angaben unverhältnismäßig hoch. Die Streichung der beiden Erstattungsvorschriften ist deshalb zu begrüßen.

Bei der Gewährung von Kurzarbeitergeld werden für Qualifizierung eingerichtete Arbeitszeitkonten nach dem Gesetzentwurf jetzt privilegiert. Im Rahmen der Prüfung der Vermeidbarkeit des Arbeitsausfalls sind diese Arbeitszeitkonten ausgenommen, sofern sie auf einer tarifvertraglichen Vereinbarung beruhen. Sie müssen somit nicht aufgelöst werden. Die Änderung ist zu begrüßen, weil damit ein sinnvolles Instrument zur Durchführung von Qualifizierung in der Praxis attraktiver wird. Qualifizierung dient letztlich genau wie Kurzarbeitergeld dem selben Ziel, nämlich der Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Deshalb ist es sinnvoll, diese beiden Instrumente zu harmonisieren.

Die Höhe des Insolvenzgelds wird begrenzt durch Einführung einer Bemessungsgrenze sowie den Wegfall von Säumniszuschlägen, die die BA bisher für den säumigen Arbeitgeber nachentrichtet. Die BDA begrüßt diesen ersten Entlastungsschritt. Allerdings ist die zu erwartende Entlastung durch diese Maßnahmen bei der allein arbeitgeberfinanzierten Insolvenzgeldumlage nicht ausreichend. Die Entlastung beträgt nach groben Schätzungen etwa 100 Millionen Euro. Dies ist angesichts des Rekordniveaus der Insolvenzgeldumlage von 1,9 Mrd. Euro deutlich zu wenig. Ansatzpunkt für eine substantielle Verringerung um annähernd die Hälfte ist die anderweitige Finanzierung des sog. vorfinanzierten Insolvenzgelds. Die BDA fordert die Beitragsfinanzierung des vorfinanzierten Insolvenzgelds, weil es sich in Wahrheit um eine Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik handelt. Die BA stimmt hierbei einer Drittfinanzierung des Arbeitsentgelts zu, das der Arbeitgeber nicht mehr leisten kann. Der Anspruch des Dritten (z. B. ein Kreditinstitut) wird durch Insolvenzgeld gesichert. Das hiermit verfolgte Ziel der Erhaltung von Arbeitsplätzen ist arbeitmarktpolitisch sinnvoll, zurzeit aber systemwidrig allein arbeitgeberfinanziert. Eine Finanzierung aus Beitragsmitteln würde zugleich einen Anreiz für die BA zum sparsamen Einsatz der Vorfinanzierung setzen. Bisher fehlen jegliche Berechnungen, welche arbeitsmarktlichen Wirkungen durch die Vorfinanzierung aus BA-fremden Mitteln erzielt werden. Die Umstellung auf eine andere Finanzierung dieses Teils des Insolvenzgelds muss aus dem vorhandenen Titel für aktive Arbeitsmarktpolitik bestritten werden und darf nicht zu einer Ausweitung des BA-Haushalts führen. Gleichzeitig muss eine weitere Begrenzung auf 80 Prozent des Nettolohns erfolgen. Denn im Unter-

schied zu allen anderen Entgeltersatzleistungen des SGB III wird Insolvenzgeld zurzeit noch in voller Nettolohnhöhe erbracht. Eine Begrenzung auf 80 Prozent liegt immer noch deutlich über dem Arbeitslosengeldniveau.

Insgesamt gehen die in den Blick genommenen Vereinfachungen des Leistungsrechts nicht weit genug. Ersetzt werden muss insbesondere die erst zum 1.7.2003 eingeführte komplizierte Minderungsvorschrift des § 140 SGB III infolge einer verspäteten Meldung beim Arbeitsamt. Der Gedanke der frühzeitigen Aktivierung ist zwar gut und richtig. Aber die gewählte Umsetzung ist überbürokratisch und steht in keinem Verhältnis zum Erfolg. Einfacher und wirkungsvoller ist die Einführung einer generellen Wartezeit vor dem Leistungsbezug. Nicht angesprochen wird auch das Thema der Herausnahme von Zuschlägen für unterhaltspflichtige Familienangehörige. Mit einem einheitlichen Arbeitslosengeldsatz von 60 Prozent wäre sowohl eine Verwaltungsvereinfachung verbunden als auch eine versicherungsfremde Leistung aus der Arbeitslosenversicherung entfernt. Der Gedanke der Familienunterstützung muss steuerfinanziert und auf anderem Wege zur Geltung gebracht werden.

Ergänzend zu diesen Regelungen hatte der Referentenentwurf für das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen eine Verbesserung der Rechtsstellung bei familienhafter Mitarbeit aufgegriffen (§ 336 SGB III). Diese entfallen mit dem Kabinettsentwurf. Problematisch ist derzeit, dass nach oft jahrelanger Tätigkeit von Familienangehörigen bzw. Geschäftsführern das Arbeitsamt bei Arbeitslosmeldung die Beschäftigteneigenschaft nicht anerkennt, obwohl Beiträge zur Sozialversicherung gezahlt wurden. Die Zahlung von Arbeitslosengeld wird dann verweigert. Eine Rückerstattung der langjährigen Beitragszahlung erfolgt dann zwar, allerdings lediglich für vier Jahre. Der ursprüngliche Entwurf sah hier vor, dass die BA an die Feststellung der Beschäftigteneigenschaft durch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) gebunden werden sollte. Ergänzend müsste deshalb der Arbeitgeber bei der sozialversicherungsrechtlichen Meldung angeben, ob er mit dem Arbeitnehmer verwandt oder verheiratet ist bzw. ob der Arbeitnehmer geschäftsführender Gesellschafter einer GmbH ist. Diese Änderung würde einer Arbeitgeberforderung entsprechen, obwohl alle „Altfälle“ danach offen geblieben wären. Welche Gründe hier zu einer Änderung des Entwurfs geführt haben, sind nicht ersichtlich. Das Anliegen bleibt regelungsrelevant.

4. Arbeitsmarktpolitische Instrumente vereinfachen

Von den traditionellen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten werden Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sowie die verschiedenen Lohnkostenzuschüsse neu strukturiert.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Die zwei sehr ähnlichen Instrumente des zweiten Arbeitsmarktes, ABM und SAM, sollen künftig zusammengeführt werden. Dabei wird das jetzt noch bestehende Ziel der Verbesserung der Wiedereingliederungschancen ebenso aufgegeben, wie die Notwendigkeit von Qualifizierungselementen. Das Kriterium der Zusätzlichkeit der Arbeiten bleibt bestehen, ebenso wie ein öffentliches Interesse weiter erforderlich ist. Gleichzeitig wird die Definition der Zusätzlichkeit erweitert: zusätzlich sollen jetzt auch Maßnahmen sein, die ohne Förderung „nicht in diesem Umfang“ durchgeführt werden. Neu eingeführt wird ein Ausschluss von ABM, wenn durch die Förderung eine Beeinträchtigung der Wirtschaft zu befürchten ist. Beendet wird die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung während einer ABM. Für ältere Arbeitnehmer soll eine bis zu dreijährige Förderung möglich sein.

Bewertung:

Uneingeschränkt positiv an den Planungen ist allein, dass zukünftig keine neuen Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung durch eine Teilnahme an ABM entstehen sollen. Damit wird endlich der Widersinn beendet, dass aus beitragsfinanzierten Maßnahmen neue Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung entstehen. Mit dem Wegfall der Ausrichtung von ABM auf Eingliederung in den Arbeitsmarkt, die schon jetzt weitestgehend nur auf dem Papier steht, leistet der Gesetzentwurf den Offenbarungseid über die katastrophale Eingliederungsquote dieses Instruments. In der Begründung heißt es dazu, dass die Eingliederung von Arbeitslosen allein durch ABM „praktisch unmöglich“ sei. Damit wird anerkannt, dass Jahr für Jahr Milliardenbeträge aus Beitragsmitteln lediglich – wie von den Arbeitgebern immer wieder angemahnt – für künstliche Beschäftigung eingesetzt wurden. Umso unverständlicher ist, dass jetzt nicht die Konsequenz gezogen wird, ABM als rein sozialpolitisches und nicht arbeitsmarktpolitisches Instrument aus dem Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung herauszunehmen und auch nicht mehr über Mittel der Beitragszahler zu finanzieren. Hier muss dringend nachgebessert werden.

Es ist vielmehr zu befürchten, dass die geplanten Veränderungen auf eine Verstetigung des zweiten Arbeitsmarktes hinauslaufen. Beleg hierfür sind nicht nur der Wegfall von Wieder-eingliederungs- und Qualifizierungserfordernis, sondern auch der nochmals erweiterte Zusätzlichkeitsbegriff. Durch Einbeziehung des Umfangs soll jetzt offenbar sichergestellt werden, dass die Begründung für eine ABM in jedem Fall gelingen kann. Dagegen ist die Beeinträchtigung der Wirtschaft als Ausschlusskriterium für ABM auch deshalb eher ein Placebo, weil hierüber allein die Arbeitsverwaltung entscheiden kann. Dritte haben nach dem Gesetzentwurf bei der Entscheidung über ABM dagegen überhaupt keine Einflussmöglichkeit mehr, so wie das nach geltender Rechtslage noch bei der Ausnahme von der Zusätzlichkeit (Verwaltungssausschuss) und bei Vergabe-ABM für die Frage der Wirtschaftsbeeinträchtigung (Stellungnahme Fachverband) der Fall ist. Vor allem vor dem Hintergrund der Zuständigkeit der BA und ihrer Arbeitsämter für die zwar erwerbsfähigen, aber zu Teilen eher arbeitsmarktfernen Empfänger von Arbeitslosengeld II (Hartz IV) sind die erleichterten Bedingungen zur Einrichtung von ABM um so bedenklicher. Kontraproduktiv ist auch die geplanten lange Förderung für Ältere, weil eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt durch Teilnahme an ABM erwiesenermaßen behindert wird. ABM dienen hier nur wieder zum Übergang in den Ruhestand. Wegen der anerkannten Erfolglosigkeit der ABM gehören diese ganz abgeschafft.

Eingliederungszuschüsse

Das Instrument der Eingliederungszuschüsse wird weiter vereinfacht und im Grundsatz auf zwei Formen konzentriert, Eingliederungszuschüsse für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen (insbesondere gering Qualifizierte, jüngere Arbeitnehmer, die eine außerbetriebliche Ausbildung abgeschlossen haben, Berufsrückkehrer) und

Eingliederungszuschüsse für schwerbehinderte und sonstige behinderte Menschen. Statt der Regelförderungshöhe und –dauer und der Möglichkeit, in bestimmten Fällen die Förderung zu erhöhen oder zu verlängern, werden die maximale Höhe von 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts und die maximale Dauer der Förderung von 12 Monaten – 70 Prozent und 24 Monate für schwerbehinderte und behinderte Menschen – festgesetzt. Befristet bis zum 31. Dezember 2009 wird bei älteren Arbeitnehmern – mit Vollendung des 50. Lebensjahres – die Dauer der Förderung auf 36 Monate erhöht und degressiv gestaltet. Für Arbeitnehmer ab 50 Jahren entfällt darüber hinaus die Verpflichtung des Arbeitgebers zur Rückzahlung und zur Nachbeschäftigung. Daneben bleibt der Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte und ihnen gleichgestellte Menschen erhalten.

Bewertung:

Die Straffung und Vereinfachung der Eingliederungszuschüsse ist seit langem überfällig. Positiv ist, dass die besondere Förderungsbedürftigkeit schwerbehinderter Menschen sowie älterer Arbeitnehmer aufgegriffen wird. Durch die degressive Ausgestaltung der Zuschüsse bei älteren Arbeitnehmern ab dem 13. Monat werden dabei Mitnahmeeffekte eingedämmt.

5. Änderungen bei Strukturkurzarbeitergeld und Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen

Die beiden Instrumente werden gesetzessystematisch als Transferleistungen zusammengefasst und heißen zukünftig Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld. Erreicht werden sollen durch veränderte Bedingungen vor allem bessere Vermittlungserfolge. Hierin liegt nach der Entwurfsbegründung auch der eigentliche Sinn: Zeiten von Arbeitslosigkeit sollen durch Vermittlung „Job-to-Job“ vermieden werden. Dazu sollen Instrumente bereitgestellt werden, die den Gedanken „Vermittlung statt Abfindung“ fördern. Aus beihilferechtlichen Gründen des Europarechts werden beide Instrumente als Pflichtleistungen an Arbeitnehmer ausgestaltet.

Transfermaßnahmen

Bei Transfermaßnahmen übernimmt die BA 50 Prozent der anfallenden Kosten bis zu einem Höchstbetrag von 2.500 Euro pro Förderfall und Jahr. Gleichzeitig wird der Anwendungsbereich erweitert, indem jetzt nicht mehr zwingend ein Sozialplan Voraussetzung ist, sondern jede kollektiv- oder individualrechtliche Regelung als Grundlage genügt. Durchgeführt werden sollen Transfermaßnahmen zwingend nur noch von Dritten.

Bewertung:

Wie für die anderen Arbeitsmarktinstrumente gilt auch hier, dass die Berechtigung eines Instruments durch eine positive Wirkungsanalyse nachgewiesen werden muss. Die Grundlage hierfür muss durch die BA erst noch geschaffen werden. Die feste Zuschusshöchstgrenze bei Transfermaßnahmen erhöht die Planungssicherheit der Unternehmen und ist zu begrüßen. Denn zurzeit variiert die Höhe der Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen je nach Region stark. Auch die erleichterten Zugangsvoraussetzungen sind positiv zu bewerten. Kritisch gesehen werden muss allerdings die auf Dritte begrenzte Durchführung. Denn aktuell können Maßnahmen auch durch das Unternehmen selbst durchgeführt werden. Für eine Beschränkung auf Dritte besteht kein ersichtlicher Anlass.

Transferkurzarbeitergeld

Die Dauer des Transferkurzarbeitergelds wird auf höchstens 12 Monate begrenzt. Bei Eintritt bis zum 31.12.2003 wird gewährleistet, dass noch nach altem Recht von der Möglichkeit der Verlängerung Gebrauch gemacht werden kann. Zugangsvoraussetzung soll eine vom Arbeitgeber durchgeführte und finanzierte Eignungsfeststellung des Arbeitnehmers werden. Darüber hinaus hat der Arbeitgeber dem Transferkurzarbeiter Vermittlungsvorschläge zu machen. Gleichzeitig entfällt das Merkmal der Strukturkrise als Voraussetzung, ebenso wie eine bestimmte Größe des zu fördernden Personenkreises. Auch das Merkmal des erheblichen Arbeitsausfalls entfällt und wird durch den leichter darzulegenden und zu prüfenden dauerhaften Arbeitsausfall ersetzt. Dauerhaft ist der Arbeitsausfall, wenn die Voraussetzungen einer Betriebsänderung nach § 111 Betriebsverfassungsgesetz gegeben sind. Der Arbeitgeber muss wie bisher das Vorliegen der Voraussetzungen glaubhaft machen. Gleichzeitig wird die in der Vorgängervorschrift bestehende Befristung aufgehoben.

Bewertung:

Die Verkürzung des neuen Transferkurzarbeitergeldes auf 12 Monate greift noch zu kurz. Denn der größte Teil der Vermittlungen erfolgt in den ersten sechs Monaten. Für die darüber hinausgehenden Zeiten wirkt das bisherige Strukturkurzarbeitergeld wie ein verlängertes Arbeitslosengeld. Auf Grund der hohen Kosten für die Beitragszahler und des bislang nicht nachgewiesenen Nutzens sollte die Bezugsdauer von Transferkurzarbeitergeld auf höchstens sechs Monate verkürzt werden. Hinzutreten muss in jedem Fall eine wirksame Erfolgskontrolle der Instrumente. Denn alleinige Existenzberechtigung der Instrumente Transferkurzarbeitergeld und Transfermaßnahmen ist eine schnelle Vermittlung in Arbeit. Hierzu gibt es bisher kein aussagekräftiges Zahlenmaterial. Erst wenn dieses vorliegt, kann beurteilt werden, ob und mit welcher Wirksamkeit Vermittlung in Arbeit durch die Instrumente unterstützt wird. Weiterhin notwendig ist eine Anrechnung der neuen Leistung Transferkurzarbeitergeld auf einen Arbeitslosengeldanspruch. Zu begrüßen ist die Klarstellung, dass bei Eintritten bis zum 31.12.2003 eine Verlängerung möglich bleibt.

Die einseitige Belastung der Arbeitgeber mit den Kosten für die Eignungsfeststellung der Arbeitnehmer ist mit einem Fragezeichen zu versehen. Natürlich kann es keine sinnvollen Vermittlungstätigkeiten geben, ohne dass zuvor ein Profil des Arbeitnehmers erstellt wurde. Diese Tätigkeit musste deshalb bereits bisher regelmäßig in der Transfergesellschaft durchgeführt werden. Durch ein Vorziehen der Eignungsfeststellung vor den Eintritt in Transferkurzarbeitergeld muss jetzt sichergestellt werden, dass diese Informationen dann auch bei dem durchführenden Dienstleister der Transfergesellschaft ankommen. Den Verpflichtungen des Arbeitgebers sollten aber auch entsprechende Verpflichtungen des Arbeitnehmers gegenüberstehen. Hier muss vor allen Dingen sichergestellt werden, dass die Ablehnung von zumutbaren Vermittlungsvorschlägen zu einer Sperrzeit führt. Dies ist bisher nach dem Entwurf nicht der Fall.

6. Altersteilzeit

Einführung einer speziellen Insolvenzsicherungspflicht

Für Arbeitszeitguthaben aus Altersteilzeit im Blockmodell soll künftig eine spezielle Insolvenzsicherungspflicht ab der ersten Gutschrift bestehen. Die geplante Neuregelung schließt bestimmte konzernbezogene Sicherungsmodelle wie z.B. die Patronatserklärung aus. Weiterhin wird eine gesonderte Nachweispflicht des Arbeitgebers über die vorgenommene Insolvenzsicherung statuiert. Der Arbeitgeber muss die Insolvenzsicherung nach der ersten Gutschrift und danach alle sechs Monate in Textform nachweisen. Zudem wird ein gesonderter Vornahmeanspruch des Arbeitnehmers für den Fall eingeführt, dass der Arbeitgeber der Nachweispflicht nicht nachkommt. Im Rahmen der Geltendmachung dieses Anspruchs kann der Arbeitnehmer Sicherheitsleistung in Höhe des bestehenden Wertguthabens verlangen. Geplant sind ebenfalls Regelungen zur Höhe des zu sichernden Guthabens. Der Gesetzentwurf legt fest, dass eine Anrechnung der Aufstockungsbeiträge nicht erfolgen darf, sondern das gesamte Guthaben abzusichern ist.

Bewertung:

Das Bedürfnis nach einer Insolvenzsicherung von Langzeitarbeitszeitkonten, insbesondere von im Rahmen der Altersteilzeit im Blockmodell erarbeiteten Zeitguthaben ist nachvollziehbar und verständlich. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände spricht sich deshalb seit langem grundsätzlich dafür aus, die Guthaben aus Langzeitkonten gegen Insolvenz abzusichern. Dies darf jedoch nicht zu einer überproportionalen Bürokratie- und Kostenbelastung der betroffenen Arbeitgeber führen. Daher ist es von herausgehobener Bedeutung, dass die Insolvenzsicherung von Arbeitszeitkonten flexibel und praxisnah gestaltet ist.

Die geplante Einführung von § 8 a AltersteilzeitG beinhaltet demgegenüber eine Reihe bürokratischer, kostenträchtiger und überflüssiger Regelungen. Sie führt zu einer Mehrbelastung der Unternehmen, ohne dass dem auf der anderen Seite dementsprechende Vorteile für die betroffenen Arbeitnehmer gegenüberstehen. Durch die Einführung einer speziellen Insolvenzsicherung für die Altersteilzeit im Blockmodell kommt es zu einem Nebeneinander verschiedener Vorschriften für Altersteilzeit- und sonstige Langzeitkonten. Durch die unterschiedlichen Regelungen werden zwei verschiedene Kontoführungen für Altersteilzeitkonten und übrige Langzeitkonten erforderlich. Dies führt zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand in den Unternehmen. Die weitere Förderung flexibler Arbeitszeitmodelle unter Nutzung von langfristigen Arbeitszeitkonten wird dadurch mittelbar gebremst.

Auf keinen Fall darf im Rahmen des § 8 a Abs. 1 AltersteilzeitG eine Beschränkung auf bestimmte Formen der Insolvenzsicherung erfolgen. Die bestehenden Gestaltungsspielräume, die die unterschiedlichen betrieblichen Interessen berücksichtigen, müssen erhalten bleiben. Dazu gehört auch, konzernbezogene Sicherungsmodelle nicht generell auszuschließen. Durch den generellen Ausschluss von Konzernbürgschaften wird der Spielraum der Unternehmen unnötig eingeschränkt. Die Wahl des geeigneten Sicherungsmodells hängt in besonderem Maße von den Gegebenheiten im Unternehmen ab. Das Bundesministerium für Arbeit selbst hat erst Ende 2001 in seinem Bericht über die Insolvenzsicherung nach § 7 d SGB IV herausgestellt, dass eine Festlegung von konkreten Sicherungswegen im Gesetz schädlich wäre.

Die vorgesehene Sicherungspflicht des Arbeitszeitguthabens ab der 1. Gutschrift ist nicht nachvollziehbar. Sie führt zu einer ungerechtfertigten Besserstellung der Altersteilzeitler im Blockmodell. Diese haben wie alle anderen Arbeitnehmer im Fall der Insolvenz einen Anspruch auf Insolvenzgeld. Es ist daher nicht erforderlich, die Insolvenzsicherungspflicht bereits mit dem ersten Monat eingreifen zu lassen. Zudem wurde mit dem Begriff des Regelarbeitsentgelts eine neue Berechnungsgröße eingeführt. Bei den übrigen Langzeitkonten wird dagegen auf die dreifache monatliche Bezugsgröße abgestellt. Existieren in einem Unternehmen sowohl Altersteilzeit als auch sonstige Langzeitkonten, wird eine unterschiedliche Berechnung notwendig. Dies ist nicht erforderlich und führt zu erheblichem bürokratischen Mehraufwand.

Entschieden abzulehnen ist auch die Berechnungsvorschrift des zu sichernden Wertguthabens in § 8a Abs. 2 AltersteilzeitG. Sie läuft vielen bestehenden tariflichen Regelungen zuwider und ist auch nicht mit dem Sinn und Zweck der Insolvenzsicherung zu rechtfertigen. Die Insolvenzsicherung dient dazu, den Arbeitnehmer, der ein Wertguthaben anspart, im Insolvenzfall nicht schlechter zu stellen als Arbeitnehmer ohne Arbeitszeitkonten. Damit der Altersteilzeitler im Blockmodell nicht schlechter gestellt wird als vergleichbare Arbeitnehmer ohne Zeitkonto, ist es erforderlich aber auch ausreichend, dass er im Fall der Insolvenz exakt das Entgelt erhält, das er auch tatsächlich erarbeitet hat. Daher muss bei der Insolvenzsicherung der bereits ausgezahlte Aufstockungsbetrag auch weiterhin auf das Entgelt bei der Ermittlung des zu sichernden Wertguthabens angerechnet werden können. Ein Anrechnungsverbot führt dagegen zu einer Übersicherung und ungerechtfertigten Besserstellung der Altersteilzeitler im Blockmodell in Relation zu den übrigen Beschäftigten.

Durch die in den Absätzen 3 und 4 des geplanten § 8 a AltersteilzeitG statuierten Regelungen wird ein gesonderter Anspruch des Arbeitnehmers auf Sicherheitsleistung eingeführt, der nicht erforderlich ist. Im Rahmen dieses Anspruchs wird zudem die Art der Insolvenzsicherung erheblich eingeschränkt. Dies ist abzulehnen. Zudem wird der Arbeitgeber durch die vorgesehenen Nachweispflichten über Gebühr belastet. Diese gehen erheblich über die bestehenden Regelungen in § 7 d SGB IV hinaus. Durch das Erfordernis der Unterrichtung jedes einzelnen Arbeitnehmers mit der ersten Gutschrift und danach im Sechsmonatstakt wird das Unternehmen mit einem erheblichen Mehraufwand belastet. Der Arbeitnehmer selbst erhält hieraus keine Vorteile. Für das Sicherungsinteresse des Arbeitnehmers ist es ohne Belang, in welcher Form die Unterrichtung erfolgt. Die Art und Weise der Unterrichtung muss daher freigestellt bleiben. Auch aus der Wiederholungspflicht resultieren weitere Belastungen für das Unternehmen, denen kein Vorteil auf Seiten des Arbeitnehmers gegenüber steht. Das Sicherungsinteresse des Arbeitnehmers wird ausreichend durch eine einmalige Unterrichtung gewährleistet, die z.B. auch gegenüber dem Betriebsrat erfolgen können muss, wie es auch in § 7 d SGB IV geregelt ist.

Gravierend ist letztlich das Fehlen einer Tariföffnungsklausel in der geplanten Neuregelung. Aufgrund der Regelung in § 8a Abs. 5 AltersteilzeitG würden dadurch zahlreiche bestehende Tarifverträge für Neufälle unwirksam. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass

gerade in jüngster Zeit verstärkt Tarifverträge mit Branchenlösungen abgeschlossen wurden, die auf der bisherigen Rechtsgrundlage beruhen. Um eine interessengerechte Ausgestaltung der Insolvenzsicherung zu ermöglichen, ist es daher von zwingend, zumindest eine Öffnungsklausel im Gesetz zu verankern, die den Tarifpartnern Abweichungen von den Vorgaben der Abs. 1 bis 4 des § 8 a AltersteilzeitG ermöglicht.

Aufgrund der dargelegten erheblichen Mängel des § 8a AltersteilzeitG, die nicht durch ein berechtigtes Sicherungsinteresse gerechtfertigt sind, erscheint die geplante Regelung mehr als fraglich und sollte daher nicht umgesetzt werden. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass mit § 7 d SGB IV bereits eine ausreichende Regelung zur Insolvenzsicherung von langfristigen Arbeitszeitkonten besteht, die auch für Altersteilzeitkonten gilt.

Änderungen der Aufstockungs- und Erstattungsvorschriften

Berechnungsgrundlage für die 20-Prozent-Aufstockung soll künftig nicht mehr das jeweils für die Altersteilzeitarbeit konkret erzielte Arbeitsentgelt sein, sondern ein neu eingeführtes so genanntes „Regelarbeitsentgelt“. Darunter soll nur noch das auf einen Monat entfallende vom Arbeitgeber „regelmäßig“ zu zahlende Altersteilzeitarbeitsentgelt fallen. Einmalzahlungen werden nicht mehr berücksichtigt. Die bislang erforderliche Vergleichsberechnung, nach der die 20-Prozent-Aufstockung mindestens 70 Prozent des pauschalierten bisherigen Nettoentgelts erreichen muss, soll ersatzlos entfallen.

Auch bei der Berechnung der vom Arbeitgeber zu leistenden zusätzlichen Beiträge zur Rentenversicherung soll auf das „Regelarbeitsentgelt“ abgestellt werden. Künftig sind vom Arbeitgeber zusätzliche Beiträge in Höhe von 80 Prozent des Regelarbeitsentgelts abzuführen. Die Höhe der monatlichen Erstattungsleistungen soll zu „Beginn des Erstattungsverfahrens“ festgeschrieben werden. Anpassungen erfolgen nur, wenn sich das zugrunde zu legende Regelarbeitsentgelt verringert. Wurde mit der Altersteilzeit bereits vor dem 1. Januar 2004 begonnen, gilt grundsätzlich das bisherige Recht weiter.

Bewertung:

Die vorgesehenen Änderungen der Aufstockungsvorschriften lassen mit Ausnahme der Neuregelung zur Berechnung der „bisherigen wöchentlichen Arbeitszeit“ einen zusätzlich erhöhten Verwaltungsaufwand erwarten.

Dies gilt insbesondere für die Einführung eines neuen, altersteilzeitspezifischen Entgeltbegriffs, dem so genannten „Regelarbeitsentgelts“. Der geltende Begriff des „bisherigen Arbeitsentgelts“ ist nach langwierigen Diskussionen, die sich teilweise über Jahre hinweg gezogen haben, gerade erst in all seinen Facetten geklärt worden. Eine komplette Änderung der Berechnungsgrundlage für die Aufstockungsleistungen würde diesen Klärungsprozess erneut in Gang setzen und bis zur endgültigen Definition durch die Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger bei allen Beteiligten erneut für Rechtsunsicherheiten sorgen.

Schwierigkeiten würde insbesondere die Bestimmung des „regelmäßig“ zu zahlenden Arbeitsentgelts bereiten, da das Arbeitsentgelt während der Altersteilzeit regelmäßig schwankt und tendenziell Änderungen unterworfen ist. Da weder dem Gesetz selbst noch der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist, welche Entgeltbestandteile hier im Einzelnen zu berücksichtigen sind, wird den Sozialversicherungsträgern ein besonders hoher Beurteilungsspielraum zukommen.

Neudefinition und Neuabgrenzung der förderungsfähigen Einkommensbestandteile würden zudem die Umstellung bisheriger Abrechnungssysteme auf ein völlig neues Verfahren erfordern. Laufende Abrechnungsprogramme müssten umgestellt und neu programmiert, die Mitarbeiter entsprechend neu eingewiesen werden. Darüber hinaus wären die Betriebe gezwungen, laufende und neu abgeschlossene Altersteilzeitverhältnisse abrechnungstechnisch getrennt abwickeln zu müssen. Das Vorhalten zweier getrennter Abrechnungsverfahren für Alt- und Neuverträge würde – insbesondere ohne angemessene Vorbereitungszeiten – zu enormen administrativen Belastungen führen.

Im Hinblick auf die ohnehin befristete Fördermöglichkeit der Altersteilzeit sind diese Belastungen unverhältnismäßig. Eintritte in Altersteilzeit sind noch längstens bis zum 31. Dezember 2009 möglich. Soweit mit der Altersteilzeit bereits vor dem 1. Januar 2004 begonnen wurde, soll weiterhin das alte Recht gelten. Ausgehend vom Regelfall einer geförderten Altersteilzeit von sechs Jahren würde die Notwendigkeit der parallelen Anwendung zweier unterschiedlicher Abrechnungssysteme erst zum letztmöglichen Zeitpunkt entfallen, zu dem Eintritte in Altersteilzeit überhaupt möglich sind.

Wenn „nicht laufend gezahlte Entgeltbestandteile“ beim Regelarbeitsentgelt künftig keine Berücksichtigung mehr finden sollten, sind bei den Aufstockungsbeträgen und Höherversicherungsleistungen zufällige Ergebnisse zu erwarten, die mit einer Beitragsgerechtigkeit nicht mehr zu vereinbaren wären. Arbeitnehmer mit hohen Anteilen an Sonderzahlungen, Leistungszulagen und variablen Entgeltbestandteilen würden nicht nur geringere Aufstockungsbeträge erhalten, sondern müssten auch Einbußen beim Erwerb von Rentenanwartschaften hinnehmen. Altersteilzeitler mit Fixgehältern würden stärker gefördert als Arbeitnehmer mit variabler Vergütung. Dies würde nicht nur negative Auswirkungen auf die weitere Verbreitung variabler Vergütungsmodelle, sondern auch auf die Verbreitung flexibler Arbeitsmodelle insgesamt haben.

Die vorgesehenen Änderungen der Aufstockungsvorschriften führen nicht nur zu erhöhtem zusätzlichen Verwaltungsaufwand und zu zufälligen Ergebnissen bei der Höhe der Aufstockung, sondern auch zu einer Steigerung der Personalzusatzkosten: Soweit Sonder- und Einmalzahlungen aus der Berechnungsgrundlage für die Aufstockungsbeträge herausgenommen werden, würde nicht nur die Förderung durch die Arbeitsverwaltung, sondern zugleich auch die Steuer- und Abgabenfreiheit von Aufstockungen auf Sonderzahlungen entfallen. Diese wäre mit enormen Zusatzkosten für Arbeitgeber verbunden, die aufgrund bestehender Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen auch weiterhin zur Gewährung von Sonder- bzw. Einmalzahlungen verpflichtet sind. Soweit im Hinblick auf die Altersteilzeitbezüge Netto-Zusagen gegeben wurden, müsste der Wegfall der Steuer- und Abgabenfreiheit vom Arbeitgeber zusätzlich ausgeglichen werden.

Wenn künftig auch die Berechnung der zusätzlichen Rentenversicherungsbeträge auf Basis des neu einge-

führten „Regelarbeitsentgelts“ erfolgen soll, müssten vom Arbeitgeber künftig auch höhere Beiträge zur Rentenversicherung abgeführt werden. Bislang sind zusätzliche Rentenversicherungsbeträge regelmäßig nur für die Differenz zwischen schon verbeitragtem Altersteilzeit-Arbeitsentgelt und 90 Prozent des bisherigen Arbeitsentgelts abzuführen. Der Unterschiedsbetrag verringert sich, wenn etwa ungeminderte Entgeltbestandteile oder Mehrarbeitsvergütungen gezahlt wurden. Hierdurch soll eine doppelte Beitragsentrichtung vermieden werden. Soweit Höherversicherungsleistungen künftig ausnahmslos in Höhe von 80 Prozent des Regelarbeitsentgelts abgeführt werden sollen, könnten diese Fälle nicht mehr berücksichtigt werden.

Schließlich führt die vorgesehene generelle Festschreibung der Höhe der Erstattungsbeträge zu Beginn der Förderung im Ergebnis zu einer für den Arbeitgeber nachteiligen Kürzung der Erstattungsleistungen. Das Arbeitsentgelt bleibt während der gesamten Altersteilzeit nicht statisch gleich, sondern ist im Laufe der Altersteilzeit Änderungen unterworfen, wie etwa aufgrund von Tariferhöhungen. Werden diese Erhöhungen bei der Berechnung der Erstattungsleistungen nicht berücksichtigt, bedeutet das eine Absenkung der Förderleistungen verbunden mit einer erheblichen Verteuerung für die Arbeitgeber. Der Gesetzgeber hätte gut daran getan, diesen offenkundigen Beweggrund auch offen darzulegen.

Insgesamt stellt die Neuregelung einen nicht hinnehmbaren Eingriff in die Ausgewogenheit bestehender tariflicher Regelungen zur Altersteilzeit dar. Im Hinblick auf die drohenden einschneidenden materiellen Änderungen müssten laufende Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen umfassend geändert und angepasst werden. Die hierzu vom Gesetzgeber angedachte Frist ist unverhältnismäßig kurz. Keinesfalls darf sich aber der Bestandsschutz nur auf zum Stichtag bereits in Durchführung befindliche Verträge beschränken. Vielmehr müssen auch bereits abgeschlossene Verträge berücksichtigt werden, da in der betrieblichen Praxis Altersteilzeitverträge bereits weit vor deren tatsächlichen Durchführung abgeschlossen werden.

Antrag der Fraktion der FDP Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit - BT-DRUCKSACHE 15/1576 -

Die FDP schlägt einen systematisch grundlegenden Umbau der Arbeitslosenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit (BA) vor. Nach dem vorgelegen Konzept soll ein staatlicher Rahmen für die Arbeitslosenversicherung bestehen bleiben. Zur Umsetzung wird die BA aufgelöst, den Kernbereich der Arbeitslosenversicherung übernimmt eine Bundesversicherungsagentur. Daneben soll eine Bundesarbeitsmarktagentur entstehen, die neben der internationalen und überregionalen Arbeitsvermittlung vor allem Internet-Datenbanken zum Stellen- und Bewerberangebot bereitstellen soll.

Die Arbeitslosenversicherung sichert grundsätzlich das Risiko Arbeitslosigkeit für 12 Monate ab. Dazu sollen künftig ein Grundtarif und Wahltarife mit unterschiedlichem Leistungsangebot gewählt werden können. Der Grundtarif umfasst in erster Linie das Bewerbertraining und einen Vermittlungsgutschein sowie Unterstützungen zur Existenzgründung. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen über Wahltarife hinzugekauft werden. Möglich soll es auch werden, einen niedrigeren Tarif verbunden mit einer „freiwilligen“ Karenzzeit, in der keine Leistungen der Versicherung gewährt werden, auszuwählen.

Positiv an dem FDP-Konzept ist, dass das Versicherungsprinzip wieder stärker in der Arbeitslosenversicherung verankert werden soll. Dies zeigt sich vor allem in der Konzentration der Aufgaben auf die Leistungsgewährung sowie die Beratung und Vermittlung. Interessant ist hierbei der Ansatz durch Einführung von Wahltarifen für die Versicherten die Entscheidungsfreiheit und die Eigenverantwortung zu stärken.

Allerdings führt die vorgeschlagene Ausgestaltung der Wahltarife dazu, dass sich gerade diejenigen mit schlechteren Arbeitsmarktchancen und eventuell niedrigeren Einkommen zu höheren Preisen versichern müssten. Die zwingende Folge wird die so genannte „adverse Selektion“ sein. Das bedeutet, dass sich zu den genannten Konditionen nur die „schlechten Risiken“ weiterhin versichern werden. Die Leistungsinanspruchnahme wird folglich steigen. Damit wird eine erneute Preissteigerung erzeugt werden bis hin zu dem so genannten Prohibitivpreis.

Nicht nachzuvollziehen ist überdies, weshalb die arbeitsmarktlich notwendige überregionale Vermittlung offenkundig nicht im Grundtarif der Versicherung enthalten ist, sondern über eine weitere Verwaltungseinheit abgewickelt werden soll.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**703**

6. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Bundesanstalt für Arbeit

Themenkatalog

I. Umbau der Bundesanstalt für Arbeit
   1. Flächendeckende Einrichtung von Job Centern
   2. Kontraktmanagement/Zielvereinbarungen
   3. Regionale Gliederung
   4. Selbstverwaltung
   5. Bundesagentur für Arbeit
   6. Vorstand und Verwaltung

II. Vereinfachung des Leistungsrechts
   1. Arbeitslosengeld
   2. Versicherungspflicht für Wehr- und Zivildienstleistende
   3. Arbeitslosengeld/Unterhaltsgeld
   4. ABM/SAM
   5. Eingliederungszuschüsse

III. Verstärkung des aktivierenden Ansatzes der Arbeitsmarktpolitik
   Transfermaßnahmen
   Transferkurzarbeitergeld

IV. Altersteilzeitgesetz/Vorruhestand
   1. Insolvenzsicherung

Wegen der engen Terminsetzung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit des Deutschen Bundestages konnte die Stellungnahme nicht mit den Selbstverwaltungsgremien der Bundesanstalt für Arbeit abgestimmt werden.

A. Stellungnahme zu dem Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt; -Drucksache 15/1515

I. Umbau der Bundesanstalt für Arbeit

I.1. Flächendeckende Einrichtung von Job Centern (Artikel 3 / SGB III)

Die Änderung des § 9 Abs. 1 SGB III verpflichtet die örtlichen Agenturen für Arbeit zur Einrichtung von Job-Centern als einheitliche Anlaufstelle für alle Arbeitsuchenden. Diese sollen künftig die lokalen Zentren für *alle* arbeitnehmer-bezogenen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sein (ob Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB III bezogen werden ist unerheblich). Die konkrete Ausgestaltung der Job-Center bleibt den örtlichen Agenturen überlassen.

Auswirkungen/Bewertung:

Die Regelung führt zur **Bündelung** von arbeitsmarktbezogenen Kompetenzen und Ressourcen und beseitigt konsequent Doppelstrukturen und Verschiebebahnhöfe.

I.2. Kontraktmanagement/Zielvereinbarungen

Regelungsgegenstand:

Artikel 1, Ziffer 4; §1 Abs. 3 SGB III

„(3) Die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit können Vereinbarungen über die beschäftigungspolitischen Ziele treffen. Die Vereinbarungen können die nach dem Sozialgesetzbuch erforderlichen Genehmigungen oder Zustimmungen enthalten. Soweit das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Fachaufsicht ausübt, ist die Vereinbarung mit diesem zu treffen."

Artikel 4, Ziffer 26; §77a SGB IV

„Abweichungen von Satz 1 können nach § 1 Abs. 3 des Dritten Buches vereinbart werden."

Auswirkungen / Bewertung

Die Änderung des §77a SGB IV wurde von der BA für erforderlich gehalten, um insbesondere die Realisierung von Budget- und Personalflexibilität und den Abschluss von Zielvereinbarungen zu ermöglichen. Hierzu wurde das Einfügen zweier neuer Absätze vorgeschlagen:

„(2) Im Haushaltsplan der BA werden Abweichungen

von den Haushaltsgrundsätzen des Bundes als Regelfall zugelassen, soweit eine Wirkungskette von Finanzströmen und Leistungsdaten belegt werden kann."

„(3) Die BA wird als „Contract Agency" geführt. Grundlage sind Zielvereinbarungen zwischen Bundesregierung und BA, die eine mehrjährige Rahmenvereinbarung und die spezifische jährliche Festlegung von Zielen und Leistungskriterien zum Gegenstand haben. Der Vorstand ist im Rahmen der Vereinbarungen für das operative Geschäft autonom verantwortlich." (BA-Beratungsunterlagen 52/2003, 64/2003 und 88/2003).

Der Gesetzentwurf hat diese Vorschläge nur zum Teil und in veränderter Form aufgegriffen. Anstelle des §77a Abs. 3 SGB IV wurde §1 Abs. 3 SGB III eingefügt, der das Kontraktmanagement nicht zur Regel macht, sondern (nur) als Möglichkeit zulässt. Desweiteren wird die autonome Verantwortung des Vorstandes für das operative Geschäft im Rahmen der Vereinbarungen nicht festgeschrieben. Andererseits ermöglicht die gewählte Formulierung und auch die gesetzessystematische Einordnung in das SGB III durchaus den gewünschten Abschluss mehrjähriger Rahmenvereinbarungen und spezifischer jährlicher Festlegungen. Dies bleibt aber dann der konkreten Verhandlungssituation überlassen und ist aufgrund der offeneren Formulierung flexibler in der Anwendung.

Insoweit werden keine Einschränkungen für die gewünschte Erweiterung der Handlungsspielräume des Vorstandes gesehen.

Die Abweichungen des vorgesehenen §77a S.3 SGB IV von dem Vorschlag eines Abs. 2 der BA sind dagegen gravierender. Eine grundsätzliche Zulässigkeit der Abweichung von den Haushaltsgrundsätzen des Bundes und damit auch von den haushaltsrechtlichen Vorschriften (Haushaltsgrundsätzegesetz, BHO) wird jetzt durch das Erfordernis einer Vereinbarung mit der Bundesregierung bzw. dem BMWA eingeschränkt und auch nur auf die Zulässigkeit der Abweichung von den Vorschriften der BHO bezogen. Eine Abweichung von den allgemeinen Grundsätzen der Haushaltswirtschaft des Bundes (§77a S.2 SGB IV) ist dagegen nicht vorgesehen, so dass die Gefahr besteht, dass diese Einschränkungen nach wie vor einer flexiblen Haushaltswirtschaft entgegenstehen.

Der vorliegende Entwurf kann daher nicht als genereller Einstieg in die gewünschte Erhöhung der Budget- und Personalflexibilität gesehen werden, sondern nur als politische Option, die außerhalb des Einflusses der Agentur liegt. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund, dass bei Neuverhandlung von Vereinbarungen die Erlaubnis zur Abweichung von §77a S.1 SGB IV jederzeit widerrufen bzw. nicht erneut aufgenommen werden kann.

I. 3. Regionale Gliederung

Die Bundesanstalt für Arbeit begrüßt die im Dritten Gesetz für moderne Dienstleitungen am Arbeitsmarkt beinhalteten Regelungen zu den Landesarbeitsämtern (künftig: Regionaldirektionen). Sie ermöglichen dem Vorstand der BA die verantwortungsvolle und für die Unternehmensentwicklung wichtige Neuausrichtung zu Betriebseinheiten mit operativer Führungsfunktion. Die Regionaldirektionen werden gegenüber den heutigen Landesarbeitsämtern an operativer Bedeutung gewinnen.

Der Vorstand sieht die künftige Aufgabe der Regionaldirektionen weiterhin in der Unterstützung der Länder als Partner in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dies wird – neben der operativen Führung der Agenturen für Arbeit – Kernaufgabe der Regionaldirektionen sein. Spezifischen Länderanliegen wird dabei in Zukunft in besonderer Weise Rechnung getragen: Für die Beratung der Landespolitik hinsichtlich Wirkungspotenzial und Aufwand von Landesprogrammen werden eigene organisatorische Einheiten in den Regionaldirektionen eingerichtet.

Um die enge Kooperation mit den Ländern im gegenseitigen Interesse zu sichern, ist denkbar, Inhalte und Qualität der Kooperation zwischen Regionaldirektionen und den Länden im Gesetz festzuhalten. Der Vorstand der BA regt an, die Übereinstimmung der heutigen Zuständigkeit der einzelnen Regionaldirektionen mit den politischen Grenzen der Länder nicht festzuschreiben. Langfristig muss im Sinne der Unternehmensentwicklung der BA auch ein Konzentrationsprozess bei Beibehaltung der Mittelinstanz möglich sein.

Regelungsgegenstand: Artikel 1, Ziffer 222; § 367 SGB III Bundesagentur für Arbeit

(1) Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) ist eine rechtsfähige bundesummittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung.

(2) Die Bundesagentur gliedert sich in eine Zentrale auf der oberen Verwaltungsebene und in Agenturen für Arbeit auf der örtlichen Verwaltungsebene. Die Bundesagentur kann besondere Dienststellen und auf der mittleren Verwaltungsebene Regionaldirektionen errichten.

(3) Die Bundesagentur hat ihren Sitz in Nürnberg.

Auswirkungen/Bewertung

Mit der Bundestagsdrucksache 15/1515 wurde der Entwurf eines Dritten Gesetztes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III) vorgelegt. Die zur regionalen Gliederung der Bundesagentur und ihrer nachgeordneten Dienststellen getroffenen Regelungen entsprechen den geschäftspolitischen Vorstellungen des Vorstands der BA.

Hingewiesen wird auf die Übergangsregelung des § 434j SGB III, wonach die bisher bestehenden Landesarbeitsämter bis längstens zum 31. Dezember 2006 Regionaldirektionen im Sinne des § 367 Abs. 2 Satz 2 sind.

Im Gegensatz zur in der Begründung (S. 113 der Drucksache zu Absatz 13) enthaltenen Aussage *:"Mit der Übergangsregelung wird sichergestellt, dass die Landesarbeitsämter bis Ende 2006 als Regionaldirektionen bestehen bleiben."* bedeutet der Wortlaut des Gesetzesvorschlags die ***Begrenzung*** *des Bestands dieser Regionaldirektionen bis* ***längstens*** *zum 31.12.2006.*

Es wird daher vorgeschlagen, im § 434j SGB III Abs. 13 den Satz 1 zu streichen.

I.4. Selbstverwaltung

I.4.1. Der Vorstand begrüßt die vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen zur Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit. Sie entsprechen den eigenen Intentionen, insbesondere wird die Trennung zwischen Geschäftsführung und Kontrolle auf allen Ebenen institutionalisiert und klar gefasst.

I.4.2. Zu einzelnen Regelungen:

I.4.2.1 Regelungsgegenstand: Art. 1 § 371 Abs. 5 Satz 2 „Eine Stellvertretung ist nicht zulässig"

Auswirkung/Bewertung: Die Stärkung der persönlichen Verantwortung der Selbstverwaltungsmitglieder wird begrüßt. Allerdings bestehen Bedenken, dass in den Verwaltungsausschüssen der Agenturen immer Beschlussfähigkeit vorliegt. Es wird angeregt, eine Stellvertretungsregelung zuzulassen, bei der für jeden der drei Teile der Selbstverwaltung ein Stellvertreter berufen werden kann.

I.4.2.2 Regelungsgegenstand: Art. 1 § 373 Abs. 3 Satz 1

„Die Satzung oder der Verwaltungsrat kann bestimmen, dass bestimmte Arten von Geschäften nur mit seiner Zustimmung vorgenommen werden dürfen."

Auswirkung/Bewertung: Es handelt sich dabei um eine Ausnahmevorschrift zur Abgrenzung von Kontroll- und Geschäftsführungsfunktionen, die eng auszulegen ist. Es ist ausreichend und entspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen, wenn diese abstrakt und generell in der Satzung und nicht - ggf. veranlasst durch Einzelvorgänge - durch Verwaltungsratsbeschluss geregelt wird. Es wird angeregt, die Ergänzung „oder der Verwaltungsrat" zu streichen.

I.4.2.3 Regelungsgegenstand: Art. 1 § 371 Abs. 5

Die Bestimmung enthält keine Ermächtigung mehr, dass von Selbstverwaltungsorganen Aufgaben an Ausschüsse übertragen werden können. Insbesondere aus Gründen einer effizienten Aufgabenerledigung sollte dies dem Verwaltungsrat ermöglicht werden.

I.4.2.4 Regelungsgegenstand: Art. 1 § 385 Abs. 4 S. 2 (Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt)

„In Konfliktfällen entscheidet der Verwaltungsausschuss"

Die Regelung stimmt mit der (neuen) Kontrollfunktion der Verwaltungsausschüsse nicht überein, da hier eine Entscheidungsbefugnis in organisatorischen/personellen Angelegenheiten übertragen wird. Satz 2 sollte gestrichen werden. Konfliktfälle können von der Geschäftsführung, ggf. auf Ebene des Vorstands, gelöst werden.

I.5. Bundesagentur für Arbeit

Regelungsgegenstand: Art. 1 § 368 Abs. 3, 4

(3) „Die Bundesagentur kann durch Verwaltungsvereinbarung die Durchführung befristeter Arbeitsmarktprogramme des Landes übernehmen"

(4) „Die Agenturen für Arbeit können die Zusammenarbeit mit Kreisen und Gemeinden in Verwaltungsvereinbarungen regeln"

Auswirkung/Bewertung:

Die Bundesanstalt für Arbeit übernimmt hier durch Verwaltungsvereinbarung Aufgaben der Länder bzw. der Gemeinden. Es sollte eine gesetzliche Regelung getroffen werden, dass der Bundesanstalt für Arbeit dafür die Kosten erstattet werden. Im Zeichen begrenzter Haushaltsmittel sollte eine eindeutige Regelung zur Kostentragung durch den Gesetzgeber erfolgen und dies nicht Einzelvereinbarungen überlassen werden.

I.6. Vorstand und Verwaltung

I.6.1. Regelungsgegenstand: Art. 1 § 384 SGB III (Geschäftsführung der Regionaldirektionen)

Auswirkung/Bewertung:

Die Agenturen für Arbeit und die Regionaldirektionen sollen zukünftig von einer 3-köpfigen Geschäftsführung geleitet werden. Zu den besonderen Dienststellen fehlt eine entsprechende Regelung. Hier sollte es dem Vorstand überlassen werden, eine entsprechende Geschäftsführung einzurichten.

Vorschlag:

Als Abs. 3 wird eingefügt: Der Vorstand kann für besondere Dienststellen die Leitung durch eine Geschäftsführung einführen. Die Vorschriften der Abs. 1 und 2 gelten entsprechend.

I.6.2 Regelungsgegenstand: Art. 1 § 389 Abs. 1 (Übertragung von Führungsfunktionen auf Zeit)

Die Leiter bzw. vorsitzenden Mitglieder der besonderen Dienststellen sollten mit den sonstigen Führungskräften gleichgestellt werden.

Auswirkung/Bewertung:

Gleiches gilt für die Ämter der Oberdirektoren und Direktoren der Zentrale **sowie die Direktoren bzw. vorsitzenden Mitglieder** der Geschäftsführung einer besonderen Dienststelle.

I.6.3. Regelungsgegenstand: Artikel 12 (Verordnung zur Durchführung des Bundesdisziplinargesetzes...)

Auswirkungen/Bewertung:

In § 2a und d ist konsequenterweise im Anschluss an „Leiterinnen und Leiter *oder Mitglieder der Geschäftsführung"* einzufügen.

I.6.4 Regelungsgegenstand:

Artikel 13 (Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes)

Auswirkung/Bewertung:

Die vorgesehenen Änderungen erfassen noch nicht alle Veränderungen, die sich aus der (internen) Änderung in der Aufbauorganisation der Bundesanstalt für Arbeit ergeben. Konkrete Vorschläge können erst nach den Entscheidungen des Vorstands erfolgen.

II. Vereinfachung des Leistungsrechts

1. **Arbeitslosengeld**
2. **Versicherungspflicht für Wehr- und Zivildienstleistende**
3. **Arbeitslosengeld/Unterhaltsgeld**

Zusammenfassung zum Regelungsgegenstand:

Die vorgesehenen Gesetzesänderungen betreffend den operativen Bereich der BA und werden wegen der damit verbundenen Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sowie der transparenteren Gestaltung des Rechts für die Betroffenen (Kunden und Mitarbeiter/-innen) begrüßt. Das gilt auch für das Inkrafttreten der wesentlichen Neuerungen im Leistungsrecht (1. Januar 2005), da diese teilweise umfangreiche Vorarbeiten erforderlich machen. Ein früheres Inkrafttreten hätte zur Folge, dass sich die erforderlichen Umsetzungsarbeiten zeitlich mit den Arbeiten zur Einführung des Alg II und den Aktivitäten zur Umsetzung der Reform der BA überschneiden würden.

Als wirkungsvolle Vereinfachungen im Leistungsrecht sind insbesondere zu nennen:

- die Zusammenlegung von Alg und Uhg zu einer einheitlichen Leistung (Art. 1 Nr. 62 - § 117)

- die Vereinfachung des Bemessungssystems Alg, eine einheitliche Anwartschaftszeit und die Versicherungspflicht von Wehr- und Zivildienstleistenden sowie für Saisonarbeitnehmer (Art. 1 Nr. 71 - §§ 130 – 134, Nr. 65 - § 123, Nr.66 - § 124, Nr. 17 a - § 26)
- die Nebenkommensanrechnung (Art. 1 Nr. 73 - § 141)
- die Einbeziehung von Meldeversäumnissen in die Sperrzeittatbestände des § 144 SGB III (Art. 1 Nr. 76 - § 144)

Teilweise entsprechen die in den Gesetzentwurf aufgenommenen Änderungen den von der BA unterbreiteten Vorschlägen jedoch nicht in vollem Umfang.

Zur Einbeziehung **aller Wehr- und Zivildienstleistenden** in den Schutz der Arbeitslosenversicherung:

Die Regelung reduziert den Verwaltungsaufwand erheblich. Wird der Dienstleistende nach Ableistung des Dienstes arbeitslos, entfällt künftig die aufwändige Prüfung, ob der geleistete Wehr- oder Zivildienst versicherungspflichtig/versicherungsfrei zur Arbeitslosenversicherung war.

Die Zeit der Arbeitslosigkeit (ohne Leistungsbezug), die vor dem Dienstantritt liegt und in der durch eine lediglich „sozialrechtlich induzierte“ Meldung beim Arbeitsamt (Beschäftigungssuche - § 26 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b SGB III) der soziale Schutz der Arbeitslosenversicherung nach jetziger Rechtslage herbeigeführt werden kann, wird künftig nicht mehr berücksichtigt werden. Mitnahmeeffekte entfallen.

Der Beratungs-, Informations- und Entscheidungsaufwand bei der Arbeitsverwaltung, den Betroffenen und den Wehrverwaltungen wird sich vermindern. Die Neuregelung schafft Rechtssicherheit bei allen Betroffenen.

Die Änderung des § 26 SGB III soll zum 1. Februar 2006 in Kraft treten.

Weitere, aus Sicht der BA wesentliche Punkte, die nicht/nicht vollständig in dem vorliegenden Gesetzentwurf enthalten sind:

a. **Versicherungsfreiheit für Tätigkeiten nach § 16 Abs. 2 Nr. 6 SGB II (bisher: Schaffung von Arbeitsgelegenheiten - § 19 BSHG)**

Die vorgesehene Änderung des § 27 Abs. 3 SGB III durch den Entwurf des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt bewirkt, dass Beschäftigungen, die als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert werden, versicherungsfrei sind und demzufolge keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld begründen können. Es wird angeregt, § 27 Abs. 3 SGB III des weiteren klarstellend zu ergänzen, in dem über die für Tätigkeiten nach § 16 Abs. 2 Nr. 6 SGB II i. d. F. des Entwurfs eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Förderung von Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende zusätzliche Arbeiten, in denen Arbeitslosengeld II zusätzlich zu einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen gezahlt wird) hinaus auch für Tätigkeiten, in denen bisher nach § 19 Abs. 2 BSHG „das übliche Arbeitsentgelt“ gezahlt wurde explizit Versicherungsfreiheit angeordnet wird.

b. **Minderung der Leistungsfähigkeit**

Die ursprünglich vorgesehene klarstellende und systemgerechte Abgrenzung der Risikobereiche zwischen Kranken- und Arbeitslosenversicherung durch Festschreibung der Vorrangigkeit des Anspruchs auf Krankengeld vor der Zahlung von „Nahtlosigkeitsleistungen“ an voraussichtlich voll erwerbsgeminderte Personen sollte Eingang in das Gesetz finden **(§ 125 SGB III).** Die bekannten, durch die Praxis der Träger der Krankenversicherung verursachten Schwierigkeiten, insbesondere die schwerwiegenden finanziellen Nachteile für Versicherte würden beseitigt; darüber hinaus würden negative Auswirkungen auf therapeutischem Gebiet durch Festlegung der Rehabilitationsnotwendigkeit in einem sehr frühen Stadium der Erkrankung vermieden.

c. **Persönliche Arbeitslosmeldung**

Im Gesetzentwurf wurde bislang nicht aufgenommen, anstelle der persönlichen Arbeitslosmeldung nach **§ 122 SGB III** und der unverzüglichen persönlichen Arbeitslosmeldung zur frühzeitigen Arbeitssuche nach § 37b SGB III auch die Meldung bei den Arbeitsämtern in anderer Form zuzulassen. Zumindest bei den Fällen nach § 37b SGB III sollte auf das Erfordernis der unverzüglichen persönlichen Meldung beim Arbeitsamt verzichtet werden. Dadurch könnte die Möglichkeit geschaffen werden, die rechtswirksame Meldung auch telefonisch vorzunehmen und zugleich einen persönlichen Beratungstermin zu vereinbaren. Diese Änderung würde die telefonische Aufnahme der Arbeitsuchendmeldung und der Bewerberdaten durch ein Service-Center ermöglichen. Dieses Verfahren wurde bei Konzepttests in den Arbeitsämtern Heilbronn und Annaberg-Buchholz bereits erprobt. Es hat sich als tragfähig erwiesen. Es führt zu einer Entlastung der Mitarbeiter im operativen Bereich, hilft Wartezeiten abzubauen und einen nicht steuerbaren Andrang von Kunden zu bestimmten „Stoßzeiten“ zu vermeiden.

d. **Anrechnungszeiten**

Im Kabinettsentwurf vom 13. August 2003 ist die Aufhebung des § 58 Abs. 1 S. 1 Nummer 3 SGB VI nicht mehr enthalten. Zeiten der Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug lösen rentenrechtlich nach wie vor Anrechnungszeiten aus. Die Bundesanstalt für Arbeit ist zur Meldung von Anrechnungszeiten verpflichtet. Hierdurch wird den Agenturen eine versicherungsfremde Aufgabe übertragen, die sehr personalintensiv ist. Es sind Personen zu betreuen, die häufig nur vordergründig an der Arbeitsvermittlung interessiert sind; primäres Ziel ist die Meldung von Anrechnungszeiten. Zu diesem Ergebnis kam auch der Bundesrechnungshof. Die Bundesanstalt für Arbeit appelliert daher nochmals ausdrücklich und nachhaltig an den Gesetzgeber, die Bundesanstalt für Arbeit zumindest von der Meldung von Anrechnungszeiten für Nichtleistungsbezieher zu entbinden.

e. **Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen**

Der von der Bundesanstalt unterbreitete Vorschlag zur Gestaltung der Förderung von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen **(§ 61 SGB III)** als Ermessensleistung wurde im Kabinettsentwurf vom 13. August 2003 nicht berücksichtigt.

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen sind Pflichtleistungen. Zukünftig soll die Vermittlung von anrechenbaren Teilqualifikationen bzw. Qualifizierungsbausteinen aus anerkannten Ausbildungsberufen in Betrieben im Rahmen berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen durch die BA gefördert werden (siehe §§ 50 ff. Berufsbildungsgesetz). Dies würde den Einstieg in die betriebliche Erstausbildungsförderung durch die BA bedeuten und zwar als Pflichtleistung (anders als die Nachqualifizierung = Weiterbildung) und könnte einen weiteren Rückzug der Betriebe aus der eigenen (nichtsubventionierten) Erstausbildung bedeuten. Hinzu kommt, dass, wenn die vorrangig für die Ausbildungsvorbereitung zuständigen Länder (Schule) kein qualitativ und quantitativ bedarfsdeckendes Angebot an Berufs-(ausbildungs-) Vorbereitungsmaßnahmen zur Verfügung stellen, die nur nachrangig zuständige BA diese Leistungen als Pflichtleistung gewähren und aus Mitteln der Beitragszahler finanzieren muss.

Der Vorschlag der BA, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen nach § 61 SGB III als Kann-Leistung zu gestalten und in den Eingliederungstitel einzubeziehen, sollte daher weiter verfolgt werden. Die Leistungen werden dann besser steuerbar und eine (Kosten-) Verlagerung aus anderen Bereichen (Betrieb, Schule, Jugendhilfe etc.) zu den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der Bundesanstalt wird vermieden.

II.4. ABM/SAM

Regelungsgegenstand: Zusammenführung von ABM und SAM zu einer Förderung; Artikel 1 Ziffern 140 - 152 ; §§ 260 – 271 SGB III

Die Strukturanpassungsmaßnahmen gehen in den rechtlich veränderten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf. Für ältere Arbeitnehmer ist eine dreijährige Förderung möglich. Auf die ausdrückliche Umsetzung des Ziels „Verbesserung der Eingliederungsaussichten der Arbeitnehmer“ kommt es nicht mehr an.

Zur Verwaltungsvereinfachung wird der Zuschuss auf eine pauschalierte, nach Qualifikationsstufen gestaffelte Förderung umgestellt. Eine Qualifizierung von Arbeitnehmern oder die Durchführung von Praktika ist nicht mehr zwingend notwendig. Es wird die Möglichkeit eröffnet, zusätzlich zu den Lohnkosten eine Qualifizierung als verstärkte Förderung zu finanzieren. Bei Naturkatastrophen ist ein Einsatz von arbeitslosen Arbeitnehmern zur Schadensbeseitigung unter Verzicht auf die Voraussetzung der Zusätzlichkeit der Arbeiten möglich.

Auswirkungen/Bewertung:

Die Zusammenlegung von ABM/SAM führt zu einer übersichtlicheren Gestaltung und in der Summe zu einer praktikableren Umsetzung der öffentlich geförderten Beschäftigung durch einheitliche rechtliche Regelungen. Sie eröffnet durch Einführung der pauschalierten Förderung Möglichkeiten für eine dringend erforderliche verbesserte qualitative Umsetzung der verbleibenden komplexen Regelungen (z.B. Zusätzlichkeit der Arbeiten) und des Qualitätsmanagements.

Die eindeutigere Beschreibung des Ziels der ABM wird begrüßt. Dadurch behalten ABM bei hoher Arbeitslosigkeit in regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkten ihre Bedeutung und Legitimation, Arbeitslosigkeit abzubauen. Durch den Wegfall des Ziels „Verbesserung der Eingliederungsaussichten“, das in der Vergangenheit wegen der schlechten Arbeitsmarktlage kaum erreichbar war, wird die klare Ausrichtung des Instruments am „ehrlichen“ zweiten Arbeitsmarkt unterstützt.

Der Übergang auf die pauschalierte Förderung wird in einigen Regionen zu beträchtlichen Problemen bei der Bereitstellung der dann wesentlich höheren Kofinanzierung führen. Insbesondere in den neuen Bundesländern dürfte dies Auswirkungen auf das Niveau des realisierbaren ABM-Volumens haben.

II.5. Eingliederungszuschüsse

Regelungsgegenstand: Vereinheitlichung und Straffung der Leistungen; Artikel 1 Ziffer 121; §§ 217 bis 222 SGB III

Der vorliegende Gesetzentwurf beinhaltet eine weitere Vereinheitlichung und Straffung der Eingliederungszuschüsse (EGZ).

Die Förderung wird auf 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts und eine Förderdauer von 12 Monaten begrenzt. Höhere und längere Förderungen sind nur bei älteren und behinderten Menschen zulässig.

Erstattungsleistungen aus der Ausgleichskasse, die bei Erkrankung des Arbeitnehmers gewährt werden, werden künftig auf die Eingliederungszuschüsse angerechnet.

Auswirkungen/Bewertung:

Die Straffung der Eingliederungszuschüsse wird begrüßt.

Die Zusammenfassung der Leistungsarten beschränkt sich jedoch nur auf die Eingliederungszuschüsse gem. §§ 217 ff SGB III. Daneben bestehen mit dem Einstellungszuschuss bei Neugründungen (EZN) gem. §§ 225 ff SGB III, dem Einstellungszuschuss bei Vertretung (EZV) im Rahmen der Förderung der beruflichen Weiterbildung durch Vertretung gem. §§ 229 ff SGB III sowie dem Eingliederungszuschuss im Anschluss an die Aus- oder Weiterbildung von Schwerbehinderten nach § 235a SGB III noch weitere betriebliche Einstellungshilfen. Hier sollte zur Erleichterung der Handhabbarkeit und zur Steigerung der Transparenz eine weitere Zusammenfassung erfolgen.

Zur weiteren Vereinfachung des Instrumenteneinsatzes sollte sich die Festlegung der Förderhöhe und Förderdauer ausschließlich nach den individuellen Eingliederungserfordernissen und nicht noch zusätzlich nach dem Umfang der jeweiligen Minderleistung richten. Diese lässt sich bezogen auf einen konkreten Arbeitsplatz durch die Vermittlungsfachkräfte nur schwer feststellen.

Auch die Ausrichtung der Zuschüsse an dem tatsächlich gewährten Entgelt (berücksichtigungsfähiges Arbeitsentgelt) führt in der Praxis zu Erschwernissen im Zusammenhang mit der Beantragung, Bewilligung und Zahlung der Leistung. Es wird daher erneut vorgeschlagen, eine Pauschalierung der Leistungshöhe – z.B. in Anlehnung an die Qualifikationsstufen bei ABM - vorzunehmen.

Die Einführung einer Anrechnung von Erstattungsleistungen läuft der Intention der Vereinfachung und höheren Transparenz bei der Bewilligung und der Abwicklung der Leistungen zuwider.

III. Verstärkung des aktivierenden Ansatzes der Arbeitsmarktpolitik

1. Transfermaßnahmen

2. Transferkurzarbeitergeld

Zusammenfassung zum Regelungsgegenstand:

Durch die mit dem Gesetzesentwurf beabsichtigte Weiterentwicklung der bisherigen Leistungen Sozialplanmaßnahmen und Struktur-Kurzarbeitergeld zu Zuschüssen zu Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld soll der Transfer von der bisherigen Beschäftigung in einem von einer Betriebsänderung nachteilig betroffenen Betrieb hin zu einer neuen Beschäftigung in einem anderen Betrieb mit positiven Beschäftigungsperspektiven erleichtert werden. Die BA erwartet, dass sich diese Instrumente der präventiven Arbeitsmarktpolitik in der Praxis bewähren werden.

IV. Altersteilzeitgesetz/Vorruhestand

IV.1. Insolvenzsicherung; Artikel 95, Ziffer 7; § 8a AtG

Regelungsgegenstand:

Zur Sicherung der im Altersteilzeitblockmodell vom Arbeitnehmer erarbeiteten Wertguthaben bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers wird eine spezielle Insolvenzsicherung im Altersteilzeitgesetz verbindlich vorgeschrieben. Liegen die Voraussetzungen einer nach den gesetzlichen Vorgaben hinreichenden Insolvenzsicherung im Einzelfall nicht vor, kann der Arbeitnehmer sein legitimes Sicherungsbedürfnis künftig in einem vorgegebenen Verfahren durchsetzen.

Die gesetzliche Sicherungsverpflichtung des Arbeitgebers kann arbeitsrechtlich nicht ausgeschlossen werden.

Auswirkungen/Bewertung:

Seitens der Arbeitnehmer wird die Akzeptanz der Altersteilzeit erhöht. Dies gilt insbesondere bei solchen, die bei nicht tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt sind und daher nicht von tariflichen Insolvenzsicherungsregeln profitieren. Das Ausmaß der Absicherung wird verbindlich festgelegt. Eine Verrechnung von steuer- und beitragsfreien Aufstockungsleistungen mit den beitragspflichtigen Entgelten im Wertguthaben ist nicht zulässig. Die Mehraufwendungen für Altersteilzeitarbeitsverhältnisse im Blockmodell steigen deshalb tendenziell. Insofern ist mit einem Rückgang von Altersteilzeitverträgen im Blockmodell zu rechnen.

Begrüßt wird, dass § 8a AtG ausschließlich eine arbeitsrechtliche Regelung darstellt, die durch die Bundesanstalt für Arbeit nicht zu überprüfen ist und keinen Einfluss auf die Gewährung von Erstattungsleistungen gem. § 4 AtG hat.

B. Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP

Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit; - Drucksache 15/1576-

Der Antrag der FDP-Fraktion geht über die **„Hartz-Gesetze“ zur Reform der BA und für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt** hinaus. Im Wesentlichen beinhaltet er:

- die Auflösung der bisherigen Strukturen der Arbeitsverwaltung
- die Übertragung der Zuständigkeit für die aktive Arbeitsmarktpolitik auf die Kommunen
- eine verbleibende Bundesversicherungsagentur mit dem Angebot der Arbeitslosenversicherung mit Grundsicherung und Wahltarifen
- eine neu zu gründende Arbeitsmarktagentur, die Teilbereiche des bisherigen Dienstleistungsangebotes der BA übernimmt (Internationale Aufgaben, überregionale Sonderprogramme, Internetangebot und die Abwicklung von Werkvertragsabkommen)
- die Privatisierung von Teilbereichen der BA
- den ersatzlosen Wegfall einzelner gesetzlichen Regelungen (z.B. AtG, AÜG)
- eine Vereinfachung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente
- die Schaffung eines dauerhaften föderalen Finanzausgleichs.

Ein damit insgesamt verbundener Systemwechsel berührt neben vielfältigen Facetten auch **verfassungsrechtliche Grundsätze**. Die bundeseinheitlich geregelte aktive und passive Arbeitsförderung dient auch der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in der Bundesrepublik.

Eine Übertragung der **aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Kommunen** bedarf eines enormen Know - How und Personaltransfers, da zur Zeit lediglich 20 Prozent der Kommunen eine aktive Beschäftigungspolitik im Rahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG betreiben.

Mit dem Antrag wird die Absicht verfolgt, die Arbeitslosenversicherung über eine „**Bundesversicherungsagentur**“ auszuführen, mit den Arbeitnehmern **Versicherungsverträge** abzuschließen und hinsichtlich des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung die **Unterscheidung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteilen aufzuheben**.

Einzelheiten über die nähere Ausgestaltung bzw. zur gesetzestechnischen Umsetzung des o.a. Antrages liegen jedoch nicht vor.

Eine Änderung hinsichtlich des versicherungspflichtigen Personenkreises ist nicht vorgesehen. Insoweit entspricht der Antrag dem geltenden Recht.

Erhebliche Änderungen ergeben sich jedoch durch die Einführung von **Grund- und Wahltarifen:**

Bisher werden die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung aufgrund eines feststehenden Beitragssatzes aus dem Arbeitsentgelt bemessen. Diese werden vom Lohn einbehalten und im Rahmen eines Gesamtsozialversicherungsbeitrages, der auch die Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung beinhaltet, - ohne Einbindung der BA - durch die Beitragseinzugsstelle (Krankenkasse) eingezogen.

Bei Einführung von Grund- und Wahltarifen müsste die BA unter Berücksichtigung versicherungsmathematischer Grundsätze zunächst ein eigenes Versicherungssystem aufbauen, damit der Arbeitnehmer in die Lage versetzt wird, über den Grundtarif hinaus einen seinen Vorstellungen entsprechenden Wahltarif zu beanspruchen. Darüber hinaus müsste die BA in das Verfahren des Beitragseinzugs eingebunden werden, da der Beitrag nicht alleine durch den Beitragssatz und die Höhe des Arbeitsentgelts, sondern auch durch die Inanspruchnahme von Wahltarifen beeinflusst würde.

Die Frage der organisatorischen Zuordnung der Beitragseinziehung für **Insolvenzgeld** löst nicht das Finanzierungsproblem für diesen Leistungskomplex. Insoweit

wird auf die beabsichtigten Maßnahmen zur Begrenzung des Leistungsumfangs der Bundesregierung (Hartz III) wird hingewiesen. Weder die Zahlung des Insolvenzgeldes noch die Erhebung der Umlage sowie Rückforderung von in diesem Zusammenhang erlangten Ansprüche gehören zu den Kernaufgaben der BA; die BA nimmt diese Aufgabe gegen Verwaltungskostenentschädigung wahr. Die Art der Finanzierung (Umlange- oder Kapitaldekkungsverfahren) ist einer versicherungsmathematischen Berechnung zu unterziehen und obliegt einer politischen Entscheidung.

Die **Winterbauförderung** gehört nicht zu den Kernaufgaben der BA. Sie wird gegen Verwaltungskostenentschädigung wahrgenommen.

Ein erstes Abstimmungsgespräch des BMWA mit den Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft ergab einstimmig, dass eine Verlagerung der Winterbauförderung aus dem Aufgabenkomplex der BA nicht zweckmäßig ist und daher nicht gewünscht wird.

Eine **Privatisierung von Teilbereichen der BA** oder eine **Übertragung auf andere Träger** wird neue Schnittstellen schaffen. Unabhängig davon, wie wirtschaftlich eine Leistungserbringung dann möglich ist, stellen sich weitere Fragen, so z.B. ob bei einer Übertragung von ärztlichem und psychologischem Dienst auf die Gesundheitsämter noch eine ausreichende Arbeitsmarktnähe gewährleistet ist.

Der Vorschlag der FDP-Fraktion zur völligen **Abschaffung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG)** wird sowohl ordnungspolitisch als auch sozialpolitisch kritisch bewertet.

Mit dem Wegfall des AÜG und damit auch der Erlaubnispflicht für das gewerbsmäßige Überlassen von Arbeitskräften an Dritte gäbe es keine ausreichende Kontrollfunktionen am deutschen Leiharbeitsmarkt mehr, während in fast allen Ländern des EWR ähnliche Regelungen bestehen bleiben. Es sollten gewisse Rahmenbedingungen gelten, die die Interessen der Arbeitnehmer aber auch der Verleihunternehmen wahren (z.B. Vermeidung von Lohndumping, Verdrängung von unseriösen Verleihern). Der Vorschlag, das AÜG abzuschaffen und die gleichzeitigen Bestrebungen Qualitätsstandards im Wege der Selbstverpflichtung zu gewährleisten, bergen die Gefahr, dass sich die Lohn- und Arbeitsbedingungen wesentlich verschlechtern, weil auch eine Selbstverpflichtung und tarifliche Regelungen unterlaufen werden können.

Ziel sollte es - wie bei der jüngsten AÜG-Reform - sein, einen Rahmen zum Schutz der Leiharbeitnehmer festzulegen, der auch flexible Bedingungen für die Tätigkeit der Unternehmen in diesem Bereich bietet.

Die **Altersteilzeitregelungen** wurden im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit in einem breiten Konsens der Sozialpartner entwickelt. Das Interesse an Altersteilzeitarbeit ist seit Inkrafttreten des Altersteilzeitgesetzes am 1.8.1996 bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern kontinuierlich angestiegen. Die Altersteilzeit hat sich zu einem erfolgreichen Instrument der aktiven Arbeitsförderung entwickelt und hierdurch Einstellungsmöglichkeit für Jüngere geschaffen. Denn die Förderung aus Mitteln der BA ist an die Bedingung geknüpft, dass eine Nachbesetzung erfolgt. Bei Streichung der Altersteilzeitregelung würden Beschäftigungspotentiale für Jüngere entfallen.

Der Antrag der FDP spricht sich für die sog. **Finanzamtslösung beim Kindergeld** aus. Diese Finanzamtslösung wurde in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach erörtert und stets mit großer Mehrheit abgelehnt. Gründe der Ablehnung waren die erhebliche Aufstockung des Personals der Finanzämter, die Einführung eines auszahlenden Kassensystems mit entsprechender EDV-Unterstützung und die Erkenntnis, dass die kostengünstige Durchführung der Kindergeldaufgabe durch die Familienkassen der Bundesanstalt nicht unterboten werden kann.

Auch unabhängige Institutionen wie die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. und der Bundesrechnungshof haben der Bundesanstalt die kostengünstige Durchführung bestätigt und die Finanzamtslösung verworfen. Die Hartz-Kommission hat in ihrem Bericht 2002 vorgeschlagen, wegen fehlender Alternativen und der mehrfach festgestellten wirtschaftlichen Arbeitsweise der Bundesanstalt die Kindergeldaufgabe bei dieser zu belassen.

Aus der Sicht der Bundesanstalt stellt sich daher der Vorschlag der FDP zu einer Finanzamtslösung als nicht zielführend dar. Er wiederholt lediglich ein in der Vergangenheit schon mehrfach vorgetragenes, aber stets abgelehntes Petitum.

Zu weiteren, in diesem Antrag enthaltenen Punkten wie z.B. der **organisatorischen Verselbständigung zentraler Servicebereiche** (IT Haus, Servicezentrum Nürnberg, „Bildungsholding“) oder der Übertragung der Zuständigkeiten für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung auf die Zollbehörden wurden Entscheidungen bereits getroffen. Diese befinden sich bereits in der Umsetzung.

Die im Rahmen der Reform der BA beabsichtigten Maßnahmen gehen hinsichtlich ihrer Wirkung durchaus in die mit diesem Antrag skizzierte Richtung. Zu nennen sind dabei insbesondere auch die derzeitigen Aktivitäten zu Einführung einer **neuen Unternehmenssteuerung**, die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerledigung in den Vordergrund stellt sowie eine Weiterentwicklung des **Controlling**.

Vor einem grundlegenden „Schnellschuss“ ohne ausreichende Berücksichtigung der aktuell vielfach noch zu berücksichtigen Abhängigkeiten im Kontext der sozialen Sicherungssysteme muss aber gewarnt werden. Hier sollten die mit den Gesetzentwürfen Hartz III und IV beabsichtigten Maßnahmen umgesetzt und hinsichtlich ihrer Wirkung ausgewertet und weiterentwickelt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**655**

30. September 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger

§ 208 SGB III-E

Zahlung von Pflichtbeiträgen bei Insolvenz

Vorschlag:

§ 208 SGB III sollte in der derzeitigen Fassung bestehen bleiben.

Begründung:

Mit der Rechtsänderung wird das Ziel verfolgt, Ansprüche der Sozialversicherung gegenüber dem insolventen Betrieb auf sog. Nebenforderungen wie Säumniszuschläge, Stundungszinsen und Kosten der Zwangsvollstreckung nicht mehr zu befriedigen. Die Begründung dafür, es entstünden den Arbeitnehmern keine Nachteile, vermag nicht zu überzeugen.

Der Säumniszuschlag hat neben seiner Druckmittelfunktion vor allem Nachteilsausgleichfunktion, weil die Beiträge zu spät gezahlt werden. Dieser Nachteilsausgleich würde künftig entfallen und die Schäden, die Insolvenzen bei den sozialen Sicherungssystemen ohnehin verursachen, würden noch verstärkt.

Die Kosten der Zwangsvollstreckung sind mitunter erheblich. Wenn den Einzugsstellen diese Kosten nicht mehr erstattet werden, besteht künftig wenig Anreiz, gegen den (noch nicht insolventen) Schuldner vorzugehen. Dies könnte dazu führen, dass die Kosten der Bundesagentur für Arbeit (BA) für den reinen Gesamtsozialversicherungsbeitrag höher werden.

Der Hinweis, dass das Recht der Europäischen Union eine Einbeziehung von Nebenforderungen nicht gebietet, ist zwar zutreffend. Andererseits verbietet das europäische Recht eine solche Leistung aber auch nicht. Denn der Anspruch richtet sich gegen die BA und benachteiligt so Beteiligte im Ausland nicht.

§ 163 Abs. 5 SGB VI

Sonderregelung für beitragspflichtige Einnahmen Beschäftigter

Vorschlag:

§ 163 Abs. 5 SGB VI sollte wie folgt an die veränderten Regelungen des Altersteilzeitgesetzes angepasst werden:

„..., gilt auch die für die Beitragszahlung nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b Altersteilzeitgesetz maßgebliche zusätzliche beitragspflichtige Einnahme, höchstens bis zur Beitragsbemessungsgrenze, als Arbeitsentgelt. Für Personen, die nach § 3 Satz 1 Nr. 3 ..., gilt dies entsprechend."

Begründung:

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b Altersteilzeitgesetz-Entwurf sind die zusätzlichen Rentenversicherungsbeiträge mindestens in Höhe des Beitrags zu zahlen, der auf 80 vom Hundert des Regelarbeitsentgelts für die Altersteilzeit entfällt, soweit dieser Beitrag niedriger ist als der Beitrag, der auf den Unterschiedsbetrag zwischen 90 vom Hundert der monatlichen Beitragsbemessungsgrenze und dem Regelarbeitsentgelt entfällt. Entgeltbestandteile, die nicht laufend gezahlt werden, sind nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Altersteilzeitgesetz-Entwurf beim Regelarbeitsentgelt nicht berücksichtigungsfähig.

Die Vorschrift des § 163 Abs. 5 Satz 1 SGB VI muss deshalb an die veränderten Regelungen im Altersteilzeitgesetz angepasst werden.

§ 168 Abs. 1 Nr. 7 SGB VI

Beitragstragung bei Beschäftigten

Vorschlag:

Die Vorschrift sollte wie folgt gefasst werden:

„..., für die sich nach § 163 Abs. 5 Satz 2 ergebende zusätzliche beitragspflichtige Einnahme von der Bundesagentur für Arbeit, wenn ..."

Begründung:

Folgeänderung aufgrund der erforderlichen Neufassung des § 163 Abs. 5 SGB VI-E.

§ 53 Abs. 4 SGB IX-E

Reisekosten

Vorschlag:

Problematisch ist die in § 53 Abs. 4 SGB IX-E vorgesehene Höhe der Entfernungspauschale, weil damit nicht unerhebliche Mehrkosten für die RV entstehen könnten.

Begründung:

Nach der gegenwärtigen Rechtslage werden erforderliche Fahrkosten, die im Zusammenhang mit der Ausführung einer Leistung zur medizinischen Rehabilitation oder zur Teilhabe am Arbeitsleben stehen, als Reisekosten übernommen. Die Höhe der zu erstattenden Fahrkosten (Hin- und Rückfahrt) richtet sich im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung nach den "Gemeinsamen Grundsätzen der Rentenversicherungsträger zur Erbringung von Reisekosten im Zusammenhang mit Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und zur Teilhabe am Arbeitsleben und sonstige Leistungen (Reisekostengrundsätze i.d.F. vom 15.12.2002)". Danach sind notwendige Fahrkosten grundsätzlich die Kosten, die bei Benutzung eines regelmäßig verkehrenden, die geringsten Kosten verursachenden Beförderungsmittels entstehen. Es werden grundsätzlich 0,14 Euro pro zurückzulegendem (Auto-) Kilometer ohne Erhebung weiterer Nachweise erstattet, wenn die Fahrt mit einem privateigenen Kraftfahrzeug durchgeführt wird, obwohl ein regelmäßig verkehrendes Beförderungsmittel hätte benutzt werden können. Versicherte, denen die Benutzung eines regelmäßig verkehrenden Beförderungsmittels aufgrund der Art und Schwere ihrer Behinderung nicht zumutbar ist, erhalten bei der Benutzung eines privateigenen Kraftfahrzeuges Wegstreckenentschädigung nach den Sätzen des Bundesreisekostengesetzes (BRKG) in Höhe von 0,22 Euro bei Kraftfahrzeugen mit einem Hubraum von mehr als 600 ccm.

Durch § 53 Abs. 4 SGB IX-E soll nunmehr eine an das Steuerrecht angelehnte trägerübergreifende Vereinheitlichung bei der Übernahme von Fahrkosten im Zusammenhang mit der Ausführung von Leistungen zur medizinischen Rehabilitation oder zur Teilhabe am Arbeitsleben geschaffen werden.

Hierzu ist zunächst anzumerken, dass eine trägerübergreifende Vereinheitlichung der Gewährung von Reisekosten durch eine Ergänzung des § 53 SGB IX grundsätzlich zu befürworten ist. Problematisch erscheint jedoch die in § 53 Abs. 4 SGB IX-E vorgesehene Höhe der Entfernungspauschale. Denn angesichts der Tatsache, dass innerhalb der Rentenversicherung in der Regel Fahrkosten erstattet werden, die bei höchstens 0,14 Euro pro zurückzulegendem Kilometer (insgesamt höchstens 0,28 Euro pro Kilometer für beide Fahrstrecken) liegen, sind bei der vorgesehenen Entfernungspauschale in Höhe von 0,36 Euro bzw. 0,40 Euro pro Kilometer erhebliche Mehrausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung zu erwarten.

Darüber hinaus ist im Hinblick auf die gesetzgeberische Intention, die Regelung über die Erstattung von Fahrtkosten an das Steuerrecht anzulehnen, anzumerken, dass es sich bei den im Steuerrecht angesetzten Beträgen nicht um Auszahlungsbeträge handelt. Hat der Arbeitnehmer die Möglichkeit, entsprechende Beträge abzusetzen, wird eine Auszahlung lediglich in Höhe des anfallenden Steuersatzes vorgenommen. Abgesehen davon wird auf die aktuelle Diskussion um die Planung der Herabsenkung der Pendlerpauschale im Steuerrecht hingewiesen. Sollte eine solche Herabsenkung von 0,36 Euro bzw. 0,40 Euro auf 0,15 Euro pro Kilometer - wie zurzeit diskutiert - gesetzlich umgesetzt werden, ergäbe sich eine starke Annäherung an die derzeitige Praxis der Rentenversicherungsträger bei der Erstattung von Reisekosten.

Die in § 53 Abs. 4 Satz 4 SGB IX-E vorgesehene Begrenzung der Kosten für Pendelfahrten wird - insbesondere im Hinblick auf das Urteil des Bundessozialgerichts vom 25.03.2003 - B 7 AL 8/02 R - begrüßt. Durch die vorgesehene Regelung wird einer Zahlung von Pendelfahrkosten in unbegrenzter Höhe entgegengetreten. Diese Regelung entspricht im übrigen den bisherigen Anwendungsgrundsätzen der Rentenversicherungsträger.

§§ 2 Abs. 1 Nr. 8a, 3 Abs. 1 Nr. 3a BÜV

Lohnunterlagen, Beitragsabrechnung

Vorschlag:

Die Vorschriften sollten der geänderten Terminologie in § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b Altersteilzeitgesetz angepasst werden.

Art. 26

Änderung der Sozialhilfedatenabgleichsverordnung (SoziDAV)

Vorschlag:

Nachstehend werden verschiedene Anregungen zur Änderung der o. g. Verordnung vorgetragen. Teilweise sind diese in allgemeiner Form auch schon in der VDR-Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch (BT-Drucksache 15/1514) enthalten. Die folgenden Anregungen könnten daher auch im Rahmen des genannten Gesetzes, mit dem ebenfalls Änderungen der Sozialhilfedatenabgleichsverordnung vorgesehen sind, Berücksichtigung finden.

§ 11 Abs. 1 Satz 1:

Gesetzliche Änderungen führen ständig zu neuen Leistungsarten der Bundesanstalt (künftig Bundesagentur) für Arbeit (BA). Entweder sind unter der genannten Norm alle in den Datenabgleich einzubeziehenden BA-Leistungen aufzulisten, oder es sollte für diese Leistungen eine neutrale Formulierung Verwendung finden, die bei künftigen neuen Leistungen bzw. Leistungsbezeichnungen (z. B. Arbeitslosengeld II) keine Änderung der Verordnung mehr nach sich zieht.

§ 11 Abs. 1 Satz 2:

Die Worte „Arbeit und Sozialordnung“ sind gegen die Worte „Gesundheit und Soziale Sicherung“ auszutauschen.

Die Ministeriumsbezeichnung ist im Jahre 2002 geändert worden. Dies ist hier zu berücksichtigen.

Außerdem ist das Wort „wöchentlichen“ gegen das Wort „monatlichen“ auszutauschen.

Die Träger der Sozialhilfe zahlen ihre Leistungen als monatlichen Betrag. Ebenso werden die Leistungen der Renten- und der Unfallversicherungsträger als monatliche Leistungen erbracht. Die BA überweist jedoch 14-tägige Beträge der wöchentlich ausgewiesenen Leistungen. Durch die unterschiedliche Anzahl der Monatskalendertage ergeben sich bei der erforderlichen Umrechnung (wöchentliche in monatliche Leistungen) für die Träger der Sozialhilfe nur „Durchschnittswerte“. Diese umgerechneten und auf die Sozialhilfe anzurechnenden Beträge kann der Leistungsempfänger jedoch nicht im BA-Bescheid finden. Eine eindeutige Kontrollmöglichkeit besteht somit für den Sozialhilfeleistungsempfänger nicht. Um diese Umrechnungsdifferenzen künftig zu vermeiden, sollten auch von der BA monatliche Beträge im Rahmen des Sozialhilfedatenabgleichverfahrens übermittelt werden.

§ 16 Abs. 3 Satz 1:

Auch hier sind die Worte „Arbeit und Sozialordnung“ gegen die Worte „Gesundheit und Soziale Sicherung“ auszutauschen. Inwieweit hier zusätzlich auch noch das „Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit“ aufzunehmen ist, sollte geprüft werden.

Neben der Änderung der genannten Ministeriumsbezeichnung ist seit 2002 für den Bereich der BA auch eine andere Ministeriumszuständigkeit gegeben („Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit“).

Anlagen:

Die im Abgleichverfahren verwendeten Datensatzbeschreibungen (Anlagen 1, 4 und 5 zur SoziDAV) sowie die Zusammenstellung der für die Datenübermittlung erheblichen DIN-Normen (Anlage 2 der SoziDAV) sind zurzeit Bestandteil der Sozialhilfedatenabgleichsverordnung. Dies bedeutet, dass bei jeder - noch so geringen - Änderung im Übermittlungsverfahren oder in den Datensätzen (z. B. aufgrund neuer Leistungsbezeichnungen) zwangsläufig auch die SozhiDAV zu ändern ist. Diese Änderungen bedürfen jeweils der Zustimmung des Bundesrates.

Um diesbezüglich künftig zeitlich aufwändige Änderungsverfahren zu vermeiden, sollten die Anlagen 1, 2, 4 und 5 aus der SozhiDAV herausgenommen werden. Stattdessen sollten die Einzelheiten des Verfahrens zur Weiterleitung der Daten durch die am Abgleichsverfahren beteiligten Auskunftsstellen im Einvernehmen mit dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger in „Gemeinsamen Grundsätzen“ geregelt werden, wobei die Träger der Sozialhilfe zu beteiligen sind. Hierfür sollte eine entsprechende Ermächtigung in die SozhiDAV aufgenommen werden.

In diese „Gemeinsamen Grundsätze“ sollten auch die Inhalte des § 5 (Verfahren der Datenübermittlung) und des § 10 (Datenübermittlung durch Datenübertragung) der SoziDAV aufgenommen werden.

Die Regelungen der §§ 6 (Übermittlung auf maschinell lesbaren Datenträgern), 7 (Übermittlung durch Übersendung von Magnetbandkassetten) und 8 (Übermittlung durch Übersendung von Magnetbändern) sowie die Anlage 2 (Zusammenstellung der für die Datenübermittlung anzuwendenden DIN-Normen) der SoziDAV sind entbehrlich, da die Datenübermittlung zwischenzeitlich elektronisch im gesicherten Verfahren vorgenommen wird.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**695**

6. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen

1. Allgemeines

Gegenstand des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist die Fortsetzung der Umgestaltung der Bundesanstalt für Arbeit in einen leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister. Für die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung sind dabei einige Einzelbestimmungen von besonderer Bedeutung, die sich finanziell negativ auswirken. Dazu gehören die Einschränkung der Beitragsleistungen der Bundesagentur für Arbeit nach § 208 SGB III gegenüber den Einzugsstellen im Fall der Insolvenz und die geplante Fahrtkostenregelung für Rehabilitanden unter Anlehnung an die steuerliche Entfernungspauschale gem. § 53 Abs. 4 SGB IX. Diese Teile des Gesetzentwurfes werden von den Spitzenverbänden der Krankenkassen abgelehnt.

2. Zu den Tatbeständen und Rechtsvorschriften im Einzelnen

2.1 Zusammenfassung von Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld zu einer Leis-tung

Es ist vorgesehen, die Leistung Unterhaltsgeld zu streichen und durch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung zu ersetzen (= Art. 1 Nr. 62 i. V. m. Art. 1 Nr. 86 des Gesetzentwurfes). Diese Regelungen sollen zum 1.1.2005 wirksam werden (Artikel 124 Abs. 2 des Gesetzentwurfes).

Es ist jedoch sicherzustellen, dass alle Vorschriften, die sich auf das Unterhaltsgeld beziehen, bereinigt werden. Artikel 10 für die Pflegeversicherung sieht bereits entsprechende Änderungen vor. Diese sind jedoch nicht vollständig. Beispielhaft sind hier § 5 Abs. 1 Nr. 2 SGB V, § 47b SGB V, § 232a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 sowie Satz 2 SGB V zu nennen. In diesem Zusammenhang muss in Artikel 124 Abs. 2 des Gesetzentwurfes auch Artikel 4 als Vorschrift, die zum 1.1.2005 wirksam werden soll, aufgenommen werden. Im Hinblick auf § 434j Abs. 10 SGB III i. d. F. von Art. 1 Nr. 249 des Gesetzentwurfes (= Weiterzahlung von Unterhaltsgeld über den 31.12.1994 hinaus in besonderen Fällen) muss jedoch sichergestellt sein, dass in diesen Übergangsfällen der Unterhaltsgeldbezug weiterhin Rechtswirkungen auslöst.

2.2 Beiträge aus Insolvenzgeld

Wegen der Beiträge aus Insolvenzgeld soll § 208 SGB III (= Art. 1 Nr. 115 Buchstabe a Doppelbuchst. aa) - wie eingangs erwähnt - dahingehend ergänzt werden, dass von den durch die BA zu leistenden Beiträgen Säumniszuschläge, die infolge von Pflichtverletzungen des Arbeitgebers zu zahlen wären sowie Zinsen für dem Arbeitgeber gestundete Beiträge, nicht mehr den Einzugsstellen erstattet werden. Begründet wird diese Einschränkung u. a. damit, dass das Recht der Europäischen Union einen solchen Ausgleich nicht vorsieht. Diese Begründung ist wenig überzeugend. Denn insoweit stellt das Recht der Europäischen Union lediglich eine Mindestnorm dar, das erweiterten Regelungen zugänglich ist. Die aktuelle Rechtslage, die auch die Nebenforderungen der Einzugsstellen zu den insolvenzgeldfähigen Beiträgen zählt, entspricht dem. Insoweit wird wieder eine die GKV belastende Finanzverschiebung vorgenommen.

Des Weiteren hängt der Anstieg der Aufwendungen für Insolvenzgeld und für die nach § 208 SGB III zu leistenden Beiträge auch nicht mit den Nebenforderungen zusammen. Er ist vielmehr begründet durch den stetigen Anstieg der Insolvenzen. Ob durch Ausklammerung der Nebenfor-

derungen eine nachhaltige Verringerung der Insolvenzgeldumlage erreicht werden kann, die auch von den umlagepflichtigen Betrieben wahrgenommen werden kann, ist zweifelhaft.

Der finanzielle Nachteil für die Einzugsstellen ist dagegen erheblich. Das kann am Beispiel einer großen bundesweit tätigen Krankenkasse deutlich gemacht werden. Diese erhielt im ersten Halbjahr 2003 insgesamt 27,5 Mio. EUR Beiträge aus Insolvenzgeld. Davon entfielen 25,5 Mio. EUR auf Beiträge, der Rest von 2 Mio. EUR auf Nebenforderungen. Dies entspricht einer Quote von 7,3%. Im Laufe eines Jahres würde sich der Verlust auf 4-5 Mio. EUR summieren, denn der weitere Anstieg der Insolvenzen wird den Betrag weiter in die Höhe treiben. Alle Krankenkassen wären im ähnlichen Maße betroffen.

Unter Bezug auf die damalige Gesetzesbegründung zur Einführung des Konkursausfallgeldes (§ 141n AFG - jetzt: § 208 SGB III) hat das BSG im Urteil vom 22.11.1994 Folgendes festgestellt:

„Mit dieser Vorschrift soll erreicht werden, dass den Versichertengemeinschaften, deren Mittel aus Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgebracht werden, durch den Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers keine Nachteile entstehen (Bundestagsdrucksache 7/1750 S. 15 zu § 141n AFG). Durch § 141n AFG sollen die Versicherungsträger daher wirtschaftlich so gestellt werden, als stünde ihnen weiterhin ein zwar im Verzug befindlicher, jedoch solventer Arbeitgeber gegenüber. In diese Position tritt die Beklagte (Anmerkung: BA) ein. Sie hat deshalb aus Mitteln der Konkursausfallversicherung nicht nur die rückständigen Beiträge, sondern auch die hierauf entfallenden Säumniszuschläge zu leisten."

Diese Aussage verdeutlicht den Sinn und Zweck der Gesetzesregelung. Sie hat nach wie vor Gültigkeit. Deshalb hat es den Anschein, dass die bisherige Gesetzesregelung lediglich Sparzwängen zum Opfer fallen soll.

Diese Änderung des § 208 SGB III wird deshalb abgelehnt.

2.3 Reisekosten im Zusammenhang mit Leistungen zur medizinischen Rehabilitation

Artikel 8 des Gesetzentwurfes sieht eine Erweiterung des § 53 SGB IX vor. Damit wird die Höhe der für die Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zu erstattenden Fahrkosten geregelt. In Anlehnung an das Steuerrecht wird eine Fahrkostenerstattung in Form einer Entfernungspauschale für jeden vollen Entfernungskilometer zwischen Wohnung und Ausführungsort - unabhängig von dem jeweils benutzten Beförderungsmittel - in Höhe von 0,36 EUR für die ersten zehn Kilometer bzw. 0,40 EUR für jeden weiteren Kilometer festgeschrieben.

Damit entfällt auch für die GKV die im Zusammenhang mit Leistungen zur medizinischen Rehabilitation vorrangige Erstattung von Fahrkosten in Höhe des Fahrpreises für ein öffentliches Verkehrsmittel unter Ausschöpfung von Fahrpreisermäßigungen. Da im Bereich der GKV die überwiegende Anzahl der Rehabilitanden - unter medizinischen Gesichtspunkten - zur Benutzung eines öffentlichen Verkehrsmittels in der Lage ist und hiervon auch Gebrauch macht, führt die nunmehr vorgesehene Fahrkostenerstattung in Form einer Entfernungspauschale zu erheblichen Mehrausgaben.

Schon aus diesem Grunde wird die Regelung abgelehnt.

Unabhängig davon bleiben unterschiedliche Fallkonstellationen unberücksichtigt. Völlig ungeklärt ist z.B. die Erstattungshöhe bei der medizinisch notwendigen Benutzung eines Krankenkraftwagens.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**683**

2. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Deutscher Frauenrat

§ 1 Abs. 1 Satz 3 und §§ 8, 11 und 20 SGB III - Frauenförderung

Wichtiges frauenpolitisches Signal im JobAQTIV Gesetz vom 10.12. 2001 war die Aufnahme des Querschnittsziels „Gleichstellung“ und die damit verbundene Aufnahme des „Gender-Mainstreaming“ Ansatzes in § 1 SGB III. Diese Maßnahme sollte vorbeugendes Handeln ermöglichen und so die Regelung in § 8 SGB III ergänzen.

Bereits damals stand diesem Ziel die Anrechnung von Partnereinkommen bei der Bemessung der Arbeitslosenhilfe entgegen – Frauen wurden dadurch überproportional zu *Nichtleistungsempfängern.* Diese Hürde wurde durch die Kürzung des anrechnungsfreien Betrages und die verschärfte Vermögensanrechnung im § 194 SGB III mit dem ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit Wirkung vom 1.1.2003 noch erhöht, statt sie zu beseitigen. Durch die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird sich die Zahl der Nichtleistungsempfangenden um geschätzte 990 000 Menschen, überwiegend Frauen, noch einmal drastisch erhöhen.

Neue *Nichtleistungsempfänger* entstehen im neuen SGB II, welches die Zumutbarkeitsregelungen verschärft: eine versicherungsfreie Beschäftigung ist nicht ausdrücklich als unzumutbar aufgenommen im Katalog der Unzumutbarkeiten, der vorgesehene Auffangtatbestand (§ 10 Abs. 1 Nr.5 SGB II) soll restriktiv gehandhabt werden. Solange hier keine Klarstellung erfolgt, dass Mini-Jobs unzumutbar sind, müssen sie vom Hilfebedürftigen angenommen werden – mit allen negativen Folgen für den Versicherungsschutz, der wiederum überwiegend Frauen zu *Nichtleistungsempfängern* werden lässt.

Fazit: Der durch die §§ 1 und 8 SGB III sowie in Ergänzung dazu § 8a SGB III (Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf) und § 20 SGB III (Förderung der Berufsrückkehrerinnen) geschaffene frauenpolitische Rahmen des SGB III wird ausgehöhlt durch die Koppelung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen an das strikte Versicherungsprinzip und damit an die Voraussetzung des Leistungsbezugs, wobei die Voraussetzungen für denselben verschärft werden.

Forderung: Um dem entgegenzuwirken, muss zwingend eine **Regelung zur Förderung von Nichtleistungsbeziehern**, die ganz überwiegend Frauen sind, aufgenommen werden. Der Deutsche Frauenrat fordert seit der Mitgliederversammlung 2000 die Abkoppelung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen von Tatbestandsmerkmal „Leistungsbezug“. Diese Maßnahme wäre verwaltungsvereinfachend und insbesondere frauenpolitisch zielführend.

In jedem Fall muss diese Regelung sicherstellen, dass Nichtleistungsbezieher entsprechend ihrem Anteils an den Arbeitslosen bei Maßnahmen berücksichtigt werden. Vorbild kann sein die Regelung des § 11 Abs. 2 Nr. 3 SGB III.

Kontraproduktiv als Maßstab ist hingegen ist die Regelung des § 8 Abs. 2 SGB III, der neben dem Anteil der Frauen an der Arbeitslosigkeit auch die relative Betroffenheit der Frauen durch Arbeitslosigkeit (d.h. Arbeitslosenquote auf der Grundlage der zivilen Erwerbspersonen) berücksichtigt: Hier wird mittels einer hochkomplizierten Quotierungsregelung unmerklich eine neue Benachteiligung von Frauen rechnerisch ermittelt, da die aktuelle Berechnungsgrundlage Ungleiches gleichsetzt. In die Vergleichsgröße der Erwerbstätigen werden MiniJobberInnen mit bis zu 400 € versicherungsfreien Einkünften genauso einbezogen wie Erziehende (überwiegend Frauen) in Erziehungszeit mit 0-Stunden Erwerbsarbeit und die (überwiegend weiblichen) Teilzeitbeschäftigten, seien sie im Bereich der Gleitzonenregelung von 400 bis 800 € oder ordentlich sozialversichert. Sie

alle werden Vollzeiterwerbstätigen gleichgestellt. Dadurch verringert sich die Zahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Frauen gegenüber der Vergleichszahl bei den Männern bereits jetzt statistisch. Eine weitere Zunahme der Mini-Jobs bei Frauen, die seit dem „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt " zu erwarten ist (und sich auch bereits abzeichnet), wird diese Relation noch verschlechtern.

Die bereits durch Bereinigung der Statistik vorgenommenen Verschlechterungen werden durch nachfolgend genannten geplanten Einschränkungen bei den Fördermaßnahmen weiter verstärkt.

Im Übrigen gehen die Europäischen Vorgaben für die Statistik von tatsächlichen Anteilen an der Arbeitslosigkeit aus, nicht von relativen. Auch die gebotene Verwaltungsvereinfachung zwingt zur Rückkehr zur alten Berechnungsweise.

§ 20 i.V.m. §§ 3 Abs. 5, 8a, 20, 77, 218 Abs.2 SGB III

Die Definition der Berufsrückkehrinnen als besonders förderungswürdige Personengruppe (§ 20 SGBIII) wurde mit dem SGB III eingeführt und als positive Maßnahme gewürdigt. Damit verbunden waren besondere Kompensationsregelungen, um fehlende Anspruchsvoraussetzungen zu ersetzen.

Der *Rechtsanspruch* auf einen Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung von Berufsrückkehrerinnen war bereits 1992 in das Arbeitsförderungsgesetz alter Fassung aufgenommen worden. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung vom 25.5.1993 zum Schwangerschaftsabbruch diese Maßnahme ausdrücklich als eine richtige Maßnahme im Rahmen des Schutzkonzeptes, welches nach seiner Vorstellung an Stelle der strafrechtlichen Sanktion treten soll, gewürdigt. In den damals geltenden § 49 AFG war durch Art. 6 des „Gesetzes zum Schutz des vorgeburtlichen bzw. werdenden Lebens, zur Förderung einer kinderfreundlicheren Gesellschaft, für Hilfen im Schwangerschaftskonflikt und zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs" (Schwangeren- und Familienhilfegesetz) vom 27. Juli 1992 der folgende Absatz eingefügt worden:

„Die Bundesanstalt *muss* Arbeitgebern für Arbeitnehmer, die nach Zeiten der Kindererziehung oder nach Zeiten der Pflege von Angehörigen in das Erwerbsleben zurückkehren, Zuschüsse gewähren, wenn sie eine volle Leistung erst nach einer Einarbeitungszeit erreichen können."

Das Gericht hatte diese Neuregelung wie folgt gewürdigt:

"Der Schutz des ungeborenen Lebens, der Schutzauftrag für Ehe und Familie (Art. 6 GG) und die Gleichstellung von Mann und Frau in der Teilhabe am Arbeitsleben (vgl. Art. 3 Abs. 2 GG sowie Art. 3, 7 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 [BGBl. 1973 II, S. 1570]) verpflichten den Staat und insbesondere den Gesetzgeber, Grundlagen dafür zu schaffen, dass Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit aufeinander abgestimmt werden können und die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt. Dazu zählen auch rechtliche und tatsächliche Maßnahmen, die ein Nebeneinander von Erziehungs- und Erwerbstätigkeit für beide Elternteile ebenso wie eine Rückkehr in eine Berufstätigkeit und einen beruflichen Aufstieg auch nach Zeiten der Kindererziehung ermöglichen. Hierher gehören auch die durch Art. 6 und 7 SFHG erfolgten Änderungen des Arbeitsförderungs- und des Berufsbildungsgesetzes; damit beschreitet der Gesetzgeber den richtigen Weg."

Dieser Auftrag des Gerichts an den Gesetzgeber ist bis heute weitgehend unerledigt. Insbesondere fehlen im Rahmen der „tatsächlichen Maßnahmen" auch 10 Jahre nach der Entscheidung immer noch die erforderlichen Kinderbetreuungseinrichtungen. Sie rücken wegen der desolaten Finanzlage der Kommunen auch nach dieser Bundestagswahl wieder in weitere Ferne bzw. sollen über den Umweg der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und damit verbundener erheblicher Entlastung der Kommunen als Träger der Sozialhilfe von diesen mit den eingesparten Sozialhilfekosten bezahlt werden. Da die geplanten Entlastungen mit Leistungskürzungen für den Hilfebedürftigen (dazu SGB II neu) einhergehen, muss im Ergebnis festgestellt werden, dass die kommunalen Betreuungseinrichtungen indirekt von denen bezahlt werden, die sie am dringendsten brauchen.

Der Entwurf SGB III (im folgenden E-SGB III) lässt stattdessen alle Erleichterungen für den Zugang von Berufsrückkehrerinnen zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten entfallen. Insbesondere ist hier der Wegfall des § 218 Abs. 2 SGB III zu nennen. Regelungen von vergleichbarer Eindeutigkeit und Wirksamkeit sind selten. Die Bundesanstalt für Arbeit hat erst in einer Pressemittelung vom 6.8.2003 erneut bestätigt, dass Eingliederungsbeihilfen mit einer Verbleibsquote von mehr als 80 % zielführend sind bei der Wiedereingliederung. Sie hatte allerdings versäumt zu erwähnen, dass Frauen an Eingliederungszuschüssen insgesamt (Ost-West-gemittelt) nur zu 40 % beteiligt sind und dass von den 175.000 arbeitslos gemeldeten Berufsrückkehrerinnen nur 1,2 % Eingliederungszuschüsse erhalten, obwohl § 218 Abs. 2 SGB III für diesen Kreis einen klaren Rechtsanspruch formuliert.

Mit der geplanten Streichung des Abs. 2 entfiele ein wichtiges Instrument des Schutzkonzeptes, welches der erkennende Senat des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit der Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch als wirksam und eine Bestrafung erübrigend einschätzte. Die Tatsache, dass das Instrument nicht häufiger genutzt wurde, lässt keinen Schluss auf seine Entbehrlichkeit zu, sondern legt vielmehr eine gesteigerte Beratungstätigkeit nahe.

Auch die Neufassung des § 77 E-SGB III i.V.m. der Neufassung des § 116 E-SGB III und der Streichung von § 78 Abs.2 E-SGB III reißt ein neues Loch in das Schutzkonzept. Der bisherige § 78 Abs. II SGB III ermöglichte Berufsrückkehrerinnen den Zugang zu *Maßnahmen der beruflichen Fort- und Weiterbildung* auch unter Verzicht auf die für alle anderen Versicherten erforderliche Vorbeschäftigungszeit innerhalb der Rahmenfrist. Mit dem geplanten Fortfall des Unterhaltsgeldes (§ 116 Nr. 2 SGB III) entfällt die Kompensationsregelung des § 78 Abs. 2 SGB III und damit auch der besondere Zugang. Weiter entfallen mit dem Wegfall des Unterhaltsgeldes auch die Fördermöglichkeiten (§ 225 SGB III - Einstellungszuschuss bei Neugründungen) das Über-

brückungsgeld (§ 57 SGB III) und der Existenzgründungszuschuss nach § 421 l SGB III.

Fazit: nach dem geplanten Recht wird Berufsrückkehrerinnen jede Chance der Wiedereingliederung durch Bildungsmaßnahmen nach längerer Zeit der Familienarbeit genommen.

Der Deutsche Frauenrat fordert,

- einen erleichterten Zugang für Berufsrückkehrerin zu allen Maßnahmen
- hilfsweise den Erhalt aller bisherigen ALLER Fördermaßnahmen für Berufsrückkehrerinnen

zumindest solange nicht die im Regierungsprogramm verankerten Planungen zum Ausbau eines flächendekkenden Netzes von Kinderbetreuungseinrichtungen tatsächlich umgesetzt sind.

§§ 26 Abs. 5, 260 ESGB III

Die geplante Versicherungsfreiheit von AB-Maßnahmen soll, so die Gesetzesbegründung, Fehlanreize abbauen helfen und Leistungsketten durchbrechen. Hier wird der Finger in eine Wunde gelegt: der öffentlich geförderte Arbeitsmarkt entwickelte sich nicht als Einstieg in den „ersten" Arbeitsmarkt, sondern als Ersatz, welcher Beschäftigte in fortgesetzten Maßnahmen hält. Das war sicher nicht das Ziel bei Einführung von ABM. Allerdings ist die öffentliche Hand die treibende Kraft dieser Entwicklung, hat sie sich doch gerade im Bereich der sozialen Projekte, in denen überproportional Frauen beschäftigt sind, häufig zu Lasten der Arbeitsverwaltung von ihren Lohnkosten entlastet. Dieses Problem ist (wie auch das bekannte Vereinbarkeitsproblem der fehlenden Kinderbetreuung) zuförderst durch eine verbesserte Finanzausstattung der Kommunen zu lösen, die sodann entsprechende Personalstellen einrichten und die notwendigen Aufgaben (ohne sie über Umwegbegründungen als „zusätzliche" deklarieren zu müssen) als eigene Aufgaben durchzuführen.

In den alten Bundesländern war ABM eine Maßnahme zur Re-Integration der Erwerbslosen in sozial abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse. Deshalb kann das Motiv des Gesetzgebers, mit der Herausnahme aus der Versicherungspflicht Leistungsketten durchbrechen zu wollen, hier nicht gelten. Der Einstieg in das

System der Sozialversicherung kann nach der geplanten Neuregelung nicht mehr angestrebt werden.

Die geplante Entlastung über den durch „Versicherungsfreiheit" induzierten Fortfall des Leistungsanspruchs ist eine Entlastung auf dem Rücken derer, welche die in den meisten Fällen notwendige Arbeit leisten. Hier erscheint es scheinheilig, zu argumentieren, dies diene der Rückbesinnung auf den eigentlichen Gesetzeszweck. **Miss**brauchsfälle müssen zunächst einmal von aus einer kommunalen Notlage geborenen „**Ge**brauchsfällen" getrennt und sodann auf andere Weise bekämpft werden.

Forderung: Solange notwendige soziale Einrichtungen oder andere Gemeinschaftsaufgaben nicht mit ausreichend Personalstellen geführt werden können, muss als „Krücke" die Maßnahme ABM auch über längere Zeiträume erhalten bleiben.

§§ 28 a i.V.m. 124 ESGB III

Die Kürzung der allgemeinen Rahmenfrist von bisher drei auf zwei Jahre lehnt der DEUTSCHE FRAUENRAT ab, die Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung in Zeiten der Pflege sieht er kritisch:

Zu den Rahmenfristen: Bisher gibt es die allgemeine Rahmenfrist von 3 Jahren für alle Arbeitslosen, innerhalb derer die Anwartschaftszeit von mindestens einem Jahr Pflichtversicherungszeit erfüllt sein muss. Das heißt: ein Arbeitsloser kann, nachdem er (mindestens) ein Jahr lang Pflichtbeiträge gezahlt hat, für zwei Jahre aus dem Erwerbsprozess ausscheiden, ohne seine Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder Maßnahmen der Arbeitsförderung zu verlieren.

Diese Rahmenfrist kann unterbrochen werden durch Zeiten des Mutterschutzes, der Kindererziehung und der Pflege.

Eine Unterbrechung in der Zeit des **Mutterschutzes und wegen Kindererziehung** wird seit dem JobAQTIV-Gesetz durch Beitragszahlung für drei Jahre aus Steuermitteln kompensiert – sofern die Frau Mitglied einer gesetzlichen Krankenversicherung ist.

Bis zum heutigen Tag ist das **Problem der privat versicherten Mütter** (oder auch der wenigen Erziehungszeit beanspruchenden Väter) im Gesetz noch nicht durch eine klarstellende Formulierung dahingehend gelöst, dass auch für sie der Bund die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung aus Steuermitteln trägt, um den Anspruch auf Leistungen nach dem SGB III aufrecht zu erhalten.

Konkret: Bei Erziehung eines Kindes wird der Rahmen um drei Jahre Beitragszeit erweitert. Die dreijährige Rahmenfrist nach geltendem Recht (vermindert um das Pflichtbeitragsjahr) wird faktisch auf fünf Jahre erweitert. Konkret heißt das: die Erziehungsperson muss am 5. Geburtstag des Kindes wieder in den Beruf zurückkehren. Nach der geplanten Neuregelung wird die Rahmenfrist um ein Jahr verkürzt – mit dem Ergebnis, dass die Erziehungsperson bereits am 4. Geburtstag des Kindes zurückkehren muss. Dies stellt angesichts des unzureichenden Angebots an finanzierbaren Kinderbetreuungseinrichtungen viele Menschen vor unüberwindliche Probleme.

Eine Unterbrechung des Rahmens wegen **Zeiten der Pflege** ist nach geltendem Recht unbegrenzt lange möglich.

Das heißt konkret: wer einen Angehörigen pflegt und damit dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht, verliert einen bestehenden Anspruch auf Arbeitslosengeld oder auf eine Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung in dieser zeit nicht. (Wird allerdings der Arbeitslosengeldbezug durch Pflege unterbrochen, erlischt der Restanspruch nach 4 Jahren <§ 147 Abs. 2 SGB III> und bei einer Unterbrechung des Arbeitslosenhilfebezuges erlischt er nach 3 Jahren <§ 196 SGB III>).

Diese erweiterte Rahmenfrist bei Pflege soll nach dem E-SGB III entfallen und durch eine freiwillige Weiterversicherung abgelöst werden. Dabei wären die Versicherungsbeiträge von den Betroffenen nach § 349a E-SGB III alleine zu tragen, und zwar pauschal aus einem fiktiven beitragspflichtigen Entgelt in Höhe von 10% der monatlichen Bezugsgröße (§ 345b E-SGB III). Dies entspricht einem Betrag von 238 €. Bei einem Beitragssatz von 6,5% macht dies für Pflegende einen Beitrag von

15,47 € aus. Dieser Betrag ist hoch, insbesondere vor dem Hintergrund der sonstigen steigenden Belastungen.

Forderung: Die Wiedereinführung von „gleichgestellten Zeiten“ (erweitert um Pflegezeiten) wäre die sinnvollste und mit dem geringsten Verwaltungsaufwand verbundene Lösung, (s. dazu den Beschluss der Mitgliederversammlung des Deutschen Frauenrates aus dem Jahr 2000). Die Freiwillige Weiterversicherung lehnt der Deutsche Frauenrat ab. Wenn das SGB III es vorsieht, dass Beiträge aus Steuermitteln zu zahlen sind, müssten nach der Logik des Gesetzes auch die Pflegezeiten wie jetzt Kindererziehungszeiten pauschal vom Steuerzahler übernommen werden.

Fazit: Insgesamt ist festzustellen, dass Pauschalierungen und Verwaltungsvereinfachungen zu Lasten der Leistungsempfänger vorgenommen werden während andere schwierige Berechnungsstrukturen auf der Beitragsseite geschaffen werden.

§ 119 ESGB III – Ehrenamtliche Tätigkeit

Der Deutsche Frauenrat begrüßt, dass ehrenamtliche Tätigkeit uneingeschränkt der Verfügbarkeit nicht mehr entgegenstehen soll, die Regelung entspricht jedoch geltendem Recht (§ 118 a SGB III).

§ 120 Abs. 4 ESGB III – Förderung von Teilzeit

Der Deutsche Frauenrat begrüßt, dass auch eine zeitlich eingeschränkte Verfügbarkeit den Leistungsanspruch nicht ausschließt.

§ 144 ESGB III – Ruhen bei Sperrzeit

Die scharfe Sanktionierung von Mitwirkungsversäumnissen erscheint auf dem Hintergrund von 4,3 Millionen registrierten Arbeitslosen (August 2003) gegenüber 360.000 bei Arbeitsämtern gemeldeten offenen Stellen (Stand 8.8.2003) geradezu schikanös. In Einzelfällen mag jedes der enumerativ aufgezählten Versäumnisse auch Sanktionen rechtfertigen. Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, dass bei zwölf registrierten Arbeitslosen pro offener Stelle das Bewusstsein für notwendige Mitwirkung vorhanden ist und lediglich bei häufiger Ablehnung in Resignation umschlägt.

Die schlechte Stellensituation darf nicht den Arbeitslosen angelastet werden.

§ 385 ESGB III – Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt

Obwohl die Gesetzesbegründung besagt, dass die Regelung der früheren Regelung des § 397 entspricht, trifft dies nicht zu: die mittlere Verwaltungsebene der Regionaldirektion ist weggefallen. Sie soll jedoch dem vernehmen nach als solche erhalten bleiben – allerdings dann OHNE verpflichtend eingestellte Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt. Dies wäre ein Bruch im Instanzenzug: während die Mittelinstanz vom Wohlwollen der Leitungsebene abhängt, handeln die untere und die obere Instanz mit einem gesetzlichen Auftrag. Gerade auf dem Hintergrund der schwieriger werdenden Vereinbarkeit ist eine Bündelung von Erfahrungswerten der unteren Ebene und strukturierte Vermittlung zur Bundesebene wichtig. Die Strukturveränderung der Bundesanstalt darf nicht ausgerechnet zu Lasten der Stellen gehen, die sich um die Chancengleichheit der Geschlechter bemühen.

Berlin, 01.10.03

Henny Engels
Geschäftführerin

Deutscher Frauenrat

Axel Springer-Str. 54 a
10117 Berlin

Tel. 030 – 20 45 69 11

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**674**

1. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB)

Die nachfolgende Stellungnahme äußert sich auf der Basis wissenschaftlicher Befunde zu den Fragenkomplexen. Sie geht auf ausgewählte Aspekte ein und liefert im Wesentlichen Hintergrundinformationen für das Gesetzgebungsverfahren.[1]

Vorbemerkung

Mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt werden zum einen die rechtlichen Grundlagen für die Weiterentwicklung der Arbeitsverwaltung hin zu einem effizienten Dienstleister ausgebaut. Weiterhin wird das Leistungsrecht vereinfacht, auch mit dem Ziel, mehr der verfügbaren Kapazitäten für individuelle Beratung, Vermittlung und Förderung bereitstellen zu können. Beides begünstigt die Leistungsfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit (BA). Im Einzelnen wird hierzu auf die Stellungnahme der Bundesanstalt für Arbeit (BA) verwiesen.

Schließlich werden mit dem „Dritten Gesetz ..." wichtige Instrumente der aktiven Arbeitsförderung – Eingliederungszuschüsse, Beschäftigung schaffende Maßnahmen und „Transferleistungen" – teils vereinfacht, teils neu ausgerichtet. Hierzu wird nachfolgend in Teil I Stellung genommen.

Der Antrag der Fraktion der FDP zur Neuordnung der BA läuft im Wesentlichen auf eine Auflösung der bisherigen Strukturen der Arbeitsverwaltung hinaus. Eine verbleibende Bundesversicherungsagentur soll sich auf die Versicherungsfunktion (Aufgaben einer Leistungsabteilung) beschränken. Sie bietet eine Grundsicherung und Wahltarife an, mit denen z.B. auch Qualifizierungsmaßnahmen abgedeckt werden.

Wesentliche arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Funktionen der BA sollen den Kommunen bzw. den von ihnen zu gründenden Job-Centern übertragen werden. Eine Bundesarbeitsmarktagentur soll als – dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit nachgeordnete - Bundesbehörde für internationale Aufgaben und die Bereitstellung von Internet-Angeboten für die überregionale Vermittlung gegründet werden. Teilbereiche der BA sollen privatisiert werden.

Ein solcher Systemwechsel hat sicherlich viele Facetten, er berührt aber auch verfassungsrechtliche Grundsätze: So hat die bundeseinheitlich geregelte aktive und passive Arbeitsförderung auch Funktionen hinsichtlich der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik sowie der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit. Von einem „Schnellschuss" oder „Blindflug" kann bei solchen gewichtigen Fragen wohl nur abgeraten werden.

In Teil II der Stellungnahme geht es um einige weitere Aspekte dieser vorgeschlagenen Neuordnung, die sicherlich ebenso einer vertiefenden Analyse bedürfen:

I. Veränderungen beim Instrumentenzuschnitt

1. Eingliederungszuschüsse

(„Drittes Buch ..." § 218ff. SGB III)

Der Gesetzentwurf beinhaltet die Vereinheitlichung unterschiedlicher Arten von Eingliederungszuschüssen zusammen mit einer einheitlichen Neufestlegung der Obergrenzen für Förderhöhe und Förderdauer.

Gesonderte Förderkonditionen gelten wie bislang

- für den EGZ für schwerbehinderte und sonstige behinderte Menschen,
- für den EGZ für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen,
- für besonders betroffene ältere schwerbehinderte Menschen,
- bei Gewährung des EGZ für Arbeitnehmer mit

[1] Die Stellungnahme wurde verfaßt von Jutta Allmendinger, Uwe Blien; Christian Brinkmann; Axel Deeke, Ursula Jaenichen, Susanne Koch und Ulrich Walwei

vollendetem 50. Lebensjahr (mit zeitlicher Befristung bis Ende 2009).

Die zum 1.4.04 vorgesehene Überführung des Lohnkostenzuschusses nach Art. 8 Jugendsofortprogramm in das SGB III geht in § 218 SGB III auf, ohne dass im Gesetzestext selbst auf die besondere Situation von Arbeitnehmern, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, eingegangen wird (vgl. hierzu Punkt II.1 der Stellungnahme des IAB zum "Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt").

Der Einstellungszuschuss bei Neugründungen (EZN), der Einstellungszuschuss bei Vertretung (EZV) sowie der Eingliederungszuschuss im Anschluss an die Aus- oder Weiterbildung von Schwerbehinderten (§ 235a) werden vom vorliegenden Gesetzentwurf inhaltlich nicht berührt.

Für EGZ und EZN wird jeweils eine zusätzliche Detailregelung für Zeiten, in denen Arbeitgeber Erstattungsleistungen von einer Ausgleichskasse erhalten, aufgenommen.

Bewertung:

Die beabsichtigte Vereinheitlichung sorgt für mehr Transparenz im Bereich der Arbeitsförderung. Entsprechend ist auch die Nichteinführung eines zusätzlichen EGZ für Jugendliche sowohl hinsichtlich des Ziels der Verwaltungsvereinfachung als auch im Sinne einer an dem Vorliegen von Vermittlungsschwierigkeiten orientierten Gewährung von Lohnkostenzuschüssen gerechtfertigt. Das in Zukunft noch verbleibende Nebeneinander unterschiedlicher Arten von Lohnkostenzuschüssen (EGZ, EZN, EZV) und die Sonderregelungen für besonders betroffene schwerbehinderte und für ältere Arbeitnehmer/innen dürften jedoch auch weiterhin zu einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand und zu mangelnder Transparenz für Arbeitgeber beitragen.

Die anvisierte Herabsetzung der Obergrenzen von Förderhöhe und Förderdauer kann die Zusammensetzung des geförderten Personenkreises verändern. Denn die bislang mögliche Spreizung bei der Festsetzung der Förderkonditionen wird dadurch reduziert. Dies könnte dazu führen, dass die Ausgestaltung der Lohnkostenzuschüsse die Chancen für schwervermittelbare Personen reduziert, während gleichzeitig leichter Vermittelbare stärker zum Zuge kommen. Damit würden zwar die Eingliederungsquoten erhöht, gleichzeitig könnte sich aber die Gefahr von Mitnahmeeffekten verstärken.

2. Transfermaßnahmen

(„Drittes Gesetz ..." § 216a ff. SGB III)

a) Generell

Die neue Regelungen in § 216a zu Transfermaßnahmen (bisher Sozialplanmaßnahmen) und § 216b zum Transferkurzarbeitergeld (bisher § 175 Sonderform Kug in einer beE) nehmen seit längerem bestehende Vorschläge aus Praxis und Wissenschaft auf. Allerdings wird sich erst noch zeigen müssen, ob und wie die neue Pflichtleistung „Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen" und die aktivierenden Elemente der Regelungen zum Transferkurzarbeitergeld (z.B. vor dem Hintergrund der Neuregelungen im Kündigungsschutz) angenommen werden und welche Wirkungen ihre Nutzung haben wird.

b) zu § 216a

Lt. Abs. 1 Nr. 4 ist Bedingung, dass bei den Dritten, die Transfermaßnahmen durchführen, „ein System zur Sicherung der Qualität angewendet wird". In der Begründung wird dies näher erläutert (Erhebung der Zufriedenheit nach Ende der Teilnahme, sowie von Vermittlungserfolg und Verbleibsquote nach sechs Monaten, Übermittlung der Daten an den Auftraggeber und die BA). Angesichts der Erfahrungen im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung und auch im Verhältnis zu der Neuregelungen von Berichtspflichten beim Transferkurzarbeitergeld (vgl. unten) scheint es ratsam, die in der Begründung genannten Aspekte expliziter in den Gesetzestext aufzunehmen. Damit könnte ggf. Geschäften zu Lasten Dritter (der Betragszahler) besser vorgebeugt werden.

c) zu § 216b

Im Abs. 6 sind die aktivierenden Elemente des Transferkurzarbeitergeldes aufgeführt. Wie schon im bisherigen § 175 soll der Arbeitgeber Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungssaussichten anbieten. In der bisherigen Praxis des § 175 ist die „Soll"-Regel nur zum Teil aufgegriffen worden. Dies mag damit zusammenhängen, dass die Ausgliederung Älterer als Ziel im Vordergrund stand, was nun nicht mehr sein soll. Gleichwohl könnte ggf. die Verbindlichkeit erhöht werden, etwa analog dem Satz 1 von Abs.(6), dass der Arbeitgeber im Falle von festgestellten Qualifizierungsdefiziten Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten „hat".

In Abs. (9) werden Berichtspflichten für den Arbeitgeber vorgegeben. Dies erzeugt eine gewisse Transparenz für Monitoring und Forschung zu Fragen der Umsetzung und Zielerreichung, erscheint aber nicht hinreichend: Vorgesehen werden sollte auch, dass über Maßnahmen entsprechend Abs. 6 berichtet wird. Ergänzend zur „Integrationsquote" wären auch Informationen über den Verbleib sechs Monate nach Maßnahmeende sinnvoll (vgl. oben auch Nr. 2 der Anmerkungen zu § 216a). Beides könnte den diesbezüglichen Teilen im Begründungstext mehr Geltung verschaffen.

3. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)

„Drittes Gesetz ..." §§ 260 ff. SGB III

Die Neujustierung von ABM hinsichtlich Zielsetzung und Ausgestaltung und die Abschaffung der sich mit ABM einerseits und der Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung andererseits stark überlappenden SAM ist auch aus wissenschaftlicher Sicht gerechtfertigt.

Zum Hintergrund:

Hinsichtlich der Eingliederungszielsetzung von ABM (und SAM „klassisch") gibt es einen wissenschaftlichen Grundkonsens, dass zumindest in der Vergangenheit durchweg negative Effekte erzielt wurden. Hierbei ist zu beachten, dass die Negativbefunde bislang keiner einzelnen Verursachungskomponente zugeordnet werden können (zu geringe Suchaktivitäten während der Maßnahme, Dauer der Maßnahme, Einkommenshöhe, Erwerb von neuen Versicherungsansprüchen, nicht qualifikationsadäquater Einsatz, Qualifizierungsbausteine, mögliche Stigmatisierung nach der Maßnahme u. a.). Diesbezüglich kann man z. Zt. nur auf systematisiertes Praxiswissen setzen.

Immerhin wurden mit einer kurz vor der Veröffentlichung stehenden exemplarischen Studie, die im Auf-

trag des IAB von der Universität Siegen durchgeführt wurde („ABM real“), arbeitsplatzgenerierende Effekte nachgewiesen. Allerdings sind die Größenordnungen doch so klein, dass man bei der vielfach geäußerten Feststellung bleiben muss: Arbeitsmarktpolitik kann strukturpolitische Maßnahmen bestenfalls im Sinne einer Verbesserung der regionalen Angebotsbedingungen unterstützen, aber keinesfalls ersetzen.

Diese Einschätzung wird auch durch Befunde des IAB auf der Makroebene unterstützt: In Ostdeutschland konnten leicht positive Effekte Beschäftigung schaffender Maßnahmen auf die Beschäftigungsentwicklung der Regionen gemessen werden, die aber statistisch nicht signifikant waren. Die positiven Wirkungen auf das Beschäftigungswachstum ergaben sich hauptsächlich aus der Verbesserung der regionalen Produktionsbedingungen und klangen relativ schnell ab.

Damit verbleiben zwei wichtige Funktionen Beschäftigung schaffender Maßnahmen: Zum einen makroökonomisch die zumindest kurzfristig mögliche Vermeidung offener Arbeitslosigkeit. Zum anderen auf der individuellen Ebene eine sozialpolitische Dimension („ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“), die aber nur für solche Personenkreise akzeptabel sein kann, bei denen aus benennbaren Gründen eine unmittelbare Eingliederung unter den herrschenden Arbeitsmarktverhältnissen nicht in Frage kommt.

II. Einzelaspekte zur Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit

(Entwurf der Fraktion der FDP)

1. Zur Übertragung von Leistungen der BA auf die Kommunen

Die Strategie, Aufgaben der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, insbesondere auch die der Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, den Gemeinden zu übertragen, geht von der Idee aus, dass Gemeinden dem Arbeitsmarkt „am nächsten“ sind und dass Personen mit Integrationsschwierigkeiten am besten von als intakt unterstellten lokalen Netzwerken sozial und letztlich auch in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Die Realität sieht aber anders aus. Zum einen gibt es für die hohe Arbeitslosigkeit vorwiegend überregionale Ursachen, die sich nur regional unterschiedlich niederschlagen. Deswegen sind auch überregionale Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erforderlich. Zum anderen sind die Gemeinden – neben den sozialen Problemen, die eine hohe Zahl von Sozialhilfeempfängern mit sich bringt – mit den Sozialhilfeempfängern bisher schon finanziell sehr stark belastet, so dass viele Kommunen überfordert sind.

Im einzelnen könnten folgende Probleme entstehen:

1. Die Betroffenheit von Sozialhilfebezug und Langzeitarbeitslosigkeit variiert regional sehr stark: auf der Ebene von Arbeitsamtsbezirken gibt es in beiden Fällen Quoten (bezogen auf die Bezugsgröße der Arbeitslosenquote) von unter 1 und von über 10 %. Die Korrelation zwischen beiden Variablen ist in Westdeutschland hoch (sie beträgt 0,77). Die lokale Häufung und die hohe Korrelation im Auftreten beider Kategorien würde die negativ betroffenen Städte (es sind vor allem Großstädte) noch stärker überfordern als dies ohnehin schon der Fall ist.
2. Konsequenz wäre eine Vertiefung der regionalen Disparitäten in der Bundesrepublik. Wie auch immer eine finanzielle Entschädigung der benachteiligten Kommunen organisiert wird, es bleibt die Tatsache, dass die Regionen mit hohen Sozialhilfequoten in stärkerem Maße als bisher belastet werden und sich dadurch die Schere zu den besser gestellten Gebieten weiter öffnen wird.
3. Da in der Bundesrepublik Deutschland regionale Disparitäten durch Mobilität nur sehr langsam ausgeglichen werden, kann aus der Überforderung der sozialen Brennpunkte eine Erhöhung der Arbeitslosenquoten im Bund entstehen. Warum Migration für Langzeitarbeitslose häufig keine Alternative darstellt, wird klar, wenn man z.B. die Höhe der Mieten in Bremen und in München vergleicht.
4. Das Migrationsproblem wird durch eine fast vollständige Kommunalisierung der BA-Dienste weiter verschärft werden, da eine Störung des überregionalen Arbeitsmarktausgleichs erfolgen dürfte. Die Kommunen haben nur einen lokalen Marktüberblick, eine Vermittlung von Arbeitskräften an andere Regionen setzt ein zentrales Netzwerk mit großen Ressourcen voraus. Inwieweit allein durch die Erstellung und Pflege überregionalen Datenbanken Abhilfe geschaffen werden kann, bedarf zunächst der Überprüfung.
5. Zur Schaffung eines solchen Netzwerkes müsste ggf. die geplante Bundesarbeitsmarktagentur eingeschaltet werden. Da die Verantwortung bei den Kommunen liegen soll, wären Parallelarbeiten an vielen Orten nicht auszuschließen.
6. Für die Finanzierung der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit soll nach den verschiedenen Vorschlägen, auch beim vorliegenden FDP-Entwurf zur Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit, immer noch der Bund zuständig sein. Der Bund zahlt und die Kommunen sind für die Maßnahmen verantwortlich. Ob und inwieweit diese Inkongruenz im Rahmen des angestrebten Budgetsystems mit Anreizwirkungen für einen effizienten Ressourceneinsatz bei den Kommunen behoben werden kann, bedarf der Überprüfung.

2. Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik als Wahlleistungen

Nach dem vorliegenden Vorschlag sollen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen sowie Mobilitätshilfen nicht mehr in der Pflichtversicherung (Grundabsicherung) enthalten, sondern über Wahltarife versicherbar sein. Damit soll auch der Wettbewerb im Fortbildungssegment gestärkt werden.

Gerade am Beispiel der beruflichen Weiterbildung lässt sich deutlich machen, welche Risiken sich mit solch einem Ansatz verbinden. Von Arbeitslosigkeit betroffen und bedroht sind vor allem Geringqualifizierte mit weit überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten. Sie haben vergleichsweise

große Eingliederungsschwierigkeiten und sind – verbunden mit weiteren Risikomerkmalen wie höheres Alter und gesundheitliche Einschränkungen – überproportional von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht. Gleichzeitig steigen auf breiter Front die Arbeitsanforderungen auf Stellen für sogenannte ‚nicht formal Qualifizierte'. Als besonders förderungsbedürftige Personengruppe soll sich der Maßnahmeeinsatz daher auf sie konzentrieren, und zwar auch zur Entlastung der Versicherungsgemeinschaft: Erhalt und Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit der Versicherten ist Voraussetzung für eine an das Beschäftigungsverhältnis geknüpfte funktionssfähige Versicherung.

Geringqualifizierte sind aber zum einen überwiegend Geringverdiener mit geringem Spielraum für Zusatzversicherungen. Sie gehören zum anderen auch – fast definitionsgemäß – zu den bildungsfernen Schichten, denen eine freiwillige Investition in Bildung nicht nahe liegt. Im Falle von Arbeitslosigkeit wird deshalb nur eine vergleichsweise kleiner Teil von ihnen die versicherungsmäßigen Voraussetzungen für (Bildungs-)Maßnahmen mitbringen, die aber unter vermittlerischen Gesichtspunkten notwendig sein können.

Allgemein ist zu vermuten, dass durch eine Arbeitmarktpolitik auf der Basis von Wahltarifen der Versicherten Benachteiligte am Arbeitsmarkt weiter ins Hintertreffen geraten. Damit wird das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht gelöst, sondern wahrscheinlich verschärft, weil notwendige Hilfen bei einem Teil der Betroffenen nicht rechtzeitig (im Rahmen einer Solidarversicherung oder auch mit Steuerfinanzierung) geleistet werden können.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass auch die EU auf einen verstärkten und frühzeitigen, zielgruppenorientierten Maßnahmeeinsatz zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit dringt. Er ließe sich auf der Basis einer freiwilligen Zusatzversicherung nur schwerlich organisieren.

3. Internationale Erfahrungen mit der Privatisierung von Aufgaben der öffentlichen Arbeitsverwaltung

Die Vorschläge zur Neuordnung der Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik zielen auf eine stärkere Kommunalisierung und Privatisierung i.S. der Einführung von wettbewerblichen Elementen im Vermittlungsgeschäft. Die Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen für die Anspruchsberechtigten von Versicherungsleistungen nach dem Grundtarif bereits ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit folgt zudem dem Prinzip der Stärkung der Eigeninitiative und Eigenverantwortung (client empowerment). Die bisherigen Erfahrungen mit dem Vermittlungsgutschein (Anspruch nach 3 Monaten Arbeitslosigkeit) hierzulande geben aber wenig Anlass zu der Hoffnung, dass dieses Instrument die traditionelle Arbeitsvermittlung erfolgreich ersetzen könnte. Neben der generell geringen Inanspruchnahme des Gutscheins durch die Arbeitslosen, ist die Erfolgsquote der privaten Agenturen eher bescheiden – nur 6% der ausgegeben Gutscheine wurde 2002 auch eingelöst. Vermutet wird, dass dies auch daran liegt, dass die zugrundegelegten Vermittlungshonorare in vielen Fällen nicht kostendeckend sind. Neben der Überforderung der Arbeitslosen sich einen Überblick über die Agenturlandschaft zu verschaffen, sind Mitnahmeeffekte und zunehmend auch Missbrauchsfälle zu verzeichnen. Fraglich ist zudem, ob die bestehende Träger- und Agenturstruktur quantitativ und qualitativ ausreicht, um eine Einführung von Vermittlungsgutscheinen auf einer breiteren Basis in einer kurz- bis mittelfristigen Perspektive zu realisieren.

Eine stärkere Marktöffnung und die Schaffung von Quasi-Märkten für Vermittlungsdienstleistungen sind Reformansätze, die seit Ende der 90er Jahre in einer Reihe von Ländern unternommen wurden. Neben Australien als dem Vorreiter auf diesem Gebiet, sind in Europa die Niederlande mit der Privatisierung der Reintegrationsdienste und der Neustrukturierung der Arbeitsvermittlung diesem Modell am konsequentesten gefolgt. Die niederländische Organisationsstruktur – ein Public-Private-Mix – weist Gemeinsamkeiten mit dem Vorschlag der FDP-Fraktion insofern auf, dass die Vermittlung und Qualifizierung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes durch öffentliche Ausschreibung im Wettbewerb von privaten (kommerziellen und gemeinnützigen) Agenturen geleistet werden. Auftraggeber sind die Trägergesellschaft für Arbeitnehmerversicherungen UWV (für versicherte Arbeitslose) und die Kommunen (für die Sozialhilfebezieher). Jedoch wurde nach negativen Erfahrungen nicht die dezentrale Variante (Kommunen) als gemeinsame Anlaufstellen gewählt, sondern der „one-stop service" wurde in Form der öffentlichen CWI (Center for Work and Income) zentralisiert. 131 Geschäftsstellen der CWIs bilden die erste Anlaufstelle der Arbeitssuchenden. Dort werden sie nach einem Profilingverfahren in Kategorien eingeteilt. Sofort Vermittelbare werden von den CWIs direkt betreut, Schwervermittelbare an die Reintegrationsdienste verwiesen.

Bislang liegen keine gesicherten empirischen Erkenntnisse über den Erfolg bzw. Misserfolg des niederländischen Modells vor. Erste Implementationsstudien kommen aber zu dem Ergebnis, dass das neue System nicht kosteneffizienter ist als das vorherige. Die Preise und Transaktionskosten (Ausschreibungen) sind hoch. Die Transparenz (und damit auch das Monitoring) wird durch nicht zentralisierte Informationen (kein einheitliches Computersystem) eingeschränkt. Sollte die Einführung von Quasi-Märkten zu einer effizienteren Eingliederung von Arbeitslosen geführt haben, so lässt sich dies zumindest im holländischen Fall nicht direkt an den Arbeitslosenzahlen ablesen: Die Arbeitslosigkeit ist in den „beschäftigungspolitisch erfolgreichen" Niederlanden von 3,4% (lt. nationaler Definition) im Jahr 2001 um 2 Prozentpunkte auf 5,4% im August 2003 gestiegen. Damit ist noch nichts darüber ausgesagt, wie die Arbeitslosigkeit sich ohne Reform entwickelt hätte. Es macht aber deutlich, dass Organisationsreformen allein nicht eine konjunkturelle Verschlechterung der Arbeitsmarktlage ausgleichen können.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**677**

1. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Grundsätzliche Einschätzung

Die angestrebten organisatorischen Änderungen zum Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu einem leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister wird vom DIW Berlin positiv beurteilt. Inwieweit dadurch die Effizienz der Arbeitsvermittlung tatsächlich erhöht werden kann, bleibt abzuwarten. Eine Verbesserung der Betreuungsrelation im Vermittlungsgeschäft könnte dazu einen Beitrag leisten. Erfolgversprechend erscheint dies allerdings nur, wenn die Anreizstrukturen sowohl seitens der Vermittler zur intensiveren Vermittlung als auch der Arbeitslosen zur Eigeninitiative und Arbeitsbereitschaft erhöht werden. Internationale Erfahrungen scheinen zu zeigen, dass eine Verbesserung der Betreuungsrelationen von Arbeitslosen dann zu höheren Vermittlungsquoten führt, wenn auch die Anreizstrukturen entsprechend verändert werden. Ob dies mittels symbolischer Maßnahmen, wie beispielsweise dem Eingliederungsvertrag in nennenswertem Umfang oder dem Abbau von „Bürokratie“ erreicht werden kann, bleibt abzuwarten. Die angekündigte Vereinfachung des Leistungsrechts (z.B. Zusammenführung von Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld) und der stärkere Einsatz des bestehenden Personalbestands der „Bundesagentur für Arbeit“ zur Arbeitsvermittlung erscheinen sinnvoll. Sollte die Intensivierung der Vermittlungstätigkeit mit zusätzlichen Einstellungen bei der Bundesagentur in größerem Umfang verbunden sein, ist zumindest kurzfristig eher mit finanziellen Belastungen als –entlastungen zu rechnen. Ungeklärt erscheint zur Zeit noch die Beteiligung der Sozialämter bei der Betreuung der Bezieher der geplanten neuen Sicherungsleistung „Arbeitslosgeld II“.

Die geplanten Änderungen beim Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sind aus ökonomischer Sicht teils positiv, teils negativ zu beurteilen. Positiv erscheinen die Vereinheitlichung der Vorschriften zu bestehenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, wie Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen, die Zusammenführung der verschiedenen Eingliederungszuschüsse sowie die Pauschalierung und engere zeitliche Befristung bestimmter Leistungen des Job-AQTIV-Gesetzes. Uneingeschränkt positiv zu bewerten ist die geplante Änderung bei der Versicherungspflicht zur Bundesanstalt für Arbeit für Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Bedingt positiv zu bewerten sind auch die Änderungen beim „strukturellen“ Kurzarbeitergeld, das sich zunehmend zu einem weiteren Instrument der Frühverrentung entwickelt zu haben scheint, durch das neue Instrument „Transferkurzarbeitergeld“, sowie die Einführung einer Insolvenzversicherung beim Altersteilzeitgesetz. Hingegen entspricht die vorgesehene Verstärkung der „Brückenfunktion“ subventionierter Altersteilzeit nicht den Erfordernissen einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Sie dürfte auch mit erheblichen Mitnahmeeffekten verbunden sein, die behaupteten positiven Beschäftigungseffekte durch Ersatzeinstellungen wurden bisher empirisch nicht nachgewiesen.

Eindeutig negativ zu bewerten ist die Fortführung von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen, noch dazu unter Wegfall des Ziels der Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung als arbeitsmarktpolitisches Ziel dieser Maßnahmen. Darauf wird weiter unten etwas näher eingegangen, da wir diesen Punkt im Gesetzesentwurf als besonders problematisch ansehen. Aus ökonomischer Sicht negativ zu beurteilen ist auch, dass verschiedene arbeitsmarktpolitische Instrumente weiterhin oder gar verstärkt die Frühverrentung durch die „Abfederung“ des effektiven Ausscheidens älterer Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben unterstützen.

Insgesamt erwarten wir von den vorgeschlagenen Änderungen per se keinen entscheidenden Beitrag zur Reduktion der Arbeitslosigkeit in Deutschland. Allerdings könnten die organisatorischen Änderungen und staatlich geförderte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei geeigneter Ausgestaltung die in den anderen Arbeitsmarktgesetzen vorgesehenen Änderungen sinnvoll unterstützen.

Staatlich geförderte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Wie die Evaluationsforschung zur „aktiven" Arbeitsmarktpolitik in Deutschland gezeigt hat[2], sind von staatlich geförderten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) keine positiven Beschäftigungseffekte zu erwarten. Es besteht die Gefahr, dass Teilnehmer an ABM in einen Kreislauf aus Arbeitslosigkeit, Maßnahmeteilnahme und erneuter Arbeitslosigkeit („Drehtüreffekt") geraten. Diese Gefahr ist umso größer, je stärker der Eindruck vermittelt wird, bei ABM handelt es sich um mehr als eine anders bezeichnete Form von Arbeitslosigkeit. Dieser Eindruck wird dadurch bestärkt, dass in ABM Tariflöhne bezahlt werden und ein Anspruch auf Arbeitslosengeld entsteht. ABM sind nicht nur ineffektiv, sondern fiskalisch auch wesentlich teurer als die Finanzierung offener Arbeitslosigkeit.

Die Ineffektivität von ABM wurde durch den Gesetzgeber und seitens der Bundesanstalt für Arbeit lange Zeit bestritten, obwohl sich die wissenschaftliche Evaluationsforschung darüber weitgehend einig ist. Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Ineffektivität von ABM hinsichtlich der Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt faktisch anerkannt.[3] Als arbeitsmarktpolitische Schlussfolgerung daraus sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die Wiedereingliederung der Teilnehmer an ABM nicht mehr als (vorrangiges) Ziel anzusehen sei. Wird die Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung als vorrangiges Ziel auch formal aufgegeben, können ABM nur mehr sozialpolitisch begründet werden. Die weitere Finanzierung aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung ist dann nicht sachbezogen und sollte aus allgemeinen Steuermitteln erfolgen. Allerdings sind ABM zur Erreichung verteilungspolitischer Ziele nicht geeignet, da die fiskalischen Kosten sehr hoch sind, ABM negative allokative Effekte aufweisen und aufgrund der fehlenden Einkommensprüfung wenig zielgenau wirken. Die vorgesehene Förderdauer von 36 Monaten für ältere Arbeitslose erscheint geeignet, um ABM auch weiterhin als Instrument der effektiven Frühverrentung zu nutzen.

Positiv an den vorgesehenen Änderungen ist aus ökonomischer Sicht allein die, dass durch die Teilnahme an einer ABM keine Anwartschaftszeiten für den erneuten Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben werden können. Damit wird endlich auch für ABM nachvollzogen, was seit einigen Jahren bereits für staatlich geförderte Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen gilt. „Drehtüreffekte" (Wechsel zwischen Arbeitslosengeldbezug – ABM – Arbeitslosengeldbezug) werden eingeschränkt. Außerdem dürfte die auch die bei Teilnehmern an ABM noch zum Teil vorhandene Illusion, dass diese etwas anderes sind als eine anders bezeichnete Form von Arbeitslosigkeit, etwas abgebaut werden. Beides verbessert die Anreize für Teilnehmer an ABM zur Aufnahme einer regulären, auch gering bezahlten Beschäftigung.

Da die Eingliederung von ABM Teilnehmern in den regulären Arbeitsmarkt als primäres Ziel aufgegeben wird, lässt sich die Finanzierung über Pflichtbeiträge zur Arbeitslosenversicherung nicht mehr rechtfertigen. Entweder sind die geförderten Arbeitslosen „arbeitsfähig", dann müsste deren Eingliederung in reguläre Beschäftigung das vorrangige Ziel sein; oder sie sind es nicht, dann gibt es aus arbeitsmarktpolitischer Sicht auch keine Begründung für die Finanzierung von ABM durch die Arbeitslosenversicherung. Auch als sozialpolitisches Instrument sind ABM in der vorgesehenen Form vollkommen ungeeignet. ABM könnten in einem Konzept der Grundsicherung für Arbeitslose, das dem Prinzip des „Fördern und Fordern" entspricht, integriert werden. Dazu müssten ABM aber auch hinsichtlich der Entlohnung anders ausgestaltet werden und stärker als Test der effektiven Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosen genutzt werden.[4] Dies ist im vorliegenden Gesetzesentwurf jedoch nicht vorgesehen.

---

2 Vgl. T. Hagen und V. Steiner (2000), Von der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Kapitel 5.2.3, Nomos-Verlag, Baden-Baden.

3 „Auf das bisherige Ziel, dass die Eingliederungsaussichten verbessert werden sollen, wird verzichtet, weil es in dieser Allgemeinheit nicht erfüllbar ist und das bisherige Recht auch in der wissenschaftlichen Diskussion den falschen Eindruck erweckt hat, der Erfolg von ABM könne hauptsächlich an der Höhe der Eingliederungsquote gemessen werden." (Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestags Drucksache 15/1515, S. 95).

4 V. Steiner, Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung?, DIW Wochenbericht, Nr. 19/2003, S. 309–315.

DEUTSCHER BUNDESTAG Ausschussdrucksache 15(9)**702**
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

6. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

I. Allgemeine Bemerkungen

Mit der kurz- und mittelfristige Zielsetzung des Abbaus von Arbeitslosigkeit ist das eigentliche Ziel der Arbeitsmarktpolitik, nämlich die dauerhafte Wiedereingliederung arbeitsloser Menschen in den regulären Arbeitsmarkt, insbesondere im Vergleich zu dem ambitionierten Zielkatalog des Job-Aqtiv-Gesetzes wieder ins Zentrum der Diskussion gerückt. Dies ist begrüßenswert, denn eine Konzentration der Arbeitsmarktpolitik auf ihre Kernaufgabe trägt dazu bei, sich nicht in einem Dickicht von Zielen zu verirren.

Dem gegenüber erweckt jedoch die langfristige Zielsetzung der Arbeitsmarktpolitik, nämlich dafür Sorge zu tragen, dass in ausreichendem Maße qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen und somit einen Beitrag zur Abfederung der Konsequenzen des demografischen Wandels zu leisten, unrealistische Erwartungen. Arbeitsmarktpolitik ist in diesem Zusammenhang aller bisherigen Erfahrungen nach überfordert und dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht das geeignete Politikinstrument sein. Hier ist vielmehr die Bildungspolitik gefragt, der wohl die entscheidende Rolle im Umgang mit den zu erwartenden Folgen des demografischen Wandels zukommt (vgl. auch unten).

Eine sehr viel stärker präventiv und auf die individuellen Wiedereingliederungshemmnisse ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik ist mit Sicherheit richtig und erstrebenswert. Allerdings darf dabei nicht außer Acht geraten, dass die Ursachen von Arbeitsplatzverlust und Arbeitslosigkeit in der Regel nicht monokausal, z.B. durch unzureichende oder fehlende Qualifikation, erklärbar sind, sondern ein komplexes Zusammenspiel unterschiedlicher Determinanten darstellen. Langzeitarbeitslosigkeit beispielsweise ist sicherlich das Ergebnis von bestimmten Wiedereingliederungshemmnissen und nicht deren Ursache. Daher legen auch alle vorhandenen Erfahrungen mit Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nahe, dass diese im Verhältnis zum Mitteleinsatz in der Regel nur bescheidene Erfolge erzielen können. Die Erwartung, mit Hilfe der Arbeitsmarktpolitik eine signifikante Verringerung der Arbeitslosigkeit herbeizuführen, sollte sich daher in realistischen Bahnen bewegen.

Der Anspruch, durch Arbeitsmarktpolitik Arbeitslosigkeit gar zu verhindern, dürfte ihre Möglichkeiten überfordern. Die Erreichung eines derart ambitionierten Ziels erfordert ein Höchstmaß an zuverlässigen Informationen über den (arbeitslosen) Arbeitnehmer selbst, das beschäftigende Unternehmen, die regionale Wirtschaftsstruktur sowie die zu erwartende konjunkturelle Entwicklung. Dies wiederum stellt sehr hohe Ansprüche an die Arbeitsamtsmitarbeiter, die deren Ressourcen vermutlich unweigerlich überschreiten dürften. Eine von Anfang an sehr viel engere Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und externen Beratern aus der Wissenschaft kann die Arbeit an diesem Ziel allenfalls unterstützen, da hierdurch alle vorhandenen Erfahrungen und Kompetenzen gebündelt werden.

Die beste Versicherung gegen den Verlust eines Arbeitsplatzes stellt für den einzelnen Arbeitnehmer allerdings nach wie vor eine adäquate Qualifikation dar. Der Grundstein hierfür wird allerdings schon in jungen Jahren gelegt und es zeigt sich, dass Versäumnisse in dieser Phase zunehmend schwerer im Laufe des späteren Erwerbslebens ausgleichen lassen. Der Bildungspolitik kommt also sowohl im Umgang mit den zu erwartenden Konsequenzen des demografischen Wandels als auch hinsichtlich einer wirkungsvollen Verhinderung von Arbeitslosigkeit eine herausragende Bedeutung zu.

Hierbei sollte man nicht außer Acht lassen, dass einmal erworbene Kenntnisse im Zeitablauf veralten. Adäquate Anreize für eine beständige Aktualisierung des akkumulierten Humankapitals sind deshalb unverzichtbar. Leider

sehen weder die bisher beschlossenen noch die sich gerade in der Diskussion befindlichen Reformen der Arbeitsmarktpolitik Möglichkeiten vor, beschäftigte Arbeitnehmer zu einer beständigen Weiterqualifikation anzuhalten. Der präventive Charakter der Arbeitsmarktpolitik könnte durch eine engere Verzahnung mit der Bildungspolitik stärker an Bedeutung gewinnen als dies zur Zeit im Rahmen der Transfermaßnahmen der Fall ist.

II. Zu den Themenkatalogen

1. Umbau der Bundesanstalt für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit soll in ein leistungsfähiges und kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen umgebaut werden. Ein Kernelement hierbei ist die Abkehr von der bisherigen input-orientierten zu einer ergebnisorientierten Steuerung durch Zielvereinbarungen. Zusammen mit Vereinfachungen im Verwaltungsablauf soll dies eine Konzentration der Bundesanstalt für Arbeit auf ihre Kernaufgaben, d.h. die Vermittlung in Arbeit, fördern. Dies dürfte grundsätzlich als ein Schritt in die richtige Richtung zu bewerten sein. Die konkrete Ausgestaltung der Zielvereinbarungen bestimmt jedoch über den Erfolg eines derartigen Paradigmenwechsels, der sowohl das Potenzial für deutliche Verbesserungen als auch die Möglichkeit eines breit angelegten Scheiterns in sich trägt.

Fraglich ist zunächst, ob die geplanten Zielvereinbarungen, die jeweils für das kommende Haushaltsjahr abgeschlossen werden, in der Tat zielführend sind, da es sich hierbei um einen sehr kurzfristigen Zeithorizont handelt. Sinnvoller erscheint eine Kombination aus kurzfristigen (für ein Jahr) und mittelfristigen (für etwa drei Jahre) Zielvereinbarungen, die dem Ziel einer Verstetigung der eingesetzten Politikmaßnahmen dienen können und Aktionismus zu verhindern helfen.

Vor allem steht jedoch die operational praktikable Formulierung der Zielvereinbarungen im Mittelpunkt, die das Prinzip der Zurechenbarkeit nicht kompromittieren darf. Grundsätzlich müssen alle Zielvereinbarungen ein Höchstmaß an Transparenz aufweisen und überprüfbar sein. Darüber hinaus muss klar sein, welche Konsequenzen bei einer Abweichung von den vereinbarten Zielen entstehen. Eine effektive Erfolgskontrolle kann auch nicht alleine mit Hilfe interner buchhalterischer Instrumente erfolgen. Die entscheidende Frage bei der Beurteilung des Erfolgs einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ist nämlich: „Was wäre mit der Beschäftigungssituation der Geförderten passiert, wenn sie die Förderung nicht erhalten hätten?“ Die Beantwortung dieser Frage setzt eine umfassende wissenschaftliche Evaluierungsstudie voraus, interne Controllinginstrumente können dies nicht erreichen.

Darüber hinaus muss die Konzentration der Bundesanstalt für Arbeit auf ihre Kernaufgabe *Vermittlung* in einer transparenten Vermittlungsstrategie münden, die klar stellen- und bewerberorientiert ist und sich weniger an den vorhandenen Angeboten der Arbeitsämter ausrichtet. Dies erfordert im Hinblick auf die Verteilung der Haushaltsmittel auf die einzelnen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einen flexiblen Handlungsspielraum für die jeweils entscheidenden Personen vor Ort. Eine umfangreiche Haushalts- und Personalflexibilität, die weitreichende Möglichkeiten zur Übertragung von Haushaltsmitteln in nachfolgende Haushaltsjahre vorsieht und eine flexible Teambildung innerhalb des Arbeitsamtes erlaubt, sind hierfür notwendige Voraussetzungen.

Hinzu kommt eine angemessene Qualifikation der Arbeitsvermittler, vor allem was die Fähigkeit zu einer planvollen und zielgerichteten Vorgehensweise bei der Betreuung Arbeitsloser betrifft. Darüber hinaus erscheinen transparent geregelte finanzielle Anreize für eine rasche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt sinnvoll. Ebenso erscheint es notwendig, Anreize für eine umfassende und genaue Erfassung aller im Verlauf der Betreuung anfallenden Informationen zu setzen, damit eine Evaluierung der Effektivität und Effizienz der eingesetzten Maßnahmen sowie eine gründliche Ursachenforschung für den ermittelten Erfolg oder Misserfolg dieser Maßnahmen überhaupt möglich wird.

Ferner sollte Wert auf einen institutionalisierten Austausch innerhalb einer Dienststelle, eines Arbeitsamtsbezirkes und über die Arbeitsamtsbezirke hinweg gelegt werden. Angeraten wäre eine ständige, institutionalisierte Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit dem Ziel, sowohl einen Erfahrungs- als auch einen Informationsaustausch zwischen Arbeitsamtsbezirken zu ermöglichen. Eine umfassende Kooperation zwischen einzelnen Arbeitsamtsbezirken kann beispielsweise einen Beitrag zu einer Erhöhung der geographischen Mobilität einzelner Arbeitsloser leisten und ist bereits heute im Rahmen der freien Förderung finanzierbar. Eingebettet werden muss diese institutionalisierte Zusammenarbeit in eine umfassendere Kooperation zwischen Arbeitsverwaltung, Unternehmen und Wissenschaft mit dem Ziel eine fortlaufende Überprüfung der eingesetzten Maßnahmen und der erzielten Erfolge zu ermöglichen.

Eine institutionalisierte Zusammenarbeit innerhalb eines Arbeitsamtsbezirkes und über dessen Grenzen hinweg ist insbesondere mit dem Ziel einer besseren Kooperation mit Unternehmen angeraten. Die empirische Arbeitsmarktökonomie hat überzeugend herausgearbeitet, dass arbeitsmarktpolitische Bemühungen vor allem dann erfolgreich sind, wenn sie gleichermaßen auf die Probleme der geförderten Arbeitnehmer und den Bedarf der lokalen Wirtschaftsunternehmen ausgerichtet sind. Dies sollte flankiert werden durch eine Spezialisierung der Kontakte mit Unternehmen innerhalb eines Arbeitsamtes, um die Akquisition offener Stellen zu verbessern und die Bereitschaft der Unternehmen, vorhandene Vakanzen dem jeweiligen Arbeitsamt zu melden, zu erhöhen.

Ferner ist es fraglich, ob Landesarbeitsämter als Ebene zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den lokalen Arbeitsämtern weiterhin notwendig sind. Insbesondere im Hinblick auf die angestrebte ergebnis-orientierte Steuerung der Arbeitsmarktpolitik, bei der die kleinste lokale Einheit die Kompetenz für den Einsatz der vorhandenen Mittel erhalten soll, erscheint eine solche Zwischenebene als nicht zwingend notwendig. Die Landesarbeitsämter könnten allerdings in verkleinerter Form als Koordinierungsstelle für die einzelnen Arbeitsämter im Hinblick auf die oben beschriebene institutionalisierte Kooperation dienen.

Während diese Prinzipien geeignet erscheinen, einen groben Leitfaden für den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu liefern, ist der organisatorische Umbau in der Praxis eine Angelegenheit nicht zuletzt eines innerbetrieblichen Interessenausgleichs. Insgesamt bleibt daher abzuwarten, wie das neue Steuerungsmodell mit Leben gefüllt und somit in der Praxis konkret umgesetzt wird.

Für ein konstruktives Fortkommen unabdingbar ist hierbei, dass alle Informationen vollständig transparent sind und systematisch erfasst werden, so dass eine umfassende Ermittlung des Erfolges der Arbeitsmarktpolitik sowie eine sinnvolle Ursachenforschung ermöglicht werden.

Für eine weitere zielgerichtete Diskussion muss dann zunächst abgewartet werden, welche konkreten Wirkungen durch den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit erzielt werden. Hierzu ist seitens des BMWA eine Evaluationsstudie geplant, die – sofern sie auf alle notwendigen Informationen zurückgreifen kann – die Basis für weitere Überlegungen und Veränderungen liefern sollte. Angesichts der starken Schwankungen in der gesamtwirtschaftlichen Aktivität, die sowohl durch äußere, vielfach weltwirtschaftliche Umstände als auch durch wirtschaftspolitische Rahmensetzung ausgelöst werden, kann sich diese Evaluierung keinesfalls auf einen bloßen Vorher-Nachher-Vergleich von Kernindikatoren bzw. Vermittlungsquoten beschränken, sondern muss unweigerlich einem intelligenteren Studiendesign folgen.

2. Vereinfachung des Leistungsrechts

Eine Entlastung der Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit durch eine Verringerung der Zuständigkeit bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Vereinfachungen im Leistungsrecht sowie bei einigen Ermessensleistungen ist insbesondere im Hinblick auf die Umgestaltung der Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen, in dem das Prinzip „Fördern und Fordern“ verwirklicht wird, überaus begrüßenswert. Inwieweit die vorgesehenen Veränderungen ausreichen werden, um die Arbeitsamtsmitarbeiter tatsächlich signifikant von administrativen Aufgaben zu entlasten und somit Freiräume für eine intensive Betreuung ihrer Kunden zu schaffen, ist jedoch fraglich.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld wird sicherlich den administrativen Aufwand verringern. Auch die Vereinfachung bei Eingliederungszuschüssen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dürften eine Entlastung darstellen. Jedoch scheint sich die administrative Komplexität bei vielen Ermessensleistungen der Arbeitsmarktpolitik, die auch durch eine große Zahl unbestimmter Rechtsbegriffe verursacht wird, nicht nachhaltig zu verringern. Darüber hinaus werden zwar Strukturanpassungsmaßnahmen abgeschafft, aber das mit dem Job-Aqtiv-Gesetz neu eingeführte Instrument der „Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung“, das sich von den ursprünglichen Strukturanpassungsmaßnahmen kaum unterscheidet, dessen Verwaltungsaufwand hoch und dessen Erfolgsaussichten niedrig sind, bleibt jedoch bestehen.

Die Vereinfachungen bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gehen darüber hinaus mit einer Veränderung der Zielsetzung bei diesem Instrument einher. Die Aufgabe des Ziels „Integration“ in den ersten Arbeitsmarkt bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zugunsten des Ziels „Beschäftigungsfähigkeit“ trägt der Tatsache Rechnung, dass öffentliche Beschäftigungsprogramme erfahrungsgemäß nur selten einen signifikanten Beitrag zur Wiedereingliederung Arbeitsloser leisten können. Bei der Verfolgung des neuen Ziels „Beschäftigungsfähigkeit“ sollte allerdings nicht vergessen werden, dass die Teilnahme an derartigen Maßnahmen auch einen Stigmatisierungseffekt hervorrufen kann.

Positiv zu bemerken ist in diesem Zusammenhang noch, dass durch die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen keine neuen Ansprüche an die Bundesanstalt für Arbeit mehr resultieren. Andererseits dürfte die Forderung, dass durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen keine Beeinträchtigung privatwirtschaftlicher Aktivitäten erfolgen darf, nur sehr schwer in die Praxis umzusetzen sein, wenn die Teilnehmer an solchen Maßnahmen gleichzeitig eine sinnvolle Tätigkeit ausüben sollen. Insgesamt erscheint es daher angeraten, den Einsatz dieses Instruments auf ein Mindestmaß zu beschränken.

3. Verstärkung des aktivierenden Ansatzes der Arbeitsmarktpolitik

Sozialplanmaßnahmen und Strukturkurzarbeitergeld sollen als Instrumente des aktivierenden Ansatzes und der präventiven Arbeitsmarktpolitik jeweils zu Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld umgestaltet werden. Dies bedeutet neben der Namensänderung inhaltlich, dass die neuen Transferleistungen sich durch eine verstärkte Vermittlungsorientierung auszeichnen sollen, die Höchstbezugsdauer verringert wird und sich die Zuweisungen in eine solche Maßnahme an den Ergebnissen eines vorgeschalteten *Profilings* orientiert. Neben den bereits in Kapitel I angeführten allgemeinen Bemerkungen zu einer präventiven Arbeitsmarktpolitik sei hierzu noch folgendes angemerkt.

Es ist geplant, dass Transfermaßnahmen durch Dritte durchgeführt werden, die sich hierbei bestimmten Qualitätsanforderungen stellen müssen. Welche Anforderungen dies genau sind bleibt unklar. Es ist allerdings zu befürchten, dass auch hier eine Regelung gefunden wird, die sich an einer Art Verbleibsquote orientiert und daher nicht angemessen ist. Der Erfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme muss sich an der Anzahl der in den Arbeitsmarkt wiedereingegliederten Arbeitnehmer messen lassen, die ohne diese Maßnahme keine neue Beschäftigung gefunden hätten. Hierzu sind Eingliederungsquoten vollkommen ungeeignet.

Darüber hinaus ist höchst fraglich, ob mit Hilfe von Transferleistungen Arbeitslosigkeit tatsächlich zu verhindern ist oder ob man den Eintritt in die Arbeitslosigkeit hierdurch nur auf einen späteren Zeitpunkt verschiebt. Anreize für eine verstärkte Suchintensität bei den betroffenen Arbeitslosen werden hierdurch kaum gesetzt. Eine umfassende, wissenschaftlichen Ansprüchen genügende Evaluation der Wirkung dieser Maßnahmen ist daher unerlässlich. Es erscheint mehr als angeraten, basierend auf den Ergebnissen einer solchen Studie, baldmöglichst die zukünftige Ausgestaltung dieses Instruments erneut zu diskutieren.

4. Altersteilzeitgesetz/Vorruhestand

Grundsätzlich muss die Idee, älteren Arbeitsnehmern mit Vermittlungshemmnissen einen vorzeitigen Weg aus dem Arbeitsmarkt bei gleichzeitiger sozialer Abfederung zu ebnen, als völliger Irrweg der traditionellen Arbeitsmarktpolitik charakterisiert werden. Dies gilt umso mehr in einer Zeit fortschreitender Alterung der Gesellschaft, die sich auf einem hohen Niveau von Gesundheit und Leistungsfähigkeit vollzieht. Die öffentliche Hand ist nicht dazu angehalten, den beiden Seiten des Arbeitsmarktes die Suche nach einer Lösung für das Problem relativ hoher Altersarbeitslosigkeit abzunehmen, die Deutschland in den letzten Jahrzehnten zunehmend geplagt hat. Allenfalls ist die staatliche Rolle darin zu se-

hen, die vielfach geäußerte Vision lebenslangen Lernens in der Wissensgesellschaft auch für die weniger Privilegierten mit Leben zu füllen. Frühverrentungsprogramme sind daher grundsätzlich mit großer Skepsis zu betrachten.

Aus der Sicht kleinerer Wirtschaftsunternehmen müssen derartige Programme jedoch angesichts hoher Disparitäten zwischen der Entwertung von produktiver Kapazität im Alter und der üblichen Senioritätsentlohnung als ein grundsätzlich attraktives Instrument des Personalmanagements angesehen werden. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Vereinfachung der Regelungen im Altersteilzeitgesetz sinnvoll und wünschenswert. Inwieweit diese Vereinfachungen tatsächlich zu einer Erhöhung der Attraktivität der Alterteilzeitregelung vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen führt, bleibt abzuwarten.

5. Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“

Eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem einheitlichen Grundsicherungssystem ist *a priori* ein ebenso begrüßenswerter Schritt in die richtige Richtung, wie die Einrichtung einheitlicher Anlaufstellen für Arbeitslose (JobCenter), in denen das Prinzip des Förderns und Forderns durch Integrationsvereinbarungen und Fallmanager verwirklicht werden soll. Auch hier dürfte der Erfolg der Maßnahmen stark vom jeweiligen individuellen Engagement der Arbeitsamtsmitarbeiter sowie deren objektiven Möglichkeiten, dieses Engagement in die Tat umzusetzen, abhängen.

Die internationalen Erfahrungen mit Betreuungs- und Beratungsprogrammen (z.B. „counseling and monitoring“ in den Niederlanden) haben nämlich gezeigt, dass nur eine sehr intensive und zeitaufwendige Betreuung der Arbeitslosen Aussichten auf Erfolg genießen kann. Die zeitlichen Ressourcen hierfür müssen den Arbeitsamtsmitarbeitern eingeräumt werden, ansonsten droht dieses Instrument wirkungslos zu verpuffen. Umso wichtiger ist es daher durch Vereinfachungen in der Administration der einzelnen arbeitsmarkpolitischen Maßnahmen eine nennenswerte Entlastung der Arbeitsamtsmitarbeiter von komplexen Verwaltungsvorgängen zu erreichen.

Das Beispiel der Niederlande zeigt darüber hinaus auch, dass es mit einem einmaligen Eingliederungsvertrag, in dem Rechte und Pflichten beider Seiten festgelegt sind, nicht getan ist. Ein erfolgversprechendes Beratungs- und Betreuungsprogramm erfordert einen ständig wiederkehrenden Austausch zwischen Arbeitsamtsmitarbeitern und Arbeitslosen, bei dem eine genaue Analyse der bisher unternommenen Anstrengungen durchgeführt wird, sowie Fehler analysiert und Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden. Dabei muss auch klar geregelt sein, welche Sanktionen das Arbeitsamt verhängen kann, wenn sich ein Arbeitsloser in diesem Prozess nicht kooperativ verhält.

Über die Notwendigkeit der Zusammenlegung von bisheriger Arbeitslosenhilfe und bisheriger Sozialhilfe zu einem Grundsicherungssystem für Erwerbsfähige scheint kein Dissens zu bestehen. Unstrittig scheint auch, dass ein Kernelement dieser Zusammenlegung ein Anreiz zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung sein sollte. Der kritische Punkt dieser Reform liegt offenbar in der Frage nach der Zuständigkeit (Bundesanstalt für Arbeit oder Kommunen) für die Arbeitssuchenden, die sich in dem neuen Grundsicherungssystem befinden. Hierzu sei folgendes angemerkt.

Als zentrales Argument für die Zuständigkeit der Kommunen wird deren Nähe zu der lokalen Arbeitsmarktsituation ins Feld geführt. Dieses Argument erscheint nicht sehr stichhaltig, da auch die Arbeitsämter mit ihren jeweiligen Dienststellen eine starke Verwurzelung „vor Ort“ besitzen. Angesichts der weitgehenden Erkenntnislücken hinsichtlich der tatsächlichen Effekte verschiedener Maßnahmen für unterschiedliche Zielgruppen erscheint es auch mehr als optimistisch, von der korrekten Wahl der Entscheidungsebene allein eine endgültige Lösung der Arbeitsmarktprobleme zu erwarten. Darüber hinaus ist ein Ziel dieser Reform die Abschaffung sog. „Verschiebebahnhöfe“, d.h. des Anreizes für Kommunen, Sozialhilfeempfänger durch eine temporäre Beschäftigung in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu verschaffen.

Auch wenn durch die Änderungen im Leistungsrecht vollständig sichergestellt sein sollte, dass dies nicht mehr länger möglich ist, spricht der zu erwartende hohe administrative Aufwand durch zwei parallele Strukturen der Arbeitsmarktpolitik gegen eine Zuständigkeit der Kommunen. In einem solchen System wären nämlich für die Bezieher von Arbeitslosengeld weiterhin die Arbeitsämter zuständig, wohingegen die Kommunen für Arbeitssuchende im neuen Grundsicherungssystem die Verantwortung übernähmen.

Wenn gleichzeitig die Verantwortung für den tatsächlichen Mitteleinsatz auf der Ebene „vor Ort“, d.h. möglichst nahe am lokalen Arbeitsmarkt, verbleiben soll, dann bedeutet dies letztlich, dass die Mittel des Eingliederungstitels zunächst auf die Bereiche Arbeitslosengeld und Grundsicherung verteilt werden müssten. Daran anschließend wäre dann noch eine Verteilung der beiden „Töpfe“ zum einen auf die lokalen Arbeitsamtsbezirke und zum anderen auf alle Kommunen notwendig. Hinzu käme die Schwierigkeit des Mitteltransfers zwischen Arbeitsämtern und Kommunen, sobald ein Arbeitslosengeldbezieher im Laufe eines Haushaltsjahres in das Grundsicherungssystem überwechseln muss. Wenn dieser Arbeitslose weiterhin im Rahmen von Ermessensleistungen der Arbeitsmarktpolitik gefördert werden soll, dann müsste Ausgleich hierfür geschaffen werden.

Dies alles birgt einen hohen administrativen Aufwand in sich, der nicht geeignet erscheint, die Transparenz der Mittelvergabe und des Mitteleinsatzes zu erhöhen. Es erscheint daher eher sinnvoll, die Zuständigkeit für alle Arbeitslosen, gleich welche Leistung sie beziehen, auf eine überschaubare Anzahl an Einheiten zu übertragen, die die vorhandenen Kompetenzen aus den bisherigen Arbeitsämtern und den bisherigen Sozialämtern vereinen.

Ferner ist in diesem Zusammenhang noch anzumerken, dass die Forderung nach lokalen/kommunalen Arbeitsgelegenheiten für nicht vermittelbare Arbeitssuchende mit den gleichen Problemen behaftet ist, wie die nach einer Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in großem Stile. Das heißt, dass solche Beschäftigungsprogramme vermutlich ebenfalls einen Stigmatisierungseffekt nach sich zu ziehen und zu einer Verdrängung privatwirtschaftlicher Aktivitäten zu führen drohen.

6. Einführung eines Kinderzuschlags und Niedriglohnsektor

Unzureichende Anreize, aus einer Situation staatlicher Förderung des Lebensunterhalts heraus den Weg in eine

selbstverantwortliche Einkommenssicherung zu suchen, werden häufig als ein zentraler Grund für eine niedrige Beschäftigungsquote von gering Qualifizierten diskutiert. Insbesondere folgt diese Argumentation der Idee, dass das vorhandene System der materiellen Grundsicherung nicht zulässt, dass für Arbeitnehmer mit geringer produktiver Kapazität Jobs mit entsprechend niedriger Entlohnung überhaupt attraktiv sein können, mithin kein ausreichend dimensionierter Niedriglohnsektor entstehen kann. Da der Weg, diese Grundsicherung deutlich abzusenken, keine ernsthafte Option darstellt, erscheinen Konzepte der Lohnsubventionierung als attraktive Alternative.

Sowohl die Einführung eines Kinderzuschlages (Hartz IV) als auch die eines Lohnzuschlages (EGG) folgen dieser Grundidee, indem sie darauf abzielen, Anreize zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung für Arbeitssuchende im neuen Grundsicherungssystem zu generieren. Aus der ökonomischen Diskussion zu den kontroversen Anreizeffekten, die durch Lohnsubventionierung ausgelöst werden können, wie etwa Mitnahmeeffekte, lassen sich einige Grundprinzipien für erfolgreiche Anreizsysteme ableiten. Diese sollten grundsätzlich drei Charakteristika aufweisen: Die Anreize müssen (i) ausreichend hoch sein, sie müssen (ii) transparent sein und sie müssen (iii) zeitlich begrenzt sein.

In beiden Vorschlägen ist eine dauerhafte Subventionierung der Aufnahme niedrig entlohnter Beschäftigung geplant. Dies ist problematisch, wie die Evaluierung der Effekte der sog. *Negative Income Tax* in den USA in den 1970ern zeigte. Hierbei wurde deutlich, dass neben hohen Mitnahmeeffekten, vor allem das Fehlen einer zeitlichen Beschränkung des Leistungsbezugs keine Anreize zu wachsender Selbstverantwortlichkeit erzeugt haben.

Das kanadische *Self-Sufficiency Program* (SSP) hingegen ist ein experimentelles Demonstrationsprogramm, in dem eine Lohnsubvention an Sozialhilfeempfänger mit lang anhaltendem Sozialhilfebezug (mindestens 12 der letzten 13 Monate) ausgezahlt wird, wenn sie die Sozialhilfe aufgeben, um eine neue Arbeitsstelle von 30 oder mehr Wochenstunden anzutreten. Unter anderem zeichnet sich dieses Programm durch seine geringe administrative Komplexität und durch die *zeitliche Begrenzung* des Mittelbezugs auf maximal drei Jahre aus.

Die zeitliche Begrenzung eines Programms der Einkommenssubventionierung wie des SSP birgt zumindest potentiell die Gefahr, dass nach Ablauf der Förderung durch das Programm die Teilnehmer wieder in die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zurück gleiten. Langfristig ausgerichtete Evaluationsstudien haben jedoch belegt, dass die im Rahmen des Programms zu beobachtende „Einkommensprogression“, die Rate der Lohnzuwächse für solche Arbeitnehmer, die aufgrund des Programms Arbeit aufgenommen haben, dies jedoch ohne das Programm nicht getan hätten (sog. „*incentivized workers*“), im Vergleich mit der Rate der Lohnzuwächse für solche Arbeitnehmer, die ohnehin gearbeitet hätten (sog. „*non-incentivized workers*“), kaum Unterschiede aufweist. Der beobachtete Lohnzuwachs ist dabei in etwa mit dem typischen Lohnzuwachs zu vergleichen, der für durchschnittliche Arbeitnehmer, also auch solche, die nicht wirtschaftlich benachteiligt sind, im allgemeinen beobachtet wird, wenn sie Erfahrung am Arbeitsmarkt sammeln. Dieses Resultat nährt die Hoffnung, dass die positiven Anreizeffekte eines zeitlich begrenzten Subventionierungsprogramms individueller Einkommen, das auf die Arbeitsaufnahme anstelle eines Sozialhilfebezugs abzielt, auch langfristig Früchte tragen können.

Die Frage nach der adäquaten Höhe des Anreizes sowie nach dessen Transparenz ist *ex ante* nur sehr schwer zu beantworten. Hierzu müssen die Erfahrungen mit dieser Reform abgewartet werden. Es erscheint jedoch – wie oben dargelegt – mehr als angeraten, an eine zeitliche Begrenzung dieser Anreitsysteme zu denken.

7. Reform des Wohngeldes

Im Sinne einer effektiveren und effizienteren Verwaltung ist eine Bündelung der Entscheidungskompetenz sicherlich zu begrüßen. Es wäre nachdenkenswert, ob eine Bewilligung der tatsächlich entstehenden Unterkunftskosten wirklich notwendig ist und ob dies nicht durch eine regional variierende Pauschalleistung ersetzt werden kann. Zu diesem Themenkomplex existieren im RWI-Essen keine Forschungsarbeiten, so dass eine Abschätzung der Folgen dieser Reform nicht möglich ist.

III. Abschließende Bemerkungen

Es ist nicht zu erwarten, dass der Maßnahmenkatalog der Arbeitsmarktpolitik für alle Zeiten universelle Gültigkeit besitzt. Im Sinne einer rationalen Arbeitsmarktpolitik wäre es deshalb wünschenswert und sinnvoll, wenn für jede Maßnahme von vorne herein eine zeitliche Begrenzung von etwa fünf Jahren eingeführt würde. In dieser Zeit sollte in einem partnerschaftlichen Prozess zwischen Wissenschaft und Arbeitsverwaltung alle denkbaren Anstrengungen zu einer möglichst umfassenden Evaluierung der Wirkungsweise der einzelnen Maßnahmen unternommen werden. Dies schließt eine gründliche Suche nach den Ursachen für den Erfolg oder Misserfolg einzelner Maßnahmen selbstverständlich mit ein.

Am Ende dieser ersten Phase der Erprobung und Evaluierung der Maßnahmen sollte dann ein Diskussionsprozess stehen, der auf die Auswahl der geeignetsten Instrumente sowie die notwendigen Veränderungen einzelner Maßnahmen abzielt. Um einen derartigen fortlaufenden Prozess sinnvoll zu implementieren, ist es unerlässlich, dass alle Beteiligten bereits von Beginn an eng zusammenarbeiten. Für die Generierung wirklicher Evidenz über die Effektivität und Effizienz einzelner Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik sollten sozialwissenschaftliche Experimente nicht mehr länger tabu sein.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**658**

1. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576

Dr. Hilmar Schneider, Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)

Umbau der Bundesanstalt für Arbeit

Gegenwärtig ist die Arbeitslosenversicherung institutionell bei der Bundesanstalt für Arbeit verankert. Diese nimmt neben der Risikoabsicherung zugleich die Verantwortung für die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wahr. Diese Maßnahmen – insbesondere die derzeit von der Bundesanstalt für Arbeit praktizierten Beschäftigungsmaßnahmen, aber auch ein großer Teil der Qualifizierungsmaßnahmen – sind mit dem eigentlichen Versicherungsziel der Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit kaum vereinbar. Vielmehr werden im Rahmen von Struktur- und Regionalpolitik primär gesamtstaatliche Ziele verfolgt. Eine einseitige Finanzierung dieser Ziele durch Beiträge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist nicht angemessen. Als Folge der Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs der Arbeitslosenversicherung fehlt der systemimmanente Anreiz, die Versicherungsbeiträge auf das versicherungsadäquate Mindestniveau zu senken.

Darüber hinaus unterliegt die Bundesanstalt für Arbeit sowohl in ihrer heutigen als auch in ihrer geplanten Struktur der Gefahr, von Politik und Interessenverbänden für versicherungsfremde Ziele instrumentalisiert zu werden. Die drittelparitätische Besetzung ihrer Selbstverwaltungsgremien durch Politik, Arbeitgeber und Gewerkschaften dient nicht notwendigerweise den Versicherteninteressen. Mit Unterstützung des Gesetzgebers und den ihr so zur Verfügung gestellten Instrumenten greift die Bundesanstalt für Arbeit wettbewerbsverzerrend in das Tarifgeschehen ein. Sie schützt arbeitsplatzgefährdende Tarifvereinbarungen, indem sie Auffanglösungen für die Betroffenen bereit stellt. Auf diese Weise enthebt sie die Tarifpartner ihrer arbeitsmarktpolitischen und gesellschaftlichen Verantwortung. Um die Verantwortung der Tarifpartner für das Arbeitsmarktgeschehen wieder zu stärken, sollte die Bundesanstalt für Arbeit soweit wie möglich aus diesem Bereich heraus gehalten werden.

Ein konsequenter Schritt bestünde darin, die Aufgabe der Bundesanstalt für Arbeit künftig ausschließlich auf die Versicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos zu beschränken. Dies ist ihr Kerngeschäft und nicht etwa die Vermittlung von Arbeitslosen. Effiziente Vermittlung ist zwar notwendig, um die Kosten der Versicherung so gering wie möglich zu halten. Zu deren Umsetzung bedarf es jedoch eines kostenorientierten Steuerungs- und Anreizsystems. Es ist zu bezweifeln, ob dies mit Hilfe der im Gesetz vorgesehenen Kontraktbeziehungen zwischen Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit verwirklicht werden kann. Es ist nicht nur zu befürchten, dass sich die dazu notwendige Wirkungsmessung wie bereits in der Vergangenheit auf unzureichende Messziffern stützt, sondern es bleibt auch unklar, welche Sanktionsmöglichkeiten bei Zielverfehlungen vorgesehen sind. Aufgrund der Defizithaftung des Bundes ist kaum zu erwarten, dass das Instrument weitreichende Steuerungswirkung entfalten kann. Stattdessen wird das Grundproblem eher noch verstärkt, nämlich eine Instrumentalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik für versicherungsfremde Interessen. Diesem Zielkonflikt kann die Bundesanstalt für Arbeit weder in ihrer derzeitigen noch in der geplanten Verfassung entgehen. Es wäre daher sinnvoller, die Zuständigkeit für die Vermittlung von Arbeitslosen und für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vollständig aus dem Verantwortungsbereich der Bundesanstalt herauszulösen und auf private Institutionen zu übertragen. Diese könnten nach marktwirtschaftlichen Kriterien im Interesse der Beitragszahler agieren und würden darüber hinaus allen Arbeitssuchenden offen stehen und nicht nur den Beitragszahlern.

Flächendeckende Einrichtung von Job-Centern

Die Schaffung von Job-Centern als zentraler Anlaufstelle für Arbeitsuchende ist ein sinnvoller Schritt zur Beseitigung des bislang mitunter kontraproduktiven

Nebeneinanders von Arbeitsämtern und Sozialämtern (Verschiebebahnhofproblematik). Eine konsequente Einführung der Job-Center muss letztlich zur Zusammenlegung von der Arbeitsverwaltung der künftigen Bundesagentur für Arbeit mit Teilen der Verwaltung in den kommunalen Sozialämtern führen. Sinnvoll wäre dabei die Schaffung unabhängig von Bundesagentur und Kommunen agierenden Organisationseinheiten.

Kooperationsbeziehungen zwischen Arbeitsverwaltung und Kommunen sind in der Vergangenheit nur selten ohne äußeren Anstoß umgesetzt worden. Erst seit der Förderung der MoZArT-Initiative durch die Bundesregierung kommen entsprechende Prozesse verstärkt zustande, wenn auch mit sehr heterogenem Ergebnis. Daneben zeigt sich, dass auch in Fällen, wo die Kooperation zwischen Sozialamt und Arbeitsamt weniger stark ausgeprägt ist, eine vollständige Auslagerung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten aus dem Sozialamt in eine externe Trägerschaft möglich ist. Solche Formen der Auslagerung können als Muster bei der Gründung von Job-Centern dienen.

Ohne organisatorische Eigenständigkeit der Job-Center lässt sich der Konflikt zwischen Arbeits- und Sozialämtern nicht beseitigen. Seine Ursache besteht in der zweigeteilten fiskalischen Zuständigkeit für die soziale Existenzsicherung. Während die Arbeitslosenhilfe aus Bundesmitteln finanziert wird, liegt die fiskalische Verantwortung für die Sozialhilfe weitgehend bei den Kommunen. Die gegensätzliche Interessenlage wird sich erst dann überwinden lassen, wenn die Zuständigkeit für die soziale Existenzsicherung auf eine einzige föderale Ebene beschränkt wird. Eine am gesellschaftlichen Solidarprinzip anknüpfende Lösung spricht dafür, diese Ebene möglichst hoch anzusiedeln. Hinzu kommt, dass der Bund aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz wesentlich über das Ausmaß der Finanzierungslasten bestimmt. Beides spricht zusammen genommen dafür, die fiskalische Verantwortung für die soziale Existenzsicherung auf den Bund zu übertragen.

Kontraktmanagement/Zielvereinbarungen

Die Steuerung der Vermittlungsaktivitäten über ein Kontraktmanagement bietet grundsätzlich Chancen zur Verbesserung der Effektivität der Arbeitsvermittlung. Allerdings sind hier ernstzunehmende Vorbehalte angebracht. Erstens ist zu befürchten, dass sich die dazu notwendige Wirkungsmessung wie bereits in der Vergangenheit auf unzureichende Messziffern stützt (vgl. Anmerkungen zu § 216a, S. 91). Zweitens bleibt unklar, welche Sanktionsmöglichkeiten bei Zielverfehlungen vorgesehen sind. Aufgrund der Defizithaftung des Bundes ist kaum zu erwarten, dass das Instrument weitreichende Steuerungswirkung entfalten kann. Stattdessen wird das Grundproblem eher noch verstärkt, nämlich eine Instrumentalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik für versicherungsfremde Interessen. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn die Bundesregierung nicht zusätzliche Steuermittel bereit stellt, um damit eine Entlastung des Arbeitsmarktes zu erkaufen, sondern symbolisch fiktive Mittel aus dem Beitragsaufkommen auslobt, die der Bundesagentur dann theoretisch auch entzogen werden könnten, wenn sie die geforderte Leistung schuldig bleibt. Drittens bleibt unklar, wie der Preisbildungsprozess vonstatten gehen soll. Viertens besteht die Gefahr einer zunehmenden Intransparenz der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten, wenn deren Abwicklung künftig auf einer vertraglichen statt auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgt.

Sollte sich das Vertragsmanagement ausschließlich auf zusätzlich an die Bundesagentur fließende Steuermittel beziehen, bleibt unklar, wie die Steuerung für das interne und beitragsfinanzierte Programm arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen verbessert werden soll, das dann den weitaus größten Teil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ausmachen würde.

Vereinfachung des Leistungsrechts

Die vorgesehenen Vereinfachungen des Leistungsrechts sind im Interesse einer Steigerung der Verwaltungseffizienz uneingeschränkt zu begrüßen.

Verstärkung des aktivierenden Ansatzes der Arbeitsmarktpolitik

Die vorgesehene Verstärkung des aktivierenden Ansatzes der Arbeitsmarktpolitik ist im Interesse einer Kostenentlastung der Arbeitslosenversicherung uneingeschränkt zu begrüßen.

Altersteilzeitgesetz/Vorruhestand

Die geplanten Regelungen zur Verbesserung der Altersteilzeit stehen in einem schwer nachvollziehbaren Widerspruch zu dem ansonsten in dem Reformentwurf durchgängig anzutreffenden Anspruch, Frühverrentungsanreize so weit wie möglich zu beseitigen. Während beispielsweise geplant ist, das Strukturkurzarbeitergeld durch vermittlungsorientierte „Transferleistungen“ zu ersetzen, soll die Attraktivität der Altersteilzeit durch die Einführung einer Insolvenzsicherung erhöht werden. Die Altersteilzeitregelung trägt jedoch genauso zur Frühverrentung bei wie lange Bezugsdauern von Arbeitslosenunterstützung oder das bereits genannte Strukturkurzarbeitergeld.

Großzügige Frühverrentungsanreize sind eine der Hauptursachen für die besonderen Arbeitsmarktprobleme von älteren Arbeitnehmern. Um ältere Arbeitnehmer unter diesen Bedingungen im Betrieb zu halten, müssten Unternehmen Löhne zahlen, die weit über der Produktivität dieser Arbeitnehmer liegen. Außerdem erleichtern Frühverrentungsanreize betriebliche Anpassungsprozesse, indem sie die Entlassung bestimmter Arbeitnehmergruppen finanziell begünstigen. Es gibt aber keinen Grund für die Arbeitslosenversicherung, einen solchen Selektionseffekt zu subventionieren.

Die Altersteilzeitregelung trägt im Übrigen nur scheinbar zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Jüngere bei. Internationale Vergleiche zeigen, dass eine Ausweitung der Arbeitszeit pro Kopf nicht im Widerspruch steht zu einem Wachstum der Beschäftigung. Mehr noch: In Deutschland geht die Verringerung der Pro-Kopf-Arbeitszeit mit einem Rückgang der Beschäftigung einher. Es liegt folglich ein Trugschluss vor, wenn die mit der Altersteilzeit verbundene Arbeitsumverteilung als Instrument zur Sicherung von Arbeitsplätzen angesehen wird. Als gesichert kann dagegen gelten, dass die Altersteilzeit zu überhöhten Arbeitskosten beiträgt, denn ihre Finanzierung verhindert, dass die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sinken. Die Altersteilzeitregelung sollte deshalb nicht ausgebaut, sondern ersatzlos abgeschafft werden.

Bonn, den 29. September 2003

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**682**

2. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Hartmut Bäumer, Geschäftsführer Bridges Consulting Public Affairs & Management GmbH

In Anbetracht der umfangreichen Materie und der dem Sachverständigen zur Verfügung stehenden Zeit beschränke ich mich im folgenden auf Kernaussagen zu den Themenbereichen Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und Vereinfachung des Leistungsrechts.

Mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt soll die Bundesanstalt für Arbeit zu einem leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister umgebaut werden.

(Teil A Problem und Ziel des Gesetzentwurfs)

Die Lösung soll u.a. über die Reform der Organisation und der Selbstverwaltung, die Einführung neuer Steuerungsinstrumente durch Zielvereinbarungen und eine Vereinfachung des Leistungsrechts der Arbeitslosenversicherung erfolgen.

(Teil B Lösung)

Gemessen an diesen richtigen Zielen und den ebenso zutreffend beschriebenen Lösungsansätzen ergibt sich hinsichtlich der im Gesetzentwurf erfolgten Umsetzung ein differenziertes Bild.

1. Führen durch Zielvereinbarungen/Vereinfachung des Leistungsrechts

Es ist zu begrüßen, dass in Zukunft das Kontraktmanagement grundsätzlich Eingang in die Beziehung Bundesregierung – Bundesagentur finden soll. Nur so ist eine selbstverantwortliche und verantwortete Führung der Bundesagentur grundsätzlich möglich. Der Gesetzentwurf geht aber in seiner Ausgestaltung in dem neuen § 1 Abs. 3 bei weitem nicht weit genug, um eine wirkliche dauerhafte Umsteuerung der Bundesagentur sicherzustellen. Zum einen lässt die Kann – Formulierung die Beibehaltung der bisherigen hierarchischen Anordnungsstrukturen auf unbestimmte Zeit zu, zum anderen fehlen Aussagen zu einer „**Zielvereinbarungskaskade“** vom Bundestag über Bundesregierung, Bundesagentur bis hin zu den Agenturen für Arbeit.

Nur wenn die bisherige Kann-Vorschrift in eine Soll-Vorschrift umgewandelt wird und zugleich Bundestag und Agenturen für Arbeit in die Zielorganisation einbezogen werden, ist Transparenz herstellbar und Verantwortlichkeit festmachbar.

Zu einer Führung mit Zielvereinbarung gehört weiter zwingend, ein laufendes Berichtswesen, das ein steuerndes Controlling und ein Benchmarking ermöglicht, mit dem das Erreichen der vereinbarten Ziele vergleichbar gemacht wird.

Angesichts der gewachsenen Strukturen in der Arbeitsverwaltung, die eine effektive Zielsteuerung nicht zu ihrem verwaltungskulturellen Erbe zählt, müssen Ergänzungen zum Controlling und zu einer begleitenden Evaluation durch Dritte in das Gesetz aufgenommen werden, um einen dauerhaften Umbau, der nicht nur verbal bleibt, sicherzustellen.

In gleichem Atemzuge wären – auch rechtlich vertretbar - eine große Anzahl übersteuernder, an dem Gedanken der Einzelfallgerechtigkeit orientierte Vorschriften aufzuheben, die nach wie vor das SGB III prägen. Der Entwurf ist trotz punktueller Verbesserungen nach wie vor davon entfernt, die bisherige Übersteuerung durch gesetzliche Einzelfallregelungen aufzugeben. Die Systematik ist weiterhin darauf angelegt, möglichst „punktgenau“ die Lebenssachverhalte zu bezeichnen, auf die sich etwaige Leistungen beziehen. Da die Lebensrealität in einer nicht voraussehbaren Vielfalt besteht, greifen diese Ansätze aber immer zu kurz. Es ist auch deshalb sinnvoller, generelle Regelungen mit Entscheidungsspielräumen zu erlassen, die dann auch internen Zielvereinbarungen zugänglicher wären.

Die bisherige im Gesetzentwurf beibehaltene Methodik hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass beispielsweise für etwa 40 §§ im SGB III zum ALG-Recht 300

Durchführungsanweisungen der BA erlassen wurden, die wiederum fast 6 Megabyte Umfang hatten. Dies bedeutet ausgelastete Bürokratie, aber nicht aktive Arbeitsvermittlung.

Der Gesetzentwurf lässt die 40 §§ weitgehend unverändert.

2. Selbstverwaltung

Der Gesetzentwurf hält am Prinzip der Selbstverwaltung fest und ändert an der Ausgestaltung sehr wenig. Dieses System korporatistischer Einbindung unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessenvertretungen in staatliche Strukturen hat sich insbesondere in den ersten Dekaden nach dem 2. Weltkrieg bewährt. Es hat aber in den letzten 2 Dekaden in keinem der Bereiche, in denen die Selbstverwaltung praktiziert wird, die strukturellen Probleme dieser Subsysteme – Arbeitsmarkt, Gesundheit, Alterssicherung – beheben können. Im Gegenteil, die gegenseitige Blockade innerhalb der Selbstverwaltungen hat mindestens teilweise die Probleme noch verschärft statt Lösungen rechtzeitig anzugehen.

Auch aus diesem Grunde ist es grundsätzlich zu hinterfragen, ob die Beibehaltung der Selbstverwaltung noch zeitgemäß ist. Wenn man wirklich mit der Bundesagentur eine eigenständige, Wirtschaftsbetrieben angeglichene Organisationseinheit schaffen will, wäre ein vom Eigentümer (Bund) berufener Aufsichtsrat aus externen Experten mit entsprechenden Kontrollfunktionen aus meiner Sicht besser, als ein Gremium, das letztlich auch wirtschaftlich den Entsenderinteressen mehr verbunden ist als gesamtgesellschaftlichen Interessen.

Unabhängig von dieser Grundposition ist die Ausgestaltung der Funktionen der Selbstverwaltungsorgane darauf zu überprüfen, ob eine klare Aufgabenverteilung die notwendige Verantwortungszuweisung für Erfolge und Misserfolge zulässt. Denn nur dann kann Führung wahrgenommen und gegebenenfalls auch sanktioniert werden.

§ 373 Abs. 5, der dem Verwaltungsrat den Erlass von Anordnungen zuweist, steht einer solchen klaren Verantwortungsaufteilung entgegen. Verantwortlich für die operative Arbeit der Bundesagentur und damit für Erfolg und Misserfolg muss, wie in Privatunternehmen auch, der Vorstand sein. Dazu benötigt er aber auch die entsprechenden Mittel. Wenn, wie hier, ein Kontrollorgan befugt ist, eindeutig geschäftsführende Aufgaben gegebenenfalls ohne oder gegen den Vorstand zu erlassen oder auch nur entsprechende Vorschläge des Vorstandes nicht auszufertigen, kann eine spätere klare Verantwortungszuweisung für Fehlentwicklungen nicht vorgenommen werden. Dies setzt den alten Zustand, der mitverantwortlich für die Fehlentwicklungen in der Arbeitsverwaltung war, fort.

Das in den Gesetzesbegründungen vorgegebene Ziel einer klar zugeordneten persönlichen Ergebnisverantwortung auf allen Handlungsebenen wird nicht erreicht.

3. Flächendeckende Einrichtung von Jobcentern

Diese Neuerung ist ausdrücklich zu begrüßen. Allerdings stellt sich die Frage, ob die gesetzlichen Rahmenbedingungen geeignet sind, die Erwartungen in die Jobcenter auch zu erfüllen.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat sich in den zurückliegenden Jahrzehnten in ihrer Eigenschaft als Problemverwalter gesehen und bewährt. Sie war nicht darauf ausgerichtet und ist es heute noch nicht, aktive Arbeitsvermittlung im Sinne eines Maklers zwischen Angebots- und Nachfrageseite zu betreiben. Auch die kurzfristige Einstellung von mehr als 10.000 neuen Arbeitsvermittlern kann dieses strukturelle Problem nicht lösen. Vor die-sem Hintergrund ist es abzulehnen, das ALG II in die alleinige Verantwortung der Bundesagentur zu stellen. Die in diesem Bereich aktiven Kommunen haben insoweit bessere Arbeit geleistet, sie agieren auch näher an den Betroffenen vor Ort.

Die Gesetzesvorschläge zum SGB II und III sollten dahingehend überarbeitet werden, dass die kommunale Seite aktiv und gleichberechtigt eingebunden wird.

In jedem Fall ist zu empfehlen, die gespaltene Rechtswegzuständigkeit für das ALG I (zu den Sozialgerichten) und das ALG II (zu den Verwaltungsgerichten) aufzuheben und einen einheitlichen dem Sachzusammenhang verpflichteten und die Bürokratie entschlackenden Rechtsweg zu den Sozialgerichten zu eröffnen.

4. Transparenz der Verwaltung und der Finanzströme, Wirkungsanalyse.

Zum Bürokratieabbau und zur Kundenorientierung gehören Transparenz der Abläufe und der Finanzströme sowie eine kontinuierliche Wirkungsanalyse. Als Kunden sind dabei sowohl die direkt Betroffenen wie die Bürgerinnen und Bürger allgemein zu verstehen, die wesentliche Teile des Systems über Steuern mitfinanzieren.

Aus diesem Grund ist es notwendig, eine begleitende Wirkungsforschung zu ermöglichen, die eine Datenweiter-gabe unter Beachtung des individuellen Datenschutzes über das Institut für Arbeitsmarktforschung hinaus an Dritte zu diesem Zwecke zulässt. Die Bundesagentur der Zukunft muss sich einer solchen Kontrolle durch Dritte stellen, gerade um die Veränderung gegenüber der Vergangenheit zu dokumentieren.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die erkennbare Trennung der Finanzströme von versicherungsfinanzierten und steuerfinanzierten Leistungen.

Die Politik muss entscheiden, welche steuerfinanzierten arbeitsmarktpolitischen Programme sie bei der Bundesagentur im Wege des Kontraktmanagements in Auftrag gibt, ohne hierfür Versicherungsleistungen in Anspruch zu nehmen.

Für eine solche erkennbare Transparenz fehlen bisher die gesetzlichen Vorgaben.

Sie wären u.a. auf dem Weg zu erreichen, wie sie die Fraktion der FDP, in ihrem Antrag „Neuordnung der Bun-desanstalt“ BT- Drucksache 15/1576 vorschlägt. Dort wird eine vollkommene organisatorische Trennung von Versicherungs- und sonstigen Arbeitsmarktleistungen durch die Schaffung einer Versicherungsagentur und einer Arbeitsmarktagentur gefordert. Angesichts des weit fortgeschrittenen Gesetzgebungsverfahrens und der mannig-fachen Folgeprobleme soll dieser Vorschlag hier nicht weiter erörtert werden.

Die notwendige organisatorische Trennung kann und sollte aber im Gesetz ausdrücklich dadurch vorgesehen werden, dass unter dem Dach der einheitlichen Bundesagentur eigenständig verantwortliche Einheiten für Versicherungsleistungen und sonstige steuerfinanzierte Programme vorgesehen werden. Unter diesen Umständen

ließe sich auch exakt bestimmen, um welchen Prozentsatz die Arbeitslosenversicherung gekürzt und damit Lohn-nebenkosten verringert werden könnten.

Berlin 30.9. 2003

Hartmut Bäumer

Geschäftsführer BRIDGES Consulting Public Affaris & Management GmbH

Arbeitsrichter a.D.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**650**

29. September 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Prof. Dr. Horst-Manfred Schellhaaß, Universität Köln

1. Umgestaltung der Bundesanstalt für Arbeit

Die Vereinfachung der Verwaltungsabläufe, die größere Dezentralisierung sowie die stärkere Ergebnisverantwortung der Führungskräfte entsprechen modernen Managementmethoden. Mit Hilfe der Organisationsreform kann nach und nach die bisher inputorientierte in eine ergebnisorientierte Steuerung der Aufgabenerbringung umgestaltet werden.

Kritisch ist die weiterhin bestehende Drittelparität in den Selbstverwaltungsorganen der Bundesagentur für Arbeit zu beurteilen. Zweifelsohne sind die Erfahrungen der Arbeitsmarktakteure für die Vorbereitung von Beschlüssen von großem Nutzen. Anreiztheoretisch ist jedoch zu erwarten, dass die Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich stärker an den Interessen der Arbeitsplatzbesitzer sowie der Unternehmen orientieren als an den Interessen der Arbeitslosen und ihrer schnellen Wiedereingliederung (vgl. auch den Beschlussantrag der FDP-Fraktion). Auch in der Vergangenheit waren die Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit bei der Überbrückung von Beschäftigungskrisen der Unternehmen oder bei der sozialverträglichen Frühverrentung von Arbeitnehmern zielgerichteter als bei den Maßnahmen zur Wiedereingliederung der Arbeitslosen konzipiert. Es wäre deshalb zu überlegen, ob den Selbstverwaltungsorganen nicht auch einige unabhängige Sachverständige angehören sollten, die die vor allem auf die Kompatibilität der vorgesehenen Maßnahmen mit einem funktionsfähigen Arbeitsmarkt achten.

2. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Die Zusammenfassung der Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen zu einer einheitlichen Leistung ist grundsätzlich zu befürworten. Ebenso ist die Substitution der individuellen Berechnung des Lohnkostenzuschusses durch eine pauschalisierte Förderung zu begrüßen. Positiv zu werten ist ebenfalls der Wegfall der Versicherungspflicht zur Bundesanstalt für Arbeit für Maßnahmeteilnehmer, da die Versicherungspflicht in der Vergangenheit zu einer missbräuchlichen Inanspruchnahme dieses Instruments angereizt hat.

Diese Verbesserungen bei der verwaltungsmäßigen Umsetzung von ABM und SAM können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit dieser Instrumente nahe Null ist. Was hilft die Verschlankung bei der Verwaltung dieser Instrumente, wenn praktisch kein Maßnahmeteilnehmer eine dauerhafte Anstellung auf dem ersten Arbeitsmarkt findet? Die im FDP-Antrag genannten Eingliederungsquoten geben die wenig aussagekräftigen Brutto-Wiedereingliederungen an; arbeitsmarktpolitisch relevant sind jedoch nur die Netto-Wiedereingliederungsquoten. Da ohne ABM/SAM-Förderung fast genau so viele Arbeitslose wie mit ABM/SAM-Förderung eingestellt werden, ist der Netto-Effekt der Förderung sehr gering.

Worin liegen die Gründe für den Misserfolg von ABM/SAM? Da ABM im Regelfall außerhalb von Unternehmen durchgeführt werden, können die Teilnehmer per definitionem kein betriebsspezifisches Humankapital erwerben. Die gesetzlichen Vorschriften verhindern weitgehend auch den Erwerb von marktgängigem allgemeinem Humankapital: Auf Grund des Zusätzlichkeitserfordernisses, wonach nur Aktivitäten gefördert werden dürfen, die sonst nicht erbracht werden würden, erwerben die Maßnahmeteil-

nehmer nicht die auf dem ersten Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen, sondern im wesentlichen nur Qualifikationen, die für moderne Produktionsverfahren nicht mehr nachgefragt werden. Beispiel: ABM-Teilnehmer reinigen häufig Straßen und Plätze mit einem Besen, während auf dem ersten Arbeitsmarkt die Straßenreinigung mittels einer Maschine erfolgt. Aus ökonomischer Sicht können deshalb ABM die Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen nicht verbessern.

Angesichts der Wirkungslosigkeit von ABM sollten diese sofort eingestellt werden. Der Vorschlag, ABM in Westdeutschland sofort und in Ostdeutschland in Stufen völlig auslaufen zu lassen, geht in die richtige Richtung. Allerdings wäre es angesichts der Tatsache, dass ABM in Ostdeutschland genauso unwirksam wie in Westdeutschland sind, konsistent, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der gesamten Bundesrepublik sofort einzustellen.

Eine wirkliche Integration der Arbeitslosen versprechen die Eingliederungszuschüsse. Eine Mitarbeit im realen Produktionsprozess vermittelt zum einen die marktgängigen allgemeinen Qualifikationen und zum anderen die betriebsspezifischen Qualifikationen. Die im Gesetz vorgesehene Beschränkung der Eingliederungszuschüsse auf Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen und auf besonders betroffene schwerbehinderte Menschen ist kontraproduktiv. Es ist der Nachteil der traditionellen aktiven Arbeitsmarktpolitik, dass sie erst dann eingreift, wenn der Schaden besonders groß geworden ist, d. h. bei den Langzeitarbeitslosen. Statt der Kompensation von Produktivitätsnachteilen bei Langzeitarbeitslosen sollte die aktive Arbeitsmarktpolitik vor allem den Eintritt in die Langzeitarbeitslosigkeit verhindern. Höchste Priorität sollte es haben, Arbeitslose innerhalb der ersten sechs Monate mit einem geringen Eingliederungszuschuss wieder zu integrieren, denn nach dieser Zeit ist eine Wiedereingliederung – wenn überhaupt – nur noch mit überproportional steigendem Aufwand möglich. Durch das neue Instrument des "Profiling" sollte es möglich sein, die Mitnahmeeffekte bei einer frühzeitigen Förderung von Arbeitslosen zu minimieren.

Die Fortentwicklung der Instrumente zur Abfederung von Personalabbauprozessen bei betrieblichen Restrukturierungen zu Transfermaßnahmen bzw. zu Transferkurzarbeitergeld ist im Prinzip zu begrüßen. Aus ökonomischer Sicht sollten Abfindungen aus Sozialplänen in pauschalierter Form die Aufwendungen für die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz kompensieren (Steuerungsfunktion des Sozialplans). Da Abfindungen, die an den einzelnen Arbeitnehmer ausgezahlt werden, selten zu diesem Zweck eingesetzt werden, haben Transfersozialpläne eine wesentlich bessere Arbeitsmarktwirksamkeit. In den Transfersozialplänen wird das Wissen des alten Arbeitgebers über die Stärken und Schwächen des Arbeitnehmers genutzt, um einen passenden Arbeitsplatz für den Arbeitnehmer zu finden. Das Transferkurzarbeitergeld sollte maximal sechs Monate gezahlt werden, da bereits nach diesem Zeitraum die Eingliederungschancen von Arbeitslosen rapide sinken – und nicht erst nach zwölf Monaten wie im Gesetzentwurf.

3. Altersteilzeit und Frühverrentung

Nach dem liberalen Grundverständnis moderner Gesellschaften ist es zu befürworten, wenn nicht der Staat oder die Tarifpartner ein kalendermäßig genau bestimmtes Ende der Berufstätigkeit vorgeben, sondern das Individuum selbst den Zeitpunkt für den Übergang in den Ruhestand bestimmen kann. Allerdings gehört es auch zu diesem Verständnis, dass die Bürger für die finanziellen Folgen ihrer Entscheidungen gerade stehen müssen. Eine Sozialisierung der Verluste durch die Anlastung der Kosten der Frühverrentung auf die Sozialversicherung, den Staat oder die Unternehmen ist ökonomisch nicht gerechtfertigt.

Die Bundesregierung schreibt in ihrer Begründung zum Gesetzentwurf: "Die Altersteilzeit hat sich zu einem erfolgreichen Instrument der aktiven Arbeitsförderung mit hohen Teilnehmerzahlen und erheblichem Fördervolumen entwickelt und hierdurch Einstellungsmöglichkeiten für Jüngere geschaffen". Über die arbeitsmarktpolitische Effizienz dieses Instrumentes besagt dies jedoch überhaupt nichts. Denn im besten Falle wird ein älterer Arbeitnehmer, der mit Hilfe der Subventionen ausgegliedert worden ist, durch einen jüngeren Arbeitnehmer ersetzt; dann bleibt die Gesamtbeschäftigung konstant. In vielen Fällen nutzen die Unternehmen die Ausnahmemöglichkeiten oder verzichten auf eine Wiedereinstellung beim Ausscheiden eines nicht geförderten Arbeitnehmers; in diesen Fällen sinkt auf Grund der subventionierten Frühverrentungsmöglichkeiten der Gesamtumfang der Beschäftigung.

Die Bundesrepublik Deutschland hat seit den 80er Jahren in einem internationalen Vergleich besonders stark zu dem Instrument der Verknappung des Arbeitsangebotes durch die Frühverrentung von älteren Arbeitnehmern gegriffen. Die Folge war eine sinkende Beschäftigung und steigende Arbeitslosigkeit, weil die Frühverrentung nicht zum Nulltarif zu haben ist. Die Kosten der Frühverrentung haben in Form steigender Lohnnebenkosten die Rentabilität der Arbeitsplätze verschlechtert mit der Folge, dass die marginalen Arbeitsplätze entweder völlig abgebaut oder ins Ausland verlagert worden sind.

Die Bundesregierung geht bei der Subventionierung der verschiedenen Formen der Frühverrentung von der unzutreffenden Vorstellung aus, dass es ein gegebenes Arbeitsvolumen gäbe. Aus ökonomischer Sicht ist diese Annahme jedoch grundfalsch. Zusätzliche Beschäftigung entsteht, wenn der Produktionsfaktor Kapital durch den Produktionsfaktor Arbeit substituiert wird. In einer Marktwirtschaft gibt es wirtschaftliche Anreize zu einem stärkeren Einsatz von Arbeitskräften, wenn diese relativ billiger werden: d. h. die Beschäftigung in Deutschland können wir nur durch eine sehr zurückhaltende Lohnpolitik steigern; dazu gehört auch der Verzicht auf eine Subventionierung der Frühverrentung, denn die Kosten für die Zuschüsse zum Lohn bzw. für die Rentenzahlungen erhöhen die Lohnnebenkosten.

Ich möchte das Ergebnis kurz zusammenfassen: Jedem Arbeitnehmer sollte es freistehen, über den Zeitpunkt seines Ausscheidens aus dem Arbeitsleben selbst zu entscheiden. Allerdings muss er die finanziellen Folgen seiner Entscheidung selbst tragen, d. h. seine Rente wird mit versicherungsmathematischen Abschlägen gekürzt. Dies ist ein Erfolg versprechen-

der Weg, um das tatsächliche Renteneintrittsalter näher an das gesetzliche Renteneintrittsalter zu bringen.

DEUTSCHER BUNDESTAG Ausschussdrucksache 15(9)**697**
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

6. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Professor Dr. Werner Jann, Universität Potsdam

Die vorliegenden Anmerkungen beziehen sich ausschließlich auf den Bereich "Umbau der Bundesanstalt für Arbeit". Da einige der für die Anhörung festgelegten Themen (insbesondere "Flächendeckende Einrichtung von Job-Centern" und "Kontraktmanagement/Zielsteuerung" auch im Vierten Gesetz geregelt werden, wird gelegentlich darauf Bezug genommen.

1. Flächendeckende Einrichtung von Job-Centern

1.1. Es ist sinnvoll und unbeding notwendig, Job-Center als einheitliche Anlaufstellen für alle Arbeitslosen und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und als lokale Zentren für alle arbeitnehmerbezogenen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, in denen Arbeitssuchende und Ausbildungssuchende mit dem Ziel der Eingliederung in das Erwerbsleben umfassend betreut werden, flächendeckend einzurichten.

Es ist auch richtig, die Aufgabe der Einrichtung von Job-Center der zukünftigen Bundesagentur zuzuweisen. Nur die BA ist in der Lage, das Ziel einer möglichst schnellen, passgenauen und nachhaltigen Erwerbsintegration in den ersten Arbeitsmarkt umzusetzen. Sie verfügt über das notwendige Know How und Personal (Vermittler, Berufsberater), die notwendige technische Unterstützung (z.B. virtueller Arbeitsmarkt) und agiert nicht lokal begrenzt sondern in regionalen und überregionalen Arbeitsmärkten. Eine Zuweisung dieser Aufgaben an die Kommunen würde die überkommene Spaltung in einen ersten Arbeitsmarkt (für den dann die BA zuständig wäre) und einen zweiten (in der Zuständigkeit der Kommunen) weiter unterstützen. Diese traditionelle Spaltung darf nicht organisatorisch verfestigt werden sondern ist unbedingt zu überwinden. Genau dies war die Intention der Hartz-Vorschläge.

1.2. Aus diesem Grund darf es keinen Unterschied geben zwischen den von der BA geplanten Kundenzentren und dem vom Gesetz vorgesehenen Job-Centern. Jedes Kunden-Center der BA ist als Job-Center auszugestalten, in dem je nach den speziellen Bedürfnissen mit Kommunen und anderen Trägern kooperiert wird. Die derzeit bestehende begriffliche Verwirrung sollte beseitigt werden (Kundenzentrum vs. Job-Center).

1.3. Alternative Vorschläge, etwa der von der FDP (BTDrs. 15/1576) oder der CDU/CSU (im EGG) vorgelegte Vorschlag, Job-Center vollständig den Kommunen zu überlassen, sind nicht zielführend und daher abzulehnen:

- eine solche Regelung würde die Spaltung in Arbeitslose 1. Klasse (ALG I Bezieher in den Kundenzentren der BA) und 2. Klasse (ALG II Bezieher bei den Kommunen) verfestigen und damit das zentrale Ziel des Gesetzes, optimale Betreuung und Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt für alle Arbeitslosen, torpedieren;
- die Regelung würde weiter bedeuten, dass die Aufgabe der Integration von ALG II Beziehern allein Sache der Länder und Kommunen ist, während der Bund für die Kosten aufkommt - dies ist mit einer Kongruenz von Aufgaben- und Finanzverantwortung nicht vereinbar und würde unweigerlich zu erheblichen hFehlsteuerungen führen;
- die implizite Annahme, Kommunen seien für die Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt besonders geeignet, ist empirisch nicht zutreffend - zwar gibt es einige wenige Kommunen, die vorbildliches geleistet haben, aber sie sind keineswegs repräsentativ, das Gros

der bundesdeutschen Kommunen ist auf diesem Gebiet wenig aktiv und verfügt nur über geringe Erfahrungen;

- schließlich sollte unbedingt beachtet werden, dass die entscheidenden Spitzenverbände der Kommunen, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund, sich eindeutig gegen eine Übernahme dieser Aufgaben ausgesprochen haben! Insbesondere gegenüber den kreisfreien Städten spielen die Landkreise in diesem Zusammenhang bisher allenfalls eine untergeordnete Rolle. Es ist nicht auszuschließen, dass die Landkreise hier auch langfristige Interessen der Akquirierung neuer Aufgaben verfolgen.

1.4. Job-Center werden allerdings - wenn ich es recht sehe - nur in einem einzigen §§ des durch das "Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" geänderten SGB III erwähnt, und zwar im Fünften Abschnitt (Datenschutz) § 395 "Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Daten durch die Bundesagentur", dort Ziff. 11. Die wichtigere Änderung im §9 SGB III (Absatz 1a) steht in Art. 3 des "Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt". Diese Vorschrift könnte allerdings auch im Dritten Gesetz enthalten sein, da sie m.E. nicht zustimmungspflichtig ist.

2. Kontraktmanagement/Zielvereinbarung

2.1. Die vorgesehene Einführung von Kontraktmanagement auch zwischen Bundesregierung und Bundesanstalt ist sinnvoll und entspricht den internationalen Erfahrungen (Art. 1, Nr. 4, ndeuer Absatz 3 § 1 SGB III). Die Intention (siehe Begründung), dass in den Bereichen, in denen das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit bisher Fachaufsicht ausübt, fachaufsichtsrechtlichen Weisungen durch entsprechende Vereinbarungen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ersetzt werden, ist sehr zu begrüßen, sie sollte deutlicher im Gesetzestext verankert werden (Vereinbarungen nicht nur über beschäftigungspolitische Ziele).

2.2. Allerdings ist damit die vorgesehene Bestätigung der Fachaufsicht nicht zu vereinbaren (z.B. § 47 Viertes Gesetz Abs. 2: "Die Aufsicht erstreckt sich darauf, dass ... 2. die Leistungen zweckmäßig erbracht werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kann der Bundesagentur Weisungen erteilen und sie an seine Auffassung binden" aber z.B. auch § 7 Bundeskindergeldgesetz [Art 102]). Sie sollte abgeschafft werden, weil sie dem Sinn und Zweck von Zielvereinbarungen diametral widerspricht. Diese klassische hierarchische Steuerung durch Einzelweisungen soll ja gerade überwunden werden. Das Ministerium soll über Ziele steuern, was "zweckmäßig" ist, soll die Bundesagentur entscheiden, ohne sich mit Einzeleingriffen und Weisungen des Ministeriums auseinandersetzen zu müssen. Die Rechtsaufsicht reicht in diesen Fällen vollkommen aus, ein mögliches Eingriffsrecht des Ministeriums kann ggf. in den Zielvereinbarungen festgelegt werden.

2.3. Die Vorschrift (Art 1, Nr. 26, § 77a SGB III), dass bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie bei der Haushaltswirtschaft auch weiterhin grundsätzlich die Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung gelten sollen, in Einzelfällen jedoch zur Steigerung der Flexibilität des Handelns der Bundesagentur für Arbeit Abweichungen erforderlich sein können und in diesen Fällen durch schriftliche Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundesagentur von den haushaltsrechtlichen Regelungen des Bundes abgewichen werden kann, ist überflüssig. Hier sollte dem Vorschlag der Hartz-Kommission gefolgt werden, die Bundesanstalt grundsätzlich aus den Bindungen der BHO zu entlassen.

3. Regionale Gliederung

3.1. Es ist richtig, sämtliche Ebenen (Zentrale, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit) durch gleichartig organisierte Geschäftsführungen zu führen.

3.2. Ich habe Verständnis dafür, dass die BA vorläufig - d.h. während der Umbauphase - nicht auf die Landesarbeitsämter, die neuen Regionaldirektionen, verzichten will. Allerdings muss unbedingt verhindert werden, dass die Landesarbeitsämter ihre alte Rolle als bürokratische Mittelinstanz ohne sichtbaren "Mehrwert" perpetuieren.

4. Selbstverwaltung

4.1. Die Neuordnung der Selbstverwaltung, insbesondere die Trennung von Verantwortung und Kontrolle ist richtig. Sie ist notwendig, um die in der Vergangenheit aufgetretenen Verquickungen zwischen Aufsichts- und Trägerinteressen zu beseitigen.

4.2. Es ist sinnvoll, auf der Ebene der Regionaldirektionen die überkommene Selbstverwaltung abzuschaffen, da ansonsten das Prinzip der klaren Verantwortung für Leistungen und Ergebnisse auf der Basis von Zielvereinbarungen durchbrochen würde.

5. Personalstruktur

5.1. Die im Gesetzentwurf vorgesehene grundsätzliche Beibehaltung des Berufsbeamtentums (§§ 387ff, SGB III) ist kontraproduktiv und durch keinerlei inhaltliche Überlegungen gerechtfertigt. Es ist eine reine Maßnahme der strukturellen Besitzstandswahrung. Sie führt zu erheblichem zusätzlichen Regelungsbedarf (z.B. Bestellung auf Zeit, Stellenzulagen) und schreibt auf Dauer eine zweigleisige Personalstruktur fest, mit allen bekannten Problemen und Unzulänglichkeiten (Ungleichbehandlung, Unzufriedenheit, Kumulation negativer Elemente, Doppeladministration). Es gibt keinen ersichtlichen Grund, warum dieser alte Zopf nicht endgültig abgeschnitten wird. Gerade weil die Bundesagentur als "Erster Dienstleister am Arbeitsmarkt" grundsätzlich neu aufgestellt wird ist unverständlich, warum hier weiter zweigleisig gefahren werden soll.

5.2. Dem Vernehmen nach will die Bundesagentur zukünftig auf die Einstellung von Beamten verzichten. Wenn die im Gesetzesentwurf enthaltenen umfangreichen Regelungen nur als Übergangsregelungen gemeint sind, sollte dies deutlich werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Konflikt über Zulässigkeit und Möglichkeiten der Verbeamtung innerhalb der BA ausgetragen werden muss und die Bundesagentur damit auf Dauer belastet.

Prof. Dr. Werner Jann

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**699**

6. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Professor Dr. Dieter Schimanke, Staatssekretär a.D.

A. Umbau der Bundesanstalt für Arbeit
- I. Kontraktmanagement/Zielvereinbarung
- II. Regionale Gliederung
- III. Selbstverwaltung
- IV. Job-Center

B. Vereinfachung des Leistungsrechts
- I. Arbeitslosengeld
- II. Arbeitsbeschaffungs-/Strukturanpassungsmaßnahmen
- III. Beschäftigungsschaffende Infrastrukturförderung

C. Verstärkung des aktivierenden Ansatzes der Arbeitsmarktpolitik
- I. Transfermaßnahmen
- II. Berufsrückkehrerinnen/Berufsrückkehrer

A. Umbau der Bundesanstalt für Arbeit

Der Gesetzentwurf setzt den – nicht erst im Jahr 2002 – begonnenen Prozeß der Modernisierung der Bundesanstalt für Arbeit (zukünftig: Bundesagentur für Arbeit) konsequent fort. Sowohl hinsichtlich ihrer Ziele, Programme und Förderinstrumente, als auch bezüglich ihrer Steuerung ist die Bundesanstalt für Arbeit zu dem nach wie vor mit Abstand wichtigsten Dienstleister am Arbeitsmarkt „zukunftsfest“ zu machen. Der Gesetzgeber hat sich in der Vergangenheit über längere Zeit nicht diesen Anforderungen gestellt. Vielmehr hat er noch mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz vom 24.3.1997 das Leistungs- und Förderrecht hochgradig differenziert und sehr detailliert zu regeln versucht. Dabei hat er die Möglichkeiten der Bundesanstalt für Arbeit stark eingeschränkt, Inhalte von Programmen und Förderinstrumenten selbst auszugestalten (insbesondere durch Satzungen des Verwaltungsrates und Entscheidungen durch den Vorstand und den Präsidenten sowie durch die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter mit ihren Selbstverwaltungsorganen.)Eine Trendumkehr zur Vereinfachung des Leistungs- und Förderrechts sowie zur Erhöhung der dezentralen Verantwortung wurde in der 14. Legislaturperiode erkennbar: sowohl die Bundesanstalt selbst („Arbeitsamt 2000“) als auch der Gesetzgeber haben deutliche Schritte zur Modernisierung der Bundesanstalt und der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet. Besonders ist in diesem Zusammenhang das JOBAQTIV-Gesetz (Gesetz v. 10.12.2001) zu nennen.

Gleichwohl sind sowohl Bereiche verblieben, in denen durch Rechtsnormen zentral und mit hoher Spezifizierung versucht wird zu steuern. Ferner sind die Handlungsinstrumente der Bundesanstalt für die Binnensteuerung noch stark an traditionellen Verwaltungsmustern orientiert. Darunter fällt nicht zuletzt die grundsätzliche Geltung der Bundeshaushaltsordnung für das Dienstleistungs**unternehmen** Bundesanstalt für Arbeit (§ 77a SBG IV).

Im einzelnen:

III. Kontraktmanagement/Zielvereinbarung

Die Bundesanstalt für Arbeit hat bereits über einige Jahre versucht, mit geschäftspolitischen Zielen, die jährlich festgelegt, fortlaufend einer Ergebniskontrolle unterzogen und aktualisiert werden, die BA-internen Prozesse zu steuern. Die Ziele sind eingebunden in das Aktionsprogramm der Bundesrepublik, abgeleitet aus dem entsprechenden Programm der Europäischen Union. Dieser Ansatz sollte mit einem höheren Grad von inhaltlicher Verbindlichkeit und Konkretheit ausgestattet werden, um die Funktion einer zentralen Globalsteuerung bei dezentraler Entscheidungs- und Ergebnisverantwortung auch tatsächlich zu erfüllen. Insofern führt § 1 Abs. 3 SGB III

(neu eingefügt mit Art. 1 Nr. 4 des GesetzE) in die richtige Richtung.

Das Instrument der Zielvereinbarungen ist auch im Binnenverhältnis, insbes. über die Verwaltungsebenen hinweg, sinnvoll und sollte über den bisherigen Ansatz der Steuerung über geschäftspolitische Ziele und entsprechend angelegtes Controlling hinaus weiter entwickelt werden. Mit diesem Ansatz können Vorstand und Verwaltungsrat ihre zentrale Verantwortung wahrnehmen und zugleich mit einer dezentralen Ergebnisverantwortung verbinden. Dies kann zugleich die Zentralebene von der sonst zu hohen Entscheidungsfülle entlasten.

Die Bundesanstalt verfügt bisher nicht über ein eigenständiges Instrumentarium des Haushalts- und Finanzwesens, sondern ist eingebunden in das Haushaltsrecht des Bundes. Zur Modernisierung der BA gehört aber ein stärker betriebswirtschaftlich orientiertes System der Wirtschaftsführung. Die vorgesehene Änderung von § 77a SGB IV (Art. 3, Nr. 26 c GesetzE) könnte in diese Richtung führen, sollte unterstützt und genutzt werden und zukünftig zu einem eigenständigen Haushalts- und Finanzwesen der Bundesanstalt für Arbeit weiterentwikkelt werden. Die Änderungen des HGrSG und der BHO durch das Haushaltsrechts-FortentwicklungsG vom 22.12.1997 sind insoweit nicht hinreichend.

IV. Regionale Gliederung

In der Bundesrepublik Deutschland trägt traditionell der Bund – mit der Bundesanstalt für Arbeit zusammen – die Hauptverantwortung unter den öffentlichen Körperschaften für die Beschäftigungspolitik. Diese – verfassungsgestützte – Zuordnung ist aus verschiedenen Gründen weiterhin sinnvoll. Allerdings haben sich auch die Länder und Kommunen ihrer politischen Verantwortung für die Beschäftigungspolitik zu stellen. Sie tun dies mit unterschiedlichen Ansätzen und Programmen, die den regionalen und politischen Besonderheiten Rechnung tragen. Eine Verknüpfung mit den entsprechenden Programmen und Aktivitäten der BA ist sinnvoll und notwendig (z.B. bei beschäftigungsfördernden Programmen, bei EU-Programmen usw.). In diese Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse sind auch die anderen Akteure der Arbeitsmarktpolitik einzubeziehen (Sozialpartner, Kammern, Verbände etc.). Neben den Selbstverwaltungsorganen der BA erfüllen unterschiedliche Formen von Arbeitsmarktkonferenzen, regionale Pakte für Arbeit etc. diese Funktion.

Die Bundesanstalt war bisher auf drei Ebenen mit verantwortlichen Repräsentanten und mit Organen der Selbstverwaltung ausgestaltet, so daß sie mit den drei Ebenen des föderativen Staates korrespondierte (Bund-Länder-Kommunen). Auf jeder Ebene konnte über die verantwortlichen Repräsentanten und über die Selbstverwaltung der Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf abgedeckt und die Legitimation des jeweiligen Handelns herbeizuführen versucht werden. An dem Grundsatz dieser Dreigliedrigkeit der BA Strukturen sollte festgehalten werden, weil sonst die BA nicht mehr mit den politischen und verbandsmäßigen vertikalen Gliederungen im föderativen System verknüpft wäre und erheblichen Verlust an Wirkungsmöglichkeiten, Unterstützung und Absicherung erleiden würde.

Vorschlag:

1) Die Regionaldirektionen erhalten die Aufgabe, die Programme der BA, einschließlich des Haushalts, regional zu steuern und sich aktiv an der Koordination der Arbeitsmarktpolitik in der Region zu beteiligen.
2) Dieses Konzept erfordert u.a. folgende Gesetzesänderungen:
   a) Nach § 9 (Art. 1, Ziff. 9a) wird folgender § 9a eingefügt:

      „§ 9a Regionale Arbeitsförderung

      Die Regionaldirektionen koordinieren mit den Gebietskörperschaften and anderen Verantwortlichen der Arbeitsmarktpolitik in der Region Leistungen der Arbeitsförderung, soweit sie sich über den Bereich mehrerer Bezirke von Agenturen für Arbeit oder über den Bereich eines oder mehrerer Länder erstrecken. Sie sind verpflichtet, mit den Landesregierungen mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, eine Verzahnung von Arbeitsförderung mit der Struktur-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Länder herbeizuführen. Sie können sich auch mit Zustimmung der Zentrale an Arbeitsmarktprogrammen der Länder beteiligen. Hierzu stellt ihnen die Zentrale Mittel in angemessener Höhe im Rahmen des Haushaltsplans zur Verfügung. Die Regionaldirektion kann einen regionalen Finanzausgleich durchführen.“
   b) Nach § 368a (Art. 1, Ziff. 222) wird folgender § 368b eingefügt:

      „§ 368b Aufgaben der Regionaldirektion

      Die Regionaldirektionen haben insbesondere folgende Aufgaben:

      1. Sie erfüllen die Verpflichtungen aus den Zielvereinbarungen mit der Zentrale; diese sind mindestens einmal jährlich zu verhandeln und abzuschließen.
      2. Sie erbringen Leistungen der Arbeitsförderung im Rahmen des § 9a. Dazu gehören insbesondere Maßnahmen zur Bewältigung des regionalen und strukturellen Wandels in Absprache mit den Landesregierungen und anderen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik. Dabei unterstützen sie die regionalen Entwicklungskonzepte des Landes.
      3. Sie unterstützen Unternehmen bei der Personalgewinnung, soweit es sich um Projekte von überörtlicher Bedeutung oder mit einem außergewöhnlichen Arbeitskräftebedarf handelt.
      4. Ihnen obliegt die Fortbildung des Personals und die Personalentwicklung der Agenturen für Arbeit im Rahmen der Zielvereinbarungen mit der Zentrale.
      5. Sie schließen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Zielvereinbarungen mit den Agenturen für Arbeit ab.
      6. Sie können mit Zustimmung der Zentrale durch Verwaltungsvereinbarungen die Durchführung befristeter Arbeitsmarktprogramme eines Landes übernehmen.“
3) Aus den Änderungen zu 1) und 2) ergibt sich eine Reihe von Folgeänderungen im Gesetzentwurf.

III. Selbstverwaltung

Die Selbstverwaltung ist ein tragendes Prinzip der deutschen Sozialversicherung. Sie ist bekanntlich nicht aus dem Demokratieprinzip geboren, sondern aus dem Gedanken der Einbindung relevanter Personen, Gruppen

und Verbände und der Teilung von Verantwortung. In den Selbstverwaltungsorganen sind ganz überwiegend die Sozialpartner vertreten. Eine Besonderheit stellt die Arbeitslosenversicherung dar, als zusätzlich auch die Gebietskörperschaft Bund/Länder/Kommunen wegen deren öffentlicher Verantwortung für Beschäftigungspolitik eingebunden sind. – Wieweit die genannten Akteure ihre Funktionen auch tatsächlich jeweils erfüllt haben, ist diskussionsfähig, kann hier aber nicht erörtert werden.

Das strukturelle Prinzip, die verantwortlichen Akteure der Arbeitsmarktpolitik – und bezüglich der Sozialpartner zudem aufgrund der dominanten Finanzierung durch lohnbezogene Beiträge – in die Entscheidungen einzubeziehen und somit das Handeln der BA auf eine breitere Wissens- und Legitimationsbasis zu stellen, bleibt richtig. Es entspricht insgesamt auch den Entwicklungstendenzen in anderen Ländern, Verhandlungs- und Konsensstrukturen zu schaffen, ohne die politische Verantwortung von Regierung und Parlament im ihrem Kern in Frage zu stellen.

Für die BA macht es Sinn, durch Einbindung der genannten Akteure in Organen der Selbstverwaltung den Wirkungsgrad des eigenen Handelns zu erhöhen und möglichst in breitem (regionalen) Konsens zu handeln.

Dies gilt auch für den neuen Ansatz, der BA eher einen unternehmensähnlichen Charakter zu geben. Sie ist und bleibt eine Einrichtung besonderer Art mit einem wichtigen Auftrag, öffentliche Aufgaben wahrzunehmen. Und diesbezüglich hat die Selbstverwaltung auch in Zukunft eine positive Funktion – wie Parallelen zur Kommunalverwaltung zeigen, wo auch unternehmensähnliche Handlungsmuster eingeführt werden, ohne die kommunale Selbstverwaltung in ihren zentralen Funktionen zurückzudrängen.

Daraus folgt, daß alle drei Ebenen der BA mit Organen der Selbstverwaltung ausgestattet sein sollten und daß diese an wesentlichen Entscheidungen – vor allem der Arbeitsmarktpolitik – maßgeblich, d.h. auch mit Entscheidungskompetenz, mitwirken.

Für zwei Probleme müssen Lösungen gefunden werden.

Erstens: Wenn das Selbstverwaltungsorgan Entscheidungskompetenzen hat, kann dies mit der Verantwortung von Vorstand/Präsidium/Direktorium im Konfliktfall kollidieren. Zur Lösung dieses Konfliktes muß es Regeln geben. Hier bietet sich das Modell der Konfliktregelung des Kommunalrechts an: bei Auseinandersetzungen über Recht- und Zweckmäßigkeit von Entscheidungen gibt es entsprechende Verfahrensrgelungen (vgl. z.B. § 43 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein; für angenommene Rechtsverstöße enthält § 38 SGB IV eine Regelung, die jedoch im Streitfall die Aufsichtsbehörde einbezieht).

Zweitens sieht der Gesetzentwurf vor, daß für Mitglieder in den Selbstverwaltungsorganen **keine Stellvertreter** bestellt werden können. Damit wird ein durchgängiges Prinzip der Sozialversicherungsorgane aufgegeben. Neben diesem formalen Argument gibt es aber auch eine Reihe von Gründen, die gegen diese Änderung sprechen. Es muß ein Interesse seitens der BA bestehen, möglichst einflußreiche und kompetente Personen für die Selbstverwaltungsorgane zu gewinnen. Diese verfügen jedoch nur über begrenzte Zeitbudgets und Terminfreiheit. Nur eine Stellvertretungsregelung vermag die Beratungs- und Beschlußfähigkeit zu gewährleisten. Für den Verwaltungsrat kommt hinzu, daß dieser seit dem 1.7.2002 von 51 auf 21 Mitglieder verkleinert wurde (also bereits um fast 60 %). Um das Spektrum der unterschiedlichen Branchen und Regionen abzudecken, wäre eine weitere Reduzierung der einbezogenen Personen um 50 % schlechterdings kontraproduktiv und würde vor allem auch die Ausschußarbeit zum Erliegen bringen. Für die Gebietskörperschaften kommt hinzu, daß die Kommunalebene – bei drei Spitzenverbänden – nur noch mit einer Person vertreten wäre. Und die 16 Länder, die bis Juni 2002 alle eine Person (Mitglied oder Stellvertreter) über den Bundesrat entsenden konnten, würden auf drei Personen reduziert. In dem seit Juli 2002 praktizierten Modell haben sich die Länder einstimmig auf eine Vertretungsregelung verständigt, die sowohl die unterschiedlichen Regionen, die Größe der Länder und verschiedene Ansätze der Arbeitsmarktpolitik wiederspiegelt; dieser Konsens würde zerstört.

Vorschlag:

1) In Art. 1, Nr. 222 wird in § 373 (Verwaltungsrat) folgender Absatz 1a) eingefügt:

   „(1a) Die Festlegung der Grundlinien der Politik der Bundesagentur für Arbeit, der Abschluß von Zielvereinbarungen gem. § 1 Abs. 3 und die grundsätzlichen Entscheidungen zum Vollzug des Haushalts erfolgen im Benehmen mit dem Verwaltungsrat."

2) Auch auf der mittleren Verwaltungsebene (Regionaldirektionen) besteht weiterhin ein Selbstverwaltungsorgan. Dieses ist insbesondere bei den Aufgaben gem. § 368b (neu, s.o.) zu beteiligen.

3) Konflitkregelung zwischen Leitung der BA, der Regionaldirektion und Leitung der AA einerseits und dem jeweiligen Organ der Selbstverwaltung andererseits entsprechend § 43 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein

4) In Art. 1, Ziff. 222 wird in § 371 Abs. 5 der Satz 2 ersatzlos gestrichen (d.h. Stellvertretung ist weiterhin möglich).

5) In Art. 1, Ziff. 222 wird § 374 wie folgt geändert:

   a) In Abs. 2 wird folgender Satz angefügt:

      „Zielvereinbarungen zur Durchführung der Arbeitsmarktpolitik mit der Regionaldirektion erfolgen im Benehmen mit dem Verwaltungsausschuß."

   b) Es wird folgender Absatz 5 angefügt:

      „(5) Im Rahmen der geschäftspolitischen Schwerpunkte der Bundesagentur für Arbeit beschließt der Verwaltungsausschuss über die Haushaltsmittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung."

IV. Job-Center

Im Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" vom August 2002 sind die sogen. Job-Center **die** lokalen Zentren am Arbeitsmarkt. Darin sollen alle arbeitsmarktrelevanten Beratungs- und Betreuungsleistungen integriert werden (bis hin zum Sozial- und Wohnungsamt). Der Denkrichtung der Kommission sollte gefolgt werden. Für die Ausgestaltung bedarf es einer Reihe von Klärungen und rechtlicher Regelungen.

Art. 3, Ziff. 3 des Entwurfes eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BT-DrS.

15/1516) enthält in einem neuen Absatz zu § 9 SGB III eine Richtungsorientierung, die noch erheblich ausfüllungsbedürftig ist. Einen Teil sollte der Gesetzgeber selbst regeln, nämlich Umfang der zu integrierenden Dienstleistungen und rechtliche Verpflichtungen für die einzelnen Dienststellen zur Zusammenarbeit. Dazu gehören in größerem Umfang auch Verpflichtungen für die Kommunen mit ihren einzelnen Ämtern (Wohnungsamt, Sozialamt, Jugendamt) und für einzelne Einrichtungen, soweit sie öffentlich gefördert werden (Schuldner- und Suchtberatungsstellen).

Vorschlag:

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wird die Regelung in § 9 Abs. 1a erheblich ausgebaut in Richtung: Verbindlichkeit hinsichtlich Vorhalten von Beratungsstrukturen, Systematik der zu erbringenden Dienstleistungen, wechselseitige Verpflichtung zur Zusammenarbeit von AA und kommunalen Ämtern (diese sollten z.B. den Teil der Wohnungsversorgung aktiv einbringen) usw.

Alternativ:

In das 4. Gesetz wird eine Ermächtigung aufgenommen, mit einer Verordnung der Bundesregierung, mit Zustimmung des Bundesrats, die Ausgestaltung der Job-Center bezüglich Funktion, Verpflichtungen und Verfahren zu regeln.

B. Vereinfachung des Leistungsrechts

I. Arbeitslosengeld

Der Ansatz im Gesetzentwurf, die detaillierten Regelungen zusammenzuführen und zu vereinfachen und damit Fehler der bisherigen Gesetzgebung (insbesondere 1997 bei der Eingliederung des AFG in das SGB) weiter zu korrigieren, ist ohne Einschränkung zu unterstützen. Dies gilt auch für die Pauschalierung der Leistungen, auch wenn damit subjektiv Ungerechtigkeiten im Einzelfall entstehen können. Aber Pauschalierungen sind – bei vernünftiger Ausgestaltung - grundsätzlich ein sinnvoller Ansatz in der Massenverwaltung des Leistungsrechts.

Der/die einzelne Sachbearbeiter/-in erhält einen größeren Auslegungs- und Handlungsspielraum – und damit auch erhöhte Ergebnisverantwortung – und wird zugleich zeitlich entlastet. Diese freien Personalkapazitäten können in Richtung Vermittlung und Betreuung – vornehmlich in den Job-Centern – umgeschichtet werden.

II. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen

Die Zusammenführung der Instrumente ist sinnvoll, wenn die Inhalte der verschiedenen Instrumente erhalten bleiben, soweit sie sich bewährt haben. Dies gilt grundsätzlich auch für die Pauschalierung (§ 264 SGB III).

Der Gesetzentwurf korrigiert behutsam die Zielsetzung dieser Ansätze der aktiven Arbeitsmarktpolitik (§ 260; Art. 1, Ziff. 260 sowie Begründung,S. 94/95). Es bleibt das Ziel der Eingliederung in den Arbeitsmarkt, daneben bestehen – für bestimmte Zielgruppen und regionale Arbeitsmärkte – weitere eigenständige Ziele: Erhaltung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit, Ermöglichung einer befristeten Beschäftigung u.a. Dies wird bei zukünftigen Evaluierungen zu beachten sein.

Die Leistung der Bundesanstalt ist als Zuschuß angelegt, da im Regelfall ein Dritter von den Arbeitsergebnissen begünstigt ist. Dieser Grundsatz kann aber dazu führen, daß an sich geeignete Träger oder Kommunen als Mitfinanzierer wegen eigener schwieriger wirtschaftlicher Lage ausfallen und AB-Maßnahmen nicht plaziert werden können. Dies war ständige Problemlage in den vergangenen Jahren bei den Wohlfahrtsverbänden, anderen gemeinnützigen Organisationen, Kommunen und Betrieben in ostdeutschen Arbeitsmarktregionen und zunehmend auch in strukturschwachen westdeutschen Arbeitsmarktregionen. Für diese Problemlagen reicht die Möglichkeit nicht aus, den Zuschuß der Agentur für Arbeit um bis zu 10 % zu erhöhen. Vorgeschlagen wird eine Erhöhung um bis zu 30 %. Dies sollte im Einvernehmen mit dem Organ der Selbstverwaltung geschehen.

Vorschlag:

In Art. 1, Ziff. 144 wird in § 264 Abs. 2 Satz 3

die Zahl „10“ durch die Zahl „30“ ersetzt.

III. Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung (§ 279 a SGB III)

Die Ergänzung in Art. 154, a), aa) – es sollen die Wörter „zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt“ eingefügt werden – kann zu Mißverständnissen führen. Zusammen mit dem bisherigen allgemein gehaltenen Wort „Infrastruktur“ führt der Wortlaut zu einer Einschränkung (Beschränkung auf Infrastruktur der Umwelt). Das ist weder sinnvoll (z.B. konnten bisher alte Sportanlagen beräumt und für neue Anlagen aufgeschlossen werden), noch offensichtlich gewollt (s. Begründung, S. 98).

Die Zurückdrängung der Selbstverwaltung in § 279a Abs. 6 ist nicht sachgerecht.

Vorschlag:

1) In Art. 1, Ziff. 154, a) wird die Einfügung aa) gestrichen.

   Alternativ: In Art. 1, Ziff. 154, a) wird der Doppelbuchstabe aa) wie folgt gefaßt:

   „Im einleitenden Satzteil werden nach dem Wort ‚Infrastruktur’ die Wörter , ‚einschließlich der Infrastruktur zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt’ eingefügt.“

2) In Art. 1, Ziff. 154, a) wird der Doppelbuchstabe cc) gestrichen.

C. Verstärkung des aktivierenden Ansatzes der Arbeitsmarktpolitik

I. Transfermaßnahmen

In Insolvenzfällen reicht erfahrungsgemäß der Zuschuss in Höhe von 50 % bis zur Höhe von 2.500 € nicht in allen Fällen aus (§ 216a Abs. 2; Art. 1 Ziff. 120 GesetzE). Er sollte daher im Bedarfsfall erhöht werden können. Das Einvernehmen mit der Selbstverwaltung ist sinnvoll, da die Vertreter der Selbstverwaltung die Situation entsprechend einschätzen können und die zusätzliche Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln mittragen sollten.

Vorschlag:

(zu Art. 1, Ziff. 120):

In § 216a Abs. 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Der Zuschuss kann im Einvernehmen mit dem Verwaltungsausschuss bis zu 90 Prozent der aufzuwendenden Maßnahmekosten, höchstens jedoch 3.500 € je geförder-

tem Arbeitsnehmer betragen, wenn

1. das Insolvenzverfahren über das Vermögen des Arbeitgebers eröffnet worden ist,
2. der Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens mangels Masse abgewiesen worden ist

oder

3. die Betriebstätigkeit im Inland vollständig beendet worden ist, ein Antrag auf Erhöhung des Insolvenzverfahrens nicht gestellt worden ist und ein Insolvenzverfahren offensichtlich mangels Masse nicht in Betracht kommt."

II. Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrer

Das geltende Recht sieht eine Rahmenfrist von drei Jahren vor (§ 124 Abs. 1), die auf zwei Jahre gekürzt werden soll (Art. 1 Ziff. 66, a) GesetzE). Diese Verkürzung erschwert die Lage vor allem für Personen, die einen Angehörigen gepflegt oder ein Kind betreut haben. Es empfiehlt sich deshalb, diesen Personenkreis aus der Verkürzung der Frist auszunehmen.

Vorschlag:

Art. 1 Ziff. 66, a) wird wie folgt ergänzt:

„In 124 Abs.1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

Für folgende Personen beträgt die Rahmenfrist drei Jahre:

a) Personen, die einen Angehörigen, der mindestens nach Pflegestufe I im Sinne des § 15 SBG XI pfegebedürftig ist, gepflegt haben,
b) Personen, die ein Kind unter drei Jahren betreut und erzogen haben."

Prof. Dr. Dieter Schimanke
Staatssekretär a.D.
Kortenkamp 9
22927 Großhansdorf

e-mail: Dieterschimanke@aol.com

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**707**
7. Oktober 2003

Materialien

I. zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576

II. zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -

b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -

c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -

d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Schriftliche Stellungnahmen der nicht eingeladenen Verbände

Schriftliche Stellungnahmen 2

Verband alleinerziehender Mütter und Väter VAMV e.V. 2
Deutscher Caritasverband 5
Deutscher Beamtenbund 10
Centralvereinigung Deutscher Wirtschaftsverbände für Handelsvermittlung und Vertrieb (CDH) 12
Pro Asyl Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V. 14
Zentralverband des Deutschen Handwerks 17
Paritätischer Wohlfahrtsverband 23
Deutscher Industrie- und Handelskammertag 28
Bundesarbeitsgemeinschaft Berufliche Perspektiven für Frauen e.V. 41
Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit e.V. 44
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) 47
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) 50
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 54
Eura-Consult für den Verband Berufliche Qualifizierung 65

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**649**

26. September 2003

Information für den Ausschuss

des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter VAMV e.V.

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - BT-Drs. 15/1516

Keine Arbeit um jeden Preis

Positionspapier
des Verbandes allein erziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V. (VAMV),
zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Die Lebenssituation der von Arbeitslosigkeit betroffenen Familien, insbesondere der Einelternfamilien, verschlechtert sich durch die Reduzierung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die verschärften Zumutbarkeitsregeln erheblich. Hier wird ein strukturelles gesellschaftliches Problem individualisiert, denn Arbeitslosigkeit wird vor allem als Problem des/der Erwerbslosen behandelt. Alle Maßnahmen zielen zurzeit darauf ab, den Druck auf diese zu erhöhen. Das ist unsozial. Es ändert zudem nichts am Arbeitsplatzmangel in Deutschland. Vordringliche Aufgabe der Politik wäre es deshalb, massiv auf die Ausweitung existenzsichernder Arbeitsplätze zu dringen.

Kindergeldzuschläge für Geringverdienende (zurzeit maximal 140 Euro) sind aus Sicht des VAMV ein Armutsbeschönigungszuschlag. Mit 140 Euro plus 154 Euro Kindergeld erreicht die Summe noch nicht einmal 300 Euro Kindergeld, die der VAMV und andere Verbände der Kampagne "Was sind dem Staat die Kinder wert?" seit Jahren als reguläres Kindergeld für **alle** Kinder fordern.

Es ist davon auszugehen, dass vor allem die Mini- und Midi-Jobber/innen mit Kindern, die aufgrund des niedrigen Lohnes Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe haben bzw. gehabt hätten, auf den Kindergeldzuschlag angewiesen sind.

Grundsätzlich gilt, dass sich systemimmanente Unzulänglichkeiten nicht durch Almosen ausgleichen lassen. Das System als solches ändert sich dadurch nicht. Allein, dass ein solcher Ausgleich für Familien mit Kindern für notwendig erachtet wird, belegt die ungenügende Berücksichtigung familiärer Belange in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Der Kindergeldzuschlag ist zugleich das Eingeständnis der Politik, dass Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor Familien keine Sicherung ihrer Existenz bieten können.

Niedrige Löhne sichern nicht die Existenz von Eltern und Kindern

Ein Mini-Job oder Midi-Job kann nach längerer Erwerbslosigkeit den Einstieg in das Erwerbsleben ermöglichen. Für Alleinerziehende gilt trotzdem: Hier werden Mütter, Väter und ihre Kinder in die materielle Armut getrieben. Mit diesen Jobs können Einelternfamilien sich weder existenzsichernd finanzieren, noch eine eigenständige Alterssicherung aufbauen.

Bereits heute sind unter den 4,169 Millionen geringfügig Beschäftigten 70 Prozent Frauen. Es ist davon auszugehen, dass auch der erweiterte Niedriglohnsektor ein Sektor wird, in dem überwiegend Frauen arbeiten werden. Der VAMV erwartet von Politik und Wirtschaft, dass sie vor allem Bedingungen schaffen (Flexibilisierung der Arbeitszeit, qualifizierte Teilzeitarbeit), unter denen die Anzahl existenzsichernder Arbeitsplätze erhöht werden kann. Einen politisch gewollten und massiv betriebenen Anstieg gering entlohnter Tätigkeiten lehnt der VAMV ab.

Im Unterschied zu den von der Politik favorisierten Mini- und Midi-Jobs sieht der VAMV in der Zunahme qualifizierter Teilzeitarbeit eine den Familien gerechter werdende Möglichkeit, mehr Menschen am Arbeitsprozess teilhaben zu lassen. Der Unterschied zu den geringfügig Beschäftigten liegt zum einen darin, dass je nach Höhe des Entgeltes und der vereinbarten Stundenzahl auch eine Teilzeitstelle existenzsichernd sein kann. Zum anderen sind Teilzeitarbeitnehmer/innen ihren vollerwerbstätigen Kolleg/innen rechtlich gleich gestellt.

Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe belastet die Schwächsten

Da die Zusammenlegung vor allem mit einem außerordentlichen Sozialabbau verbunden ist und das Einkommen betroffener Familien signifikant sinkt, ist sie in ihren finanziellen Konsequenzen - nicht aber im Hinblick auf eine effektive und kundenorientierte Zusammenarbeit beider Ämter - abzulehnen.

Der VAMV wehrt sich dagegen, dass in einer prekären gesamtgesellschaftlichen Situation die Schwächsten als erste belastet und "abgestraft" werden. Dass Alleinerziehende keine Anreize brauchen, um eine Erwerbstätigkeit

anzunehmen (eine der Begründungen für die Zusammenlegung der Leistungen), ist darüber hinaus genügend dokumentiert.

Vermittlung durch Job-Center: Kinderbetreuung muss gesichert sein

In den neuen Job-Centern sollen alle Erwerbsfähigen durch bessere Vermittlung und Integrationsleistungen in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden. Alleinerziehende, die ein größeres Arbeitsmarktrisiko tragen als allein lebende Frauen/Männer oder Ehefrauen/-männer, könnten von einer individuelleren Beratung und Vermittlung profitieren.

Allerdings verlangt die besondere Lebenssituation allein erziehender Mütter und Väter mit kleinen Kindern, dass deren gesundheitliche - sowohl physische als auch psychische - Konstitution und die ihrer Kinder berücksichtigt werden muss. Unabdingbar ist zudem, dass eine qualitativ hochwertige Betreuung der Kinder (auch bei Fort- und Weiterbildung sowie Umschulungen) sichergestellt wird.

PersonalServiveAgenturen (PSA): Keine Arbeit zu Dumping-Preisen

Etwa 30 Prozent der Zeitarbeitnehmer/innen finden über Zeitarbeit zu einem Dauerarbeitplatz. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass durch Zeitarbeit entliehene Mitarbeiter/innen in der Regel unterbezahlt werden. Selbst die Tarifverträge zwischen dem DGB und den großen Zeitarbeitsgesellschaften sind unter dem normalen Lohnniveau abgeschlossen worden.

Da die PSA sich zu einem großen Teil selbst finanzieren sollen, besteht die Gefahr, dass sie vor allem mit schnell vermittelbaren Zielgruppen arbeiten. Mütter mit kleinen Kindern gehören nicht dazu, sie sind Personen mit einem so genannten "Vermittlungshemmnis". Außerdem entsprechen die Rahmenbedingungen, unter denen Mütter arbeiten können, üblicherweise nicht den Anforderungen an die Mobilität und Flexibilität, die an Zeitarbeitskräfte gestellt werden. Da gerade "Personen mit Vermittlungshemmnissen" nur durch ein aufwendiges Coaching integrierbar sind, stellt sich für den VAMV die Frage, ob die PSA sich der aufwendigeren Klientel überhaupt annehmen werden.

Zumutbarkeitskriterien dürfen nicht die Stabilität von Familien gefährden:

Familien ziehen auch jetzt schon um, wenn der regionale Arbeitsmarkt ihnen keine andere Wahl lässt. Aber: Familien wägen schon der Kinder wegen sorgfältig ab, ob und wann sie aus ihrem sozialen Netz aussteigen.

Für Alleinerziehende vor allem mit kleinen und schulpflichtigen Kindern gilt hier, dass sie umso stärker auf soziale Netzwerke angewiesen sind, je schwächer unterstützende Einrichtungen ausgebaut sind. Vereinbarkeit braucht zuverlässige private Rahmenbedingungen, wenn öffentliche nicht verfügbar sind. Zudem ist die Bedeutung von gut funktionierenden sozialen Netzwerken für die Gesundheit und Erwerbsfähigkeit Alleinerziehender unbestritten.

Mobilitätsanforderungen wie ein Umzug oder auch längere Pendelzeiten zwischen Arbeitsplatz und zu Hause dürfen ebenso wie strengere Kriterien für die Zumutbarkeit eines Arbeitsplatzes nicht dazu führen, dass der Zwang zur Arbeit das Wohlbefinden von Eltern und Kindern sowie die Entwicklungschancen der Kinder nachhaltig beeinträchtigt. Es gilt hier im besonderen Maße die Erziehungsleistung von Eltern zu berücksichtigen und zu würdigen.

ABM und SAM sind eine Chance für Mütter im Osten

Natürlich muss die Integration in den ersten Arbeitsmarkt oberstes Ziel aller arbeitsmarktpolitischen Vermittlungen sein. Es hat sich in der Vergangenheit jedoch gezeigt, dass die Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) bzw. Strukturanpassung (SAM) vor allem für Mütter eine gute Möglichkeit waren, den Einstieg in die Erwerbstätigkeit zu finden. Dass die Bundesanstalt für Arbeit diese traditionellen Förderinstrumente ebenso wie die berufliche Weiterbildung zurück fährt, ist vor diesem Hintergrund abzulehnen.

Zu bedenken ist gleichzeitig, dass viele kleine soziale Einrichtungen und nicht zuletzt Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Gemeinden ABM und SAM auch zur Sicherung ihrer vor allem sozialen Infrastruktur einsetzen. Angesichts der aktuellen konjunkturellen Lage, der leeren Kassen der Kommunen, gibt es zurzeit für diese qualifizierten Maßnahmen sowohl für den Einzelnen als auch für die genannten Arbeitgeber keine Alternative.

Im Osten ist die Situation auf dem Arbeitsmarkt ungleich dramatischer als im Westen. Hierzu ein Zitat aus dem Abschlussbericht der Hartz-Kommission (S. 20): "Öffentlich geförderte Beschäftigung wird mittelfristig wegen der fehlenden Aufnahmefähigkeit des ersten Arbeitsmarktes in strukturschwachen Regionen (…) unverzichtbar bleiben". Aus der Studie der Soziologin Veronika Hammer (Universität Erfurt) zur Situation Alleinerziehender in Thüringen und aus den Studien des Institutes für Arbeitsmarkt - und Berufsforschung (IAB) wissen wir gleichzeitig, dass die Integration allein erziehender Mütter dort vor allem wegen fehlender Arbeitsplätze zu einem großen Problem geworden ist. Sie sind auf öffentlich geförderte Arbeitsplätze, wie sie durch die genannten Maßnahmen angeboten werden können, angewiesen.

Fazit: Durch die Reduzierung der Instrumente ABM/SAM und Weiterbildung entsteht ein Vakuum, bei dem nicht zu erkennen ist, welche neuen Instrumente dieses füllen sollen. Der VAMV geht deshalb davon aus, dass diese Einsparungen vor allem zulasten Erwerbsloser, sozialer Einrichtungen und kleinerer Bildungseinrichtungen gehen werden und die ohnehin schwache soziale Struktur in den neuen Bundesländern noch mehr belasten werden.

Zusammenfassung und Forderungen:

Der Arbeitsmarkt ist im Umbruch. Umbruchsituationen sind immer auch Krisensituationen. Altes (= Vertrautes) bricht weg, ohne dass es nahtlos durch gleichwertiges Neues (= noch nicht Bewährtes) ersetzt werden kann.

Was sich wirklich bewährt, wird sich deshalb erst in einigen Jahren zeigen können. In Folge dessen müssen alle neu eingeführten Instrumente und Maßnahmen zwingend evaluiert werden, über einen Zeitraum von mindestens 10 Jahren. Nach jeweils drei Jahren sind Zwischenberichte zu veröffentlichen, die den zielgruppenspezifischen Erfolg, Misserfolg oder zumindest eine entsprechende Tendenz erkennen lassen. So lange die neuen Instrumente und Maßnahmen nicht deutlich bessere Ergebnisse erzielen als die traditionellen, sind letztere parallel weiterzuführen.

Die Politik hat sich entschieden, den Druck auf Erwerbslose und damit latent auch auf die ganze erwerbstätige Bevölkerung (hoher Anpassungsdruck) zu erhöhen. Dass dieses geschieht, ohne gleichzeitig den Druck auf Arbeitgeber zur Bereitstellung familiengerechter und existenzsichernder Arbeitsplätze bzw. entsprechender Ausbildungsplätze zu erhöhen, akzeptiert der VAMV nicht. Ganz im Gegenteil kann davon ausgegangen werden, dass der Niedriglohnsektor Anreize gibt, reguläre Jobs in mehrere kleine nicht so kostenaufwendige Arbeitsplätze zu splitten. Zudem droht der mühsam eingerichtete qualifizierte Teilzeitsektor unterlaufen zu werden.

Abschließend weist der VAMV auf die Ergebnisse der Armutsforschung hin. Die Folgen des Aufwachsens für Kinder sind in allen Bereichen (Gesundheit und Bildung als Beispiel) verheerend und mit langfristigen gesellschaftlichen Belastungen verbunden, wenn die finanzielle Situation von Familien nicht zuverlässig über der Sozialhilfegrenze - gerade auch in Phasen der Erwerbslosigkeit - gesichert ist.

10 Forderungen des VAMV zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik:

1. Familien mit Kindern müssen von der Reduzierung des zeitlichen Bezuges von Arbeitslosengeld ausgenommen werden.
2. Die massiv betriebene Ausweitung nicht existenzsichernder und wenig geschützter Arbeitsplätze (Niedriglohnsektor) muss gestoppt. Der qualifizierte Teilzeitbereich muss weiter ausgebaut werden.
3. Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe dürfen Familien keine finanziellen Nachteile entstehen.
4. Die rigiden Zumutbarkeitskriterien dürfen bei Familien mit Kindern nicht angewendet werden.
5. Kindererziehung darf die Chancen auf einen Arbeitsplatz nicht mindern.
6. Alleinerziehende brauchen ein auch soziale und gesundheitliche Kriterien berücksichtigendes Coaching bei der Integration in den Arbeitsmarkt.
7. Umschulungen, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen dürfen Alleinerziehenden nur in Verbindung mit Angeboten zur Kinderbetreuung offeriert werden.
8. Arbeitgeber müssen verpflichtet werden, familienfreundliche Arbeitszeiten und/oder Angebote zur Kinderbetreuung obligatorisch vorzuhalten.
9. Sämtliche Maßnahmen der neuen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik müssen evaluiert werden.
10. Dass Erwerbslose jede ihnen angebotene Arbeitsstelle unabhängig von persönlichen Bedingungen und Qualifikationen annehmen müssen, negiert den Zusammenhang von Erwerbstätigkeit und einem sinnerfüllten Leben. Der VAMV lehnt diese Haltung ab und fordert eine Zurücknahme der politischen Weisung "Arbeit um jeden Preis".

VAMV-Bundesverband

Inge Michels

September 2003

Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e.V. (VAMV)

Hasenheide 70 10967 Berlin

Tel. 030/69 59 786 Fax 030/69 59 78 77

kontakt@vamv-bundesverband.de www.vamv.de

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**689**

2. Oktober 2003

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -

b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -

c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -

d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Deutscher Caritasverband

Vorbemerkung:

Zu den zentralen Empfehlungen der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission) zählen die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Leistung für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sowie die Organisation sowohl der materiellen Leistungen als auch der Eingliederungshilfen „aus einer Hand“. Der vorliegende Gesetzentwurf folgt im Grundsatz diesen Empfehlungen.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die generelle Zielsetzung des Gesetzes, die bisherige Doppelzuständigkeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern zu beenden, Verschiebebahnhöfe zwischen den Fürsorgesystemen zu schließen und die Kommunalisierung der Problembewältigung bei Langzeitarbeitslosigkeit zu überwinden.

Die Zusammenlegung der Leistungssysteme geht aber einher mit der Absenkung der bisherigen Leistungen der Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der bisherigen Sozialhilfe. Dies vergrößert die Zahl der Menschen, die zukünftig an der von der EU definierten Armutsgrenze von 50% des Durchschnittseinkommens bzw. 60% des mittleren Einkommens des jeweiligen Landes leben. Selbst bei einer guten Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes wird der Anteil der Bevölkerung, der dauerhaft in Armut lebt, deutlich steigen. Arbeitsmarkt- und Arbeitsvermittlungsreformen in Irland oder England führten dort nicht dazu, die Armutsbetroffenheit zu überwinden. Die zunehmende Zahl prekärer Arbeitsverhältnisse in der Bundesrepublik lässt auf die gleiche Entwicklung schließen.

Kritisch anzumerken ist, dass der Gesetzentwurf lediglich in seiner Programmatik dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ folgt. Auf der Ebene der konkreten Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen bleibt es zumeist beim Grundsatz des „Forderns“, umgesetzt in verschärften Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen – auch wenn dies nur gegenüber Arbeitssuchenden bei konkreten Beschäftigungsangeboten gilt. Die überwiegende Zahl der Arbeitssuchenden wird, weil ihnen keine Förderung zuteil und auch kein Arbeitsangebot offeriert wird, weiterhin den diskriminierenden Vorurteilen ausgesetzt sein, die neue Leistung wie jetzt das Arbeitslosengeld oder die Arbeitslosenhilfe „auszunutzen“. Denn auf Eingliederungsleistungen bestehen keinerlei Ansprüche der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

Angesichts der Tatsache, dass in Deutschland derzeit cirka sechs Millionen Arbeitsplätze fehlen, die Langzeitarbeitslosigkeit sich inzwischen bei einem Drittel aller registrierten Arbeitslosen bewegt und die Hälfte aller langzeitarbeitslosen Menschen seit über zwei Jahren zum Teil irreversibel vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind, liegt das

Problem primär an fehlenden, geeigneten Arbeitsplätzen. In dieser arbeitsmarktpolitischen Situation sind Einkommensverluste und verstärkte Anforderungen an Eigenleistungen und Eigenverantwortung von arbeitslosen Menschen nur dann zu vertreten, wenn individuelle Betreuung, Förderung und bedarfsdeckende Eingliederungshilfen zur Verfügung stehen.

Wir fordern, dass die Mittel für Eingliederungsmaßnahmen in dem Maße aufgestockt werden, wie die Mittel, die für die Sicherung des Lebensunterhalts eingeplant sind, durch Erzielen von Erwerbseinkommen frei werden.

Zu den aus seiner Sicht wichtigsten Neuregelungen des Gesetzesvorhabens nimmt der Deutsche Caritasverband folgendermaßen Stellung:

1. Anspruchsvoraussetzungen

Anspruch auf Arbeitslosengeld II nach dem Gesetz haben erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sowie deren Bedarfsgemeinschaft. Die Definition von Erwerbsfähigkeit orientiert sich an dem Rentenrecht (SGB VI).

Wir begrüßen es, dass der Kreis der Anspruchsberechtigen grundsätzlich alle Hilfebedürftigen umfasst, die nicht dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die vorgenommene Definition von Erwerbsfähigkeit, die alle hilfebedürftigen Erwerbsfähigen umfasst, die voraussichtlich innerhalb von sechs Monaten mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein können, steht aber in der Gefahr, neue Verschiebebahnhöfe in die Sozialhilfe zu eröffnen. Der Deutsche Caritasverband erinnert hier an die Regierungserklärung im Frühjahr 2003, in der ausdrücklich betont wird, dass alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Anspruch auf die neue Leistung haben sollen.

Bezüglich der Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen fordern wir, nicht nur nach Bundesrecht förderungswürdige Altersvorsorge sondern auch Vorsorgeleistungen für die Ausbildung der Kinder vom Vermögen abzusetzen.

Bereits heute führt die verschärfte Anrechnung von Partnereinkommen und Vermögen in der jetzigen Arbeitslosenhilfe dazu, dass viele (Ehe-)Partnerinnen keinen Anspruch (mehr) auf Arbeitslosenhilfe haben. Diese Situation wird sich nach den Anspruchsvoraussetzungen im neuen Leistungsrecht nicht grundsätzlich ändern. Der Deutsche Caritasverband sieht deshalb die Gefahr, dass erwerbsfähige Frauen in der arbeitsmarktpolitischen Förderung benachteiligt oder sogar ausgegrenzt werden, weil sie keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben.

2. Leistungen zu Sicherung des Lebensunterhalts

Die neue Leistung (Arbeitslosengeld II) sieht eine monatliche Regelleistung vor, die sich an der derzeitigen Sozialhilfe orientiert sowie Leistungen für Mehrbedarfe, Leistungen für Unterkunft und Heizung und pauschalierte Leistungen für einmalige Bedarfe. Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die zuvor Arbeitslosengeld I bezogen haben, erhalten über einen Zeitraum von zwei Jahren einen Zuschlag zum Arbeitslosengeld II.

Die Höhe der Leistungen wird im Gesetz festgelegt und entsprechend der Entwicklung der Renten fortgeschrieben. Dies genügt nicht den Anforderungen, die das BVerwG für ein konsistentes Bemessungsverfahren für die Regelsätze der Sozialhilfe aufgestellt hat. Ein solches bietet grundsätzlich eine auf die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) gestützte Bedarfsbemessung, wie sie im Entwurf des Gesetzes zur Eingliederung der Sozialhilfe in das Sozialgesetzbuch vorgesehen ist (zur Kritik an der dortigen konkreten Ausgestaltung siehe unten).

Der Deutsche Caritasverband macht darauf aufmerksam, dass die neue Leistung für einen erheblichen Teil der heutigen Arbeitslosenhilfebezieher/innen deutliche Einkommenseinbußen mit sich bringt, die sich auf die Lebenslage langzeitarbeitsloser Menschen und ihrer Familien einschließlich der Möglichkeiten zur Überwindung von Hilfebedürftigen auswirken werden.

1. Verkürzung der Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld (12 Monate bzw. 18 Monate für Leistungsbezieher/innen über 55 Jahren) wird dazu führen werden, dass Menschen, die zum Teil zwanzig und mehr Jahre gearbeitet haben, in relativ kurzer Zeit einen großen Teil ihrer Ersparnisse aufbrauchen müssen oder auf den Bezug von Arbeitslosengeld II auf dem Niveau der heutigen Sozialhilfe angewiesen sind. Bei Wiederaufnahme von Erwerbsarbeit sind sie nicht motiviert, nochmals Ersparnisse zu bilden.

   Zur Abfederung der Einkommenseinbußen und deren Auswirkungen für langzeitarbeitslose Menschen, die sich letztlich negativ auf die Eingliederungschancen in Arbeit auswirken, schlagen wir deshalb sowohl höhere Freilassungsbeträge beim Vermögen bei älteren Arbeitslosen vor als auch die Einführung einer Prämie auf die Regelleistung (nach ALG II) als Anreiz für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die sich an Eingliederungsmaßnahmen beteiligen.

2. Aussiedler/innen sollen künftig Leistungen nach dem neuen SGB II statt Eingliederungshilfe (§ 11 BFVG-neu) erhalten. Das führt zu einer Schlechterstellung gegenüber bisherigen Eingliederungshilfen (§ 418 SGB III). Eine Übergangsregelung wie beim Übergang von ALG I zu ALG II gibt es nicht, obwohl die Einkommenseinbuße durchaus ein erhebliches Maß erreichen kann.

   Eine Übergangsregelung wie beim Übergang von ALG I zu ALG II sollte für diese Hilfesuchenden eingeführt werden.

3. Ausländer/innen gehören auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu den unterprivilegierten Gruppen. Leistungen nach ALG II sollen nur Ausländer/innen erhalten, die unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben oder Angehörige bestimmter Staaten, denen eine Aufenthaltsgenehmigung nach § 9 AAV oder aufgrund zwischenstaatlicher Abkommen die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt. Faktisch werden sie wegen Sprachschwierigkeiten, mangelnder beruflicher Qualifikation oder Krankheit in Folge harter körperlicher Arbeit schwer vermittelbar sein. Die Budgetierung der Mittel für Eingliederung wird dazu führen, dass bspw. Sprachkurse gegenüber anderen Maßnahmen kaum zum Zuge kommen.

Bei ihnen besteht im besonderen Maß die Gefahr, dass sie als Arbeitsmarktferne von Fördermaßnahmen kaum oder nicht erreicht werden. Allein ein passives Verhalten der Agenturen für Arbeit kann demnach zu einem Verweis auf Sozialhilfe nach SGB XII führen mit wiederum negativen Auswirkungen auf den Status.

Wir fordern für Arbeitssuchende mit Migrationshintergrund einen Anteil am Budget für Eingliederungsmaßnahmen, der ihrem Anteil an allen Arbeitslosen entspricht.

4. ALG II als Inanspruchnahme öffentlicher Mittel wird für Ausländer/innen Familienzusammenführung, Verlängerung des Aufenthalts und Aufenthaltsverfestigung und Einbürgerung in vielen Fällen verhindern, weil der Bezug öffentlicher Mittel nach AuslG diese Maßnahmen ausschließt (§ 7 Abs. 2 Nr. 2, § 13, § 17 Abs. 2, § 24, § 27 Abs. 2, § 85 Abs. 1 Nr. 3 AuslG).

   Wir fordern eine eindeutige Aussage des Gesetzgebers, dass der ALG II – Bezug keine Inanspruchnahme öffentlicher Hilfen bedeutet.

3. Kinderzuschlag für Erwerbstätige

Geringverdiener sollen als Arbeitsanreiz mit dem Kindergeld einen Kinderzuschlag von bis zu 140 € monatlich erhalten.

Positiv stehen wir der Einführung eines Kinderzuschlages für ALG-II-Bezieher/innen mit geringem Erwerbseinkommen gegenüber. Dies kann aber nur der Anfang einer Kindergrundsicherung sein, die allen Kindern – also auch den Kindern von nicht erwerbsfähigen Personen mit geringem Einkommen – in prekären Lebenslagen zukommen sollte. Eine Kindergrundsicherung sollte die finanzielle Besserstellung der Familien erreichen, aber auch mit Verbesserungen der Bildungs- und sozialen Infrastruktur einhergehen.

4. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Nach dem Gesetzentwurf soll die Agentur für Arbeit erwerbsfähige Hilfebedürftige umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützen. Hierzu soll die Agentur persönliche Ansprechpartner/innen benennen. Die möglichen Eingliederungsleistungen können sowohl Leistungen der Arbeitsförderung nach SGB III als auch weitere Leistungen umfassen, die zur Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind. Hierzu zählen insbesondere Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, psychosoziale Beratung, Suchtberatung, die Übernahme von Mietschulden, die Förderung von Arbeitsgelegenheiten, das Einstiegsgeld sowie Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz.

Die Ankündigung einer individuellen passgenauen Betreuung in einem Verhältnis zwischen Fallmanager(inne)n und Leistungsempfänger(inne)n von 1:75 ist ebenso zu begrüßen, wie die Berücksichtigung aller wesentlicher Leistungen nach dem SGB III sowie die Aufzählung zusätzlicher arbeitsmarktbezogener und sozialintegrativer Eingliederungsleistungen im neuen Leistungsrecht.

Die Umsetzung sollte aber nicht ausschließlich durch Einstellung von zusätzlichem Personal bei der Bundesagentur für Arbeit erfolgen (erforderlich sind laut Gesetzentwurf zusätzliche 11.880 Stellen!). Beim Auf- und Ausbau der Personalressourcen für das Fallmanagement bzw. von Teilaufgaben des Fallmanagements halten wir es aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen für geboten, insbesondere die bestehenden Strukturen und Kompetenzen bei Kommunen und bei Freien Trägern zu nutzen (siehe unten). Beratung, Assessement, Zielvereinbarung und Hilfeplanung sollten ausdrücklich vom Vorrang der Dienste Dritter nach § 17 Abs. 1 SGB II erfasst werden und soweit wie möglich von freien oder kommunalen Trägern auf der Basis von Vereinbarungen mit der Bundesagentur für Arbeit übernommen werden.

Die Gewährung von Eingliederungsleistungen sind bislang ausschließlich als „Kann"-Leistungen definiert, denen keinerlei Ansprüche der Leistungsempfänger/innen gegenüberstehen. Dies erklärt sich bereits daraus, dass die veranschlagten Mittel für Eingliederungsleistungen allenfalls für ein Drittel der Grundleistungsbezieher/innen ausreichen dürften. Der Deutsche Caritasverband stellt hierzu fest, dass verbindliche Eingliederungsvereinbarungen und das in den Vereinbarungen konkretisierte Prinzip des Förderns und Forderns bedarfsdeckende Eingliederungsleistungen voraussetzen. Andernfalls droht einseitige Lastenverschiebung, die Gefahr der Selektion beim Einsatz der Instrumente und die dauerhafte Ausgrenzung von besonders benachteiligten Menschen auf dem Arbeitsmarkt.

Ein Beispiel hierfür ist die Förderung von Jugendlichen unter 25 Jahren. Sie sollen bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit bzw. Eingliederungsmaßnahme eine gänzliche Streichung aller Leistungen über 3 Monate erfahren. Diese Sanktion wäre nur dann gerechtfertigt, wenn für Jugendliche Arbeits- und Ausbildungsplätze oder Qualifizierungsmaßnahmen angeboten würden, die sie auch für eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt qualifizieren. Tatsächlich sinken aber die Chancen junger Menschen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt weiter. Auch das für Juli 2003 angekündigte Sonderprogramm JUMP Plus wird noch nicht flächendeckend umgesetzt. Verlierer/innen dieser Situation sind mehrfach benachteiligte Jugendliche.

In Anlehnung an die Vorgaben der Europäischen Union setzen wir uns deshalb dafür ein, dass allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Qualifizierung oder Beschäftigung angeboten wird. Soweit zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit notwendig, sollen Beratung und Unterstützung gefördert werden. Hierzu gehören insbesondere auch Schuldnerberatungsstellen und andere Fachberatungsstellen (vgl. § 17 BSHG, derzeitige Fassung).

Kinderbetreuung und Fachberatungsstellen berühren Bereiche der persönlichen Lebensführung sowie religiöse und weltanschauliche Einstellungen der Leistungsbezieher/innen. Dem wurde im bisherigen Leistungsrecht mit der ausdrücklichen Anerkennung von Wahl-rechten entsprochen.

Eine entsprechende ausdrückliche Regelung eines Wahlrechts der Leistungsberechtigten sollte unbedingt auch in das SGB II aufgenommen werden.

Öffentlich geförderte Beschäftigung erhält in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung, nicht nur

als Ersatz für einen nicht funktionierenden Arbeitsmarkt, sondern als zentrales Integrationsinstrument zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit. Gerade angesichts der strukturellen und konjunkturellen Entwicklung des Arbeitsmarktes gibt es mittelfristig für arbeitslose Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen (Alter, Behinderung, geringe Qualifikation u.a.) keine andere Alternative. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann diese Funktion aber nur dann erfüllen, wenn es sich um ein Beschäftigungsinstrument handelt, das unter realen Marktbedingungen Beschäftigung, Qualifizierung, Personalentwicklung und Vermittlungsleistungen umfasst.

Grundsätzlich kommen dafür öffentlich-rechtliche Arbeitsgelegenheiten ebenso in Frage wie privatrechtliche Arbeitsverhältnisse im Sinne des Arbeitsrechts. Im Sinne der beschriebenen Integrationsfunktion sollten sich die entsprechenden Eingliederungsleistungen aber nicht, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, auf Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs. 3 BSHG (derzeit) beschränken, sondern auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach den Strukturprinzipien und Standards des § 19 BSHG (derzeit) berücksichtigen.

Grundsätzlich überfällig ist, die aktive Arbeitsmarktpolitik Konjunktur unabhängig auf eine solide finanzielle Basis zu stellen. Hierzu verweisen wir auf die Empfehlung der Hartz-Kommission, einen regelgebundenen Finanzzuschuss des Bundes zur Bundesagentur für Arbeit festzulegen.

5. Einrichtungen und Dienste für Leistungen zur Eingliederung und örtliche Zusammenarbeit

Bei der Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit soll die Agentur für Arbeit keine eigenen Dienste oder Einrichtungen schaffen, soweit geeignete Dienste und Einrichtungen Dritter bereits vorhanden sind oder in Kürze geschaffen werden können. Die Erbringung von Leistungen durch Dritte erfolgt aufgrund einer Vereinbarung.

Das der Agentur für Arbeit auferlegte „Zurückhaltungsgebot“ bei der Schaffung eigener Einrichtungen und Dienste zur beruflichen Eingliederung berücksichtigt die vorhandene Infrastruktur bei kommunalen Trägern und Trägern der Freien Wohlfahrtspflege. Dennoch greift die Formulierung zu kurz, weil sie Kommunen und Wohlfahrtsverbände lediglich unter dem Aspekt potentieller Leistungserbringer betrachten.

Die Agenturen für Arbeit sollten verpflichtet werden, für ein ausreichendes, plurales Angebot an Diensten und Einrichtungen zu sorgen.

Die Kommunen haben nach Verfassung und im Sozialstaatsaufbau eine besondere Verantwortung für die Gestaltung des örtlichen Gemeinwesens und die öffentliche Daseinsvorsorge. Dieser Verantwortung entsprechen die kommunalen Träger durch ein dichtes Netz sozialer Dienste und Unterstützungsangebote einschließlich der kommunalen Beschäftigungsförderung.

Die Kommunen sind deshalb gleichberechtigt und eigenverantwortlich an den zukünftigen JobCentern zu beteiligen.

Anzustreben ist folglich – nicht nur im Übergang – langfristig eine arbeitsteilige Administration im Rahmen der Jobcenter. Dies schließt die einheitliche Leistungsträgerschaft der Bundesagentur für Arbeit nicht aus.

Damit es tatsächlich zu einer gemeinsamen Anlaufstelle mit Steuerungsfunktionen für eine regionale Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik kommt, bedarf es aber einer gesetzlichen Grundlage, die über die bisher vorgesehenen Regelungen im SGB III und im neuen Leistungsrecht (SGB II) weit hinausgehen.

Auch die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege sind Träger eigener Dienste, die eine sozialintegrierende Funktion haben. Sie verfügen über umfangreiche Erfahrungen in der Beratung und Eingliederung insbesondere von mehrfach benachteiligten Menschen. Die Freie Wohlfahrtspflege ist nicht lediglich Beauftragte der Agenturen für Arbeit, sie ist nach § 17 Abs. 3 SGB I Träger eigener sozialer Aufgaben. Für die kirchlichen Träger ist dieser Status auch staatskirchenrechtlich verankert (kirchliches kirchlichen Selbstbestimmungs-recht nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV).

Die Freie Wohlfahrtspflege betätigt sich als Akteur bei der Ausgestaltung der Daseinsvorsorge in allen Bereichen sozialer Arbeit, investiert hierzu erhebliche Eigenmittel und aktiviert in erheblichem Umfang bürgerschaftliches Engagement.

Der Deutsche Caritasverband fordert deshalb, dass die Funktion der Wohlfahrtsverbände nicht nur als Dienstleister der Bundesagentur für Arbeit, sondern auch als Mitgestalter der Arbeit in den JobCentern herausgestellt wird.

Auf keinen Fall akzeptabel ist, dass das bisherige Verhältnis zwischen kommunalen Trägern und Trägern der freien Wohlfahrtspflege durch den Gesetzentwurf umgekehrt wird: Bislang sollten Träger der Sozialhilfe von eigenen Maßnahmen absehen, wenn die Hilfe im Einzelfall durch die Wohlfahrtspflege gewährleistet wurde. Nun werden kommunale Träger beim Abschluss der Vereinbarungen nach § 17 Abs. 2 SGB II bevorzugt. Die Agenturen sollen mit ihnen Vereinbarungen über die Erbringung von Leistungen schließen. Eine entsprechende Regelung für freie Träger besteht nicht. Da der Gesetzentwurf von einer Vertragsfreiheit der Agenturen für Arbeit auszugehen scheint, führt dies im Ergebnis zu einem Vorrang der kommunalen Träger.

Das Vereinbarungsrecht des SGB II (§ 17 und 18 SGB II) scheint sich zwar am Vorbild des BSHG zu orientieren. Gleichzeitig wurden jedoch wesentliche Elemente dieses Leistungsrechts nicht übernommen. So fehlt es an bundes- oder landesweiten Vorgaben auf Rahmenvertragsebene sowie an einem Konfliktlösungsmechanismus.

Der Deutsche Caritasverband verlangt angesichts der marktbeherrschenden Stellung der Bundesagentur für Arbeit sowohl eine Kollektivvertragsebene wie ein Konfliktlösungsmechanismus (Schiedsstelle) als dringend erforderlich, um die Selbständigkeit freier und kommunaler Träger zu schützen.

Eine Vielzahl von Leistungen wird auch in Zukunft nicht nur von den Agenturen für Arbeit, sondern weiter auch von den bisherigen Trägern dieser Leistungen wie Jugendhilfe- (z.B. Kinderbetreuung) oder Sozialhilfeträgern (z.B. Schuldner-, oder Suchberatung) erbracht werden müssen. Es ist deshalb nicht sinnvoll, für diese Leistungen im SGB II ein neues Vereinbarungsrecht zu schaffen, das ausschließlich auf Leistungen nach SGB II beschränkt ist. Vielmehr sollte ein einheitliches Vereinbarungsrecht für die verschiedene Kostenträger bestehen (ähnlich wie z.B. das Leistungserbringungsrecht für Pflegeeinrichtungen im SGB XI für Pflegekassen, Sozialhilfeträger oder andere Kostenträger).

Zur Erhaltung der Einheitlichkeit im Leistungsrecht fordert der Deutsche Caritasverband, dass sich das Leistungserbringungsrecht an den bewährten Standards des BSHG bzw. des SGB VIII orientieren sollte (z.B. Wunsch-, und Wahlrecht, Rahmenvereinbarungen, Schiedsstellen).

FREIBURG. 2. Oktober 2003

Kontakt:

Reiner Sans, Tel. 0761/200-580,
e-mail: Reiner.Sans@caritas.de

Alfred Schleimer, Tel: 0761 / 200-385,
e-mail: Alfred.Schleimer@caritas.de

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**690**

2. Oktober 2003

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -

b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -

c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -

d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Deutscher Beamtenbund

Hauptregelungspunkt des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist die Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige.

Der dbb steht einer Zusammenführung von Hilfeleistungen für erwerbsfähige Fmenschen in Richtung einer Grundsicherung grundsätzlich positiv gegenüber, weil das Instrument der Sozialhilfe ursprünglich nicht dazu gedacht war, die Folge einer Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau abzufangen und die Kommunen mit der Gewährung entsprechender Sozialhilfeleistungen schon lange überfordert sind. Das Zusammenführen der Hilfeleistungen für erwerbsfähige Arbeitslose kann dazu führen, deren Integration in den Arbeitsmarkt stärker zu unterstützen, Verwaltungsabläufe zu verbessern und so das Angebot an die Hilfeempfänger zu optimieren. Ziel der Zusammenführung muss aus Sicht des dbb sein, die Kompetenzen beider Bereiche sachgerecht zusammenzuführen und das bisherige Nebeneinander von kommunalen Sozialämtern und Arbeitsämtern und die damit verbundenen Drehtür-Effekte abzulösen. Es darf darüber hinaus nicht zu einem konzeptionslosen Nebeneinander kommunaler Angebote und dem zuständigen Bereich der Arbeitsämter kommen.

Zu den einzelnen Regelungspunkten vertritt der dbb folgende Auffassungen:

Der dbb unterstützt grundsätzlich den vom Gesetzentwurf verfolgten Grundsatz des **Förderns und Forderns.** Trotz der hohen Arbeitslosigkeit existiert nach wie vor eine beachtliche Anzahl nicht besetzter Stellen. Es erscheint daher sozial- wie arbeitsmarktpolitisch sinnvoll, Angebot und Nachfrage stärker lenkend zusammenzuführen. Es ist jedoch fraglich, ob die vorgesehenen Zumutbarkeitskriterien den Interessen der Betroffenen im gleichen Maße gerecht werden wie denen des Arbeitsmarkts. Auch hier muss das Bewusstsein bleiben, dass Zumutbarkeitsregelungen nur zu einem besseren Ausgleich von Angebot und Nachfrage führen können, nicht zu neuen Arbeitsplätzen.

In Bezug auf die **Anspruchsvoraussetzungen** der Grundsicherung für Arbeitslose ist die Übernahme des Erwerbsfähigkeitsbegriffs aus der gesetzlichen Rentenversicherung fragwürdig. Insbesondere Menschen, die gerade die Mindestvorarussetzungen erfüllen, können auf absehbare Zeit kaum damit rechnen, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden.

Die geplanten **Leistungen zur Eingliederung in Arbeit** werden vom dbb grundsätzlich begrüßt. Positiv sind insbesondere die Initiativen zu bewerten, die Vermittlung von Arbeitslosen zu intensivieren und die Rahmenbedingungen dafür zu verbessern. Hierzu ge-

hört die Umwandlung der Arbeitsämter zu umfassenden Alaufstellen in Sachen Beschäftigung für Arbeitssuchende, Arbeitslose und Jugendliche in Form von **Job-Centern.** Begrüßt wird in diesem Zusammenhang der im Rahmen des Gesetzentwurfes vorgesehene Betreuungsschlüssel von **Fallmanagern** zu Arbeitslosen im Verhältnis 1: 75. Gegenwärtig hat ein Vermittler der Bundesanstalt für Arbeit durchschnittlich ca. 700 arbeitslose Menschen zu betreuen, wobei in der Praxis wegen der Vielzahl unbesetzter Stellen oftmals Zuständigkeiten für weit mehr als 1.000 Arbeitslose bestehen. Die heutigen Bemessungsverfahren gehen davon aus, dass im durchschnitt 8 Minuten für ein Vermittlungsgespräch zur Verfügung stehen. Die Situation hat sich dadurch, dass trotz anhaltender Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren etwa 7.000 Stellen in der Bundesanstalt ersatzlos gestrichen wurden, noch verschärft. Nach Einschätzung des dbb sind angesichts der weiterhin verbleibenden Aufgabenlage und des in den vergangenen Jahren erfolgten spürbaren Personalabbaus ca. 20.000 zusätzliche Vermittlerstellen unverzichtbar. Dies gilt erst recht nach der Einführung der Instrumente des „Profiling“ und der **„Eingliederungsvereinbarungen“,** die im Interesse einer qualitativ hochwertigen Vermittlung ein erhöhtes Zeitkontingent beanspruchen.

Weiterhin ist sicherzustellen, dass ausreichende Mittel der Arbeitsförderung besonders auch für den Kreis der Hilfeempfänger des Arbeitslosengeldes II genutzt werden. Diese Mittel sind insbesondere für allein Erziehende und Berufsrückkehrerinnen nach der Familienphase (bei diesen auch ohne eigenen Leistungsanspruch) bereitzustellen.

Die **Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts** sind nach Auffassung des dbb mit einer Höhe entsprechend der Sozialhilfe außerordentlich knapp bemessen. Dies ist auch vor dem Hintergrund der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf grundsätzlich ein Jahr zu bewerten. Für die Betroffenen führt dies nach relativ kurzer Zeit zu einer völligen Abkoppelung vom zuvor bezogenen Entgelt. Daran können auch die – zu dem betragsmäßig beschränkten – Übergangsregelungen nichts ändern. Der dbb spricht sich dafür aus, dass bei der durch Zusammenlegung der Arbeitslosen.- und Sozialhilfe neu entstandenen Leistung darauf geachtet wird, dass auch künftig ein abgestuftes Leistungsneveau gewährleistet ist, dass die Arbeitsbiographien der Leistungsempfänger berücksichtigt.

Bei der Anrechnung von Vermögen und Einkommen sollte durch angemessene Freibeträge ein völliger Verzehr des Vermögens vermieden bzw. Arbeitsanreize erhalten werden.

Die Einbeziehung der Leistungsempfänger in die gesetzliche Sozialversicherung ist vernünftig. Es muss jedoch sichergestellt sein, dass die an die gesetzliche Krankenversicherung entrichteten Beiträge kostendekkend sind und nicht zu weiteren Belastungen der Krankenkassen führen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen **Anreize und Sanktionen** sind zweifellos geeignet, um eine Arbeitsaufnahme zu motivieren. Auch sie schaffen jedoch keine Arbeitsplätze. Zudem erscheinen die vorgesehenen Sanktionen angesichts der geplanten Zumutbarkeitskriterien zu weitgehend. Auf der anderen Seite ist fraglich, ob das Anreizsystem stark genug ausgeprägt ist.

Im Rahmen der **Aufgaben- und Finanzverantwortung** ist der dbb der Auffassung, dass das neu geschaffene Instrument des Arbeitslosengeldes II für die Beschäftigten bei Kommunen und Arbeitsverwaltungen nicht zu einem Wechsel des Dienstherrn führen darf. Wenig konkret ist die vorgesehene Regelung zur Beteiligung der örtlichen Träger der Sozialhilfe an der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Ebenso wenig klar ist die weitergehende und dauerhafte Form der Zusammenarbeit der Agenturen für Arbeit und den Kommunen. Der dbb ist nach wie vor der Auffassung, dass die bereits bewährten Kooperationsmodelle zwischen den Arbeitsämtern und Sozialämtern (z. B. im Rahmen des Modell-Projekts MoZArT) ausgeweitet und fortgeführt werden müssen, um die spezifischen Kompetenzen beider Bereiche zu bündeln.

Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Empfänger des Arbeitslosengeldes II sollte auch deshalb nochmals geprüft werden, da auch erwerbsfähige Hilfebedürftige grundsätzlich die Leistungen erhalten sollen, die für seine Eingliederung in Arbeit erforderlich sind. Dazu gehören insbesondere die im Dritten Buch geregelten Leistungen. In Bezug auf diese Leistungen sollte der Sachverstand der Sozialgerichte nicht außen vor gelassen werden.

Die **Einführung eines Kinderzuschlages** entspricht grundsätzlich einer Forderung des dbb, wonach bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer Leistung zusätzlich eine Kindergrundsicherung vorgesehen werden soll, um zu vermeiden, dass hier neue Leistungsempfänger nachwachsen. Sie wird daher begrüßt.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**692**

6. Oktober 2003

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Centralvereinigung Deutscher Wirtschaftsverbände für Handelsvermittlung und Vertrieb (CDH)

Die CDH beschränkt sich in Ihrer Stellungnahme auf denjenigen Teil des Gesetzentwurfes, der die Senkung der Insolvenzgeldumlage betrifft. Die Änderungsvorschläge sind unter Artikel 1 "Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch" unter Ziffer 99 und 115 aufgeführt. Änderungen werden im geltenden § 185 und § 208 SGB III vorgeschlagen.

Als Spitzenverband der die Interessen der Handelsvermittlungsbetriebe und Vertriebsunternehmen im Business-to-Business-Bereich, darunter ca. 60.000 Handelsvertreter- und Handelsmaklerbetriebe aller Branchen vertritt, befürwortet die CDH ausdrücklich, dass künftig Säumniszuschläge, Stundungszinsen und andere diverse Nebenkosten nicht mehr berechnet und nicht mehr in die Insolvenzgeldumlage einbezogen werden sollen.

Grundsätzlich ist es aus Sicht des Wirtschaftsbereiches der Handelsvermittlung auch zu begrüßen, wenn künftig Insolvenzgeld nur noch maximal auf Basis der Beitragsbemessungsgrenze zur Arbeitslosenversicherung ungeschmälert gezahlt werden soll. Gleichwohl sehen wir auch die Gefahr, dass diese Regelung dazu beiträgt, dass wichtige Fach- und Führungskräfte während des Insolvenzverfahrens nicht mehr zur Verfügung stehen.

Diese Maßnahmen werden aber bei weitem nicht ausreichen, um den Anstieg der Insolvenzgeldumlage wirksam und nachhaltig zu bremsen. Durch die im Jahre 1999 in Kraft getretene Insolvenzordnung hat sich nämlich eine wesentliche Änderung für den Regressanspruch der Arbeitsverwaltung für bezahltes Insolvenzgeld ergeben. Seither muss sich die Arbeitsverwaltung, wie jeder Insolvenzgläubiger, bezüglich des an die Arbeitnehmer gezahlten Insolvenzgeldes mit der Insolvenzquote begnügen. Wie jede Forderung werden auch die Rückzahlungsansprüche der Bundesanstalt als einfache Forderungen in die Tabelle eingestellt. Die Höhe der heutigen Insolvenzquoten ist bekannt. Sie betragen regelmäßig zwischen 1 % und bestenfalls 5 %. Die Forderungsausfälle werden von der Bundesanstalt für Arbeit über die Insolvenzgeldumlage ausgeglichen. Die Arbeitgeber werden damit nicht nur mit der steigenden Zahl der Insolvenzverfahren, sondern insbesondere auch durch den fehlenden Rückfluss der gezahlten Insolvenzgelder über die Insolvenzquoten in starkem Maße belastet.

Vorrecht für den Regressanspruch der Arbeitsverwaltung

Um die Insolvenzgeldumlage wieder auf eine vertretbare Höhe zurückzuführen, ist es unbedingt notwendig, dass der Rückforderungsanspruch in Höhe des gezahlten Insolvenzgeldes seitens der Bundesanstalt für Arbeit nicht mehr als bloße Insolvenzforderung zur Tabelle angesehen, sondern als vorrangige Masseschuld ausgestaltet wird.

Dies entspricht im übrigen dem Rechtszustand unter der vormals geltenden Konkursordnung. Der Vorteil der Ausgestaltung als Masseschuld besteht darin, dass die Insolvenzverwalter derartige Forderungen vorrangig bezahlen müssen, sofern ausreichend Masse zur Verfügung steht. Eine solche Bevorzugung ist nach unserer Auffassung angemessen, da die Verpflichtung zur Zahlung der Löhne und Gehälter regelmäßig erst nach dem Insolvenzantrag entsteht.

Neben diesem Hauptanliegen im Zusammenhang mit dem Insolvenzgeld sehen wir sowohl hinsichtlich der Aufbringung der Mittel als auch bezüglich des Einzugsverfahrens für diese Mittel noch weiteren Änderungsbedarf.

Aufbringung des Insolvenzgeldes

Wir halten es aus ordnungspolitischen Erwägungen für fragwürdig, dass solvente Unternehmen im Wege einer

obligatorischen Solidarhaftung für Ansprüche Dritter an insolvente Unternehmen einstehen sollen, obwohl sie nichts zur Insolvenzvermeidung beitragen können und durch diese Kollektivhaftung sogar selbst in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten können.

Die CDH plädiert daher im Sinne einer sachgerechten Kostentragung dafür, dass das Insolvenzgeld zumindest hälftig aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit finanziert wird. Dies wäre u.a. auch deshalb sachgerecht, weil sich somit auch die Arbeitnehmer mit ihrem Arbeitnehmerbeitrag zur Arbeitslosenversicherung an der Finanzierung des Insolvenzgeldes beteiligen würden.

Auch hinsichtlich der „Vorfinanzierungspraxis" der Bundesanstalt für Arbeit besteht aus unserer Sicht dringender Änderungsbedarf. Bekanntlich wird fast die Hälfte des Insolvenzgeldvolumens von der Bundesanstalt gemäß § 188 Abs. 4 SGB III vorfinanziert, i.d.R. durch die Kreditwirtschaft mit erheblichen Sicherungskosten unter Verpfändung von Insolvenzgeldansprüchen. Ziel dieses Procederes ist es, von Insolvenz bedrohte Arbeitsplätze zu erhalten.

Im Sinne einer sachgerechten Mittelverwendung sollte diese Vorfinanzierung, ohne dass der Tatbestand der Insolvenz vorliegt, aus Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik bestritten werden, weil bei einer Vorfinanzierung nicht primär die Sicherung erworbener Entgeltansprüche im Vordergrund steht, sondern der Erhalt des Arbeitsplatzes. Zur Erhaltung des Arbeitsplatzes wäre es jedoch nur billig, wenn sich der begünstigte Arbeitnehmer - durch Einsatz des hälftigen Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung - an den Sicherungskosten beteiligt. Insolvenzgeld, ausschließlich arbeitgeberfinanziert, für die Sicherung von Arbeitsplätzen einzusetzen, erscheint sehr fragwürdig. Ein weiterer Grund, der für eine Speisung dieser Mittel aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik spricht, liegt darin, dass die Bundesanstalt hierdurch eher zu einer kostenbewussten Verwendung angehalten würde: Gegenwärtig besteht für sie ein großer Anreiz, die Vorfinanzierung zum Erhalt von Arbeitsplätzen zu nutzen, um - wenigstens zeitweise - die Zahlung von Arbeitslosengeld zu vermeiden und damit diesen Budgettopf zu schonen.

Bedauerlicherweise enthält der Gesetzentwurf zum Insolvenzgeld keinerlei Ansätze, die auf eine Änderung bei der Aufbringung der Mittel zielen. Dies erscheint jedoch dringend erforderlich.

Einzugsverfahren zum Insolvenzgeld

Die Insolvenzgeldumlage wird von den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung, den Berufsgenossenschaften, im Wege der Amtshilfe für die Bundesanstalt für Arbeit eingezogen. Hauptbegründung für dieses eigentlich systemwidrige Verfahren ist, dass das Insolvenzgeld analog zum Beitrag zur gesetzlichen Unfallversicherung exklusiv vom Arbeitgeber aufzubringen ist und dies nach dem gleichen Berechnungsmodus geschieht. Die Berufsgenossenschaften verfügen somit über günstigere organisatorische Voraussetzungen als die Bundesanstalt.

Gleichwohl ist der Einzug der Umlage zum Insolvenzgeld durch die Berufsgenossenschaften problematisch und sollte geändert werden.

Die Berufsgenossenschaften müssen in drei Abschlagszahlungen pro Jahr in Vorlage treten und damit in ganz erheblichem Umfang - finanziert durch die Arbeitgeber - unverzinsliches Kapital vorhalten, was nicht für die originären Aufgaben der Berufsgenossenschaften eingesetzt werden kann. Auch der Verwaltungsaufwand der Berufsgenossenschaften wird in keiner Weise ausgeglichen.

Durch den gemeinsamen Einzug von Beiträgen zur Berufsgenossenschaft und zur Insolvenzgeldumlage entsteht in der Wirtschaft verbreitet der Eindruck, die gesetzliche Unfallversicherung bzw. die Berufsgenossenschaften seien für den exorbitanten Anstieg des Insolvenzgeldes verantwortlich und wirtschafteten in toto unwirtschaftlich. Der Unternehmer trennt in aller Regel nicht zwischen BG-Beitrag und Insolvenzgeld. Andererseits würde eine deutliche Separierung - z.B. durch getrennte Beitragsbescheide - die unvergüteten Verwaltungskosten noch weiter erhöhen.

Die CDH - selbst Vertreter der Arbeitgeber in der Selbstverwaltung einer Berufsgenossenschaft - hält die allenthalben zu beobachtende Diskreditierung der Berufsgenossenschaften für inakzeptabel, wenngleich das Gesamtsystem der gesetzlichen Unfallversicherung durchaus ebenfalls reformbedürftig erscheint.

Besser wäre es z.B., die Insolvenzgeldumlage gemeinsam mit dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag von den Rentenversicherungsträgern einziehen zu lassen, d.h. die Umlage nähme den gleichen Weg wie der Beitrag zum Arbeitslosengeld. Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag wäre dann zwar nicht mehr hälftig zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgeteilt, diese Inkongruenz wird aber ohnehin eintreten, wenn im Zuge der Reform der gesetzlichen Krankenversicherung der Arbeitgeber von der Finanzierung von Zahnersatz und Krankengeld freigestellt wird. Eine – geringfügige – Neujustierung wäre lediglich insoweit erforderlich, als der Beitragsschlüssel zur Insolvenzumlage – Beitrag pro 1.000 Euro Arbeitsentgelt – arbeitnehmerindividuell aufzuschlüsseln wäre.

Die CDH plädiert deshalb nachdrücklich dafür, sich im Zuge der bereits im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen Änderungen zum Insolvenzgeld mit den soeben weiterhin angesprochenen Gesichtspunkten zu befassen. Dies betrifft insbesondere das Vorrecht für den Regressanspruch der Arbeitsverwaltung.

Berlin, den 30. September 2003

Centralvereinigung
Deutscher Wirtschaftsverbände für
Handelsvermittlung und Vertrieb

Die Geschäftsführung

Eckhard Döpfer

Dipl.-Kfm. Jens Wolff

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**693**

6. Oktober 2003

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -

b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -

c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -

d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Pro Asyl Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V.

I. Ausgangslage für Migrant(inn)en und Flüchtlinge
II. Arbeitslosengeld II: Grundsicherung für Arbeitsuchende
1. Ausschluss von Ausländern aus dem Berechtigtenkreis
2. Ausschluss von Ausländern, die nach § 1 AsylbLG leistungsberechtigt sind
III. Ausländerrechtliche Auswirkungen
IV. Integration durch Sprachförderung
V. Forderungen

Die Bundesregierung verfolgt unter dem Titel „Agenda 2010“ ein umfassendes Reformprogramm. Die vielfältigen Einschränkungen von Sozialleistungen haben von unter-schiedlicher Seite Anlass für massive Kritik gegeben.

In der öffentlichen Debatte um diese Reformen ist bislang noch zu wenig beachtet worden, dass die geplanten Reformvorhaben die sozial- und arbeitsrechtliche sowie ausländerrechtliche Situation der hier lebenden Flüchtlinge und Migrant(inn)en in diskriminierender Art und Weise verschärfen. Eine Sensibilisierung für diese Themenfelder ist dringend notwendig. Mit der nachfolgenden Stellungnahme fordert PRO ASYL die Bundesregierung auf, die geplanten Gesetzesverschärfungen für Migrant(inn)en und Flüchtlinge zurückzunehmen.

I. Ausgangslage für Migrant(inn)en und Flüchtlinge

Migrant(inn)en und Flüchtlinge sind in vielen Bereichen sozial schlechter gestellt als Deutsche. Insbesondere auf dem Arbeitsmarkt werden ausländische Staatsangehörige vielfach benachteiligt.

Im Dezember 2002 lebten insgesamt 7.335.592 Ausländer in Deutschland. Davon waren zum selben Zeitpunkt 1.901.815 sozialversicherungspflichtig beschäftigt. 479.663.000 (ca. 18%) wurden als arbeitslos registriert (Bundesanstalt für Arbeit). Die Arbeitslosenquote ausländischer Staatsangehöriger ist also ungefähr doppelt so hoch wie die durchschnittliche Arbeitslosenquote.

Viele Gruppen ausländischer Staatsangehöriger werden aber erst gar nicht in der Arbeitslosenstatistik berücksichtigt, da sie nicht unter den amtlichen Arbeitlosenbegriff fallen. Nicht als arbeitslos gelten arbeitserlaubnispflichtige Ausländer sowie Asylbewerber(inn)en ohne Leistungsbezug, wenn ihnen der Arbeitsmarkt verschlossen ist. Die Zahl der nicht registrierten ausländischen Arbeitslosen dürfte um ein vielfaches höher liegen als es die amtlichen Zahlen nahelegen.

Der Grund für die hohe Arbeitslosigkeit liegt unter anderem darin, dass das Arbeitserlaubnisrecht für Ausländer beim Arbeitsmarktzugang oftmals unüberwindbare Hürden schafft. Besonders restriktiv ist die Rechtslage für

Asylbewerber(inn)en und Geduldete. Für sie besteht im ersten Jahr ihres Aufenthalts in Deutschland ein absolutes Arbeitsverbot. Nach dieser Wartefrist haben sie einen sogenannten nachrangigen Arbeitsmarktzugang. Das bedeutet, dass das Arbeitsamt ihnen nur dann eine Arbeitserlaubnis für einen konkreten Arbeitsplatz erteilen darf, wenn deutsche Arbeitnehmer oder bevorrechtigte ausländische Arbeitnehmer (wie z.B. EU-Bürger) nicht zur Verfügung stehen (Vorrangprüfung).

Diese Vorrangprüfung gilt nicht nur für Asylbewerber(inn)en und Geduldete, sondern auch für ausländische Staatsangehörige, die nur einen befristeten Aufenthalt haben, wenn sie nicht unter eine Ausnahmeregelung fallen. Erst wenn sie fünf Jahre in Deutschland gearbeitet haben oder sechs Jahre sich ununterbrochen in Deutschland auf-gehalten haben, bekommen sie einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang.

Mit dem Reformprogramm der Agenda 2010 droht sich nun die ohnehin schon schwierige Lage der Migrant(inn)en und Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt noch weiter zu verschlechtern.

II. Arbeitslosengeld II: Grundsicherung für Arbeitsuchende

Unter dem Titel „Hartz IV“ kündigt die Bundesregierung die Einführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) an. Es soll eine sogenannte Grundsicherung für Arbeitsuchende regeln. Vorgesehen ist, die bisherige Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe künftig zum Arbeitslosengeld II zusammenzufassen.

Anspruchsberechtigte sind demnach hilfsbedürftige Erwerbsfähige zwischen 15 und 65 Jahren, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der BRD haben. Miterfasst werden auch deren Angehörige. Die Höhe des Arbeitslosengelds II setzt sich aus einer Leistung in ungefährer Höhe des Sozialhilfesatzes und einer einmaligen Pauschale sowie den „angemessenen Unterkunftskosten“ zusammen. Wird das Arbeitslosengeld II im Anschluss an das Arbeitslosengeld gezahlt, dann gibt es zu dem Grundbetrag noch zwei Jahre lang einen Zuschlag von maximal 160 Euro. Für Rechtsstreitigkeiten sollen nicht mehr die Sozialgerichte, sondern die Verwaltungsgerichte zuständig sein.

1. Ausschluss von Ausländern aus dem Berechtigtenkreis

Generell wird für den Anspruch auf Arbeitlosengeld II vorausgesetzt, dass der Arbeitsuchende auch erwerbsfähig ist. Für die Annahme der Erwerbsfähigkeit kommt es für Deutsche z.B. auf die gesundheitliche Leistungsfähigkeit an.

Bei Ausländern wird zusätzlich zur Voraussetzung gemacht, dass „ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung ohne Beschränkungen erlaubt ist oder durch die Bundesagentur erlaubt werden könnte“.

Zwar haben damit die ausländischen Staatsangehörigen einen Anspruch auf Arbeitlosengeld II, die einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang haben.

Fraglich ist aber, ob diejenigen, die nur einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang haben, ebenfalls Arbeitslosengeld II bekommen können, oder ob sie stattdessen auf die Sozialhilfe verwiesen werden.

Die Konsequenz für die Betroffenen wäre zum einen eine ungerechtfertigte Kürzung der Leistungen. Darüber hinaus werden die Betroffenen von den Eingliederungsmaßnahmen nach dem SGB III ausgeschlossen. Nur wer Arbeitslosengeld II erhält, hat hierauf einen Anspruch.

Um diese Folgen zu vermeiden und um ausländische Arbeitssuchende gleichzubehandeln, muss klargestellt werden, dass Ausländer mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben, wenn sie die allgemeinen Voraussetzungen erfüllen. Der Wortlaut des Gesetzesentwurfes leistet dies nicht. Zwar wird in der Gesetzesbegründung erläutert, dass es darauf ankommt, ob rechtlich ein Zugang zum Arbeitsmarkt besteht oder zulässig wäre, wenn keine geeigneten inländischen Arbeitskräfte verfügbar sind. Dem steht jedoch der Wortlaut des Gesetzes entgegen, wonach vorausgesetzt wird, dass die Aufnahme der Beschäftigung ohne Beschränkung erlaubt wer-den könnte. Da der nachrangige Arbeitsmarktzugang ein beschränkter Arbeitsmarktzugang ist, ist gerade nicht abgesichert, dass auch bei nachrangigem Arbeitsmarktzugang ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht. An dieser Stelle besteht also dringender Korrekturbedarf. Eine Klarstellung könnte dadurch erfolgen, dass in § 8 Abs. 3 SGB III die Worte „ohne Beschränkung“ gestrichen werden.

2. Ausschluss von Ausländern, die nach § 1 AsylbLG leistungsberechtigt sind

Es sollen künftig all diejenigen vom Arbeitslosengeld II generell ausgeschlossen werden, die gem. § 1 Asylbeweberleistungsgesetz (AsylbLG) leistungsberechtigt sind. Von dieser Neuregelung wären folgende Personengruppen betroffen:

- Asylbewerber
- Personen im Flughafenverfahren
- Bürgerkriegsflüchtlinge mit einer Aufenthaltsbefugnis nach §§ 32 oder 32a AuslG
- Geduldete nach § 55 AuslG
- vollziehbar Ausreisepflichtige
- Ehegatten und Kinder der genannten Personengruppen.

Der Ausschluss dieser Personengruppen stellt eine Verschärfung zum derzeit geltenden Recht dar. Denn bislang gab es für sie keinen generellen Ausschluss von der Arbeitslosenhilfe. Auch z.B. Asylbewerber(inn)en, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, haben bei Erfüllung der Voraussetzungen die gleichen Leistungsansprüche wie deutsche Staatsangehörige.

Nun ist geplant, dass die Betroffenen den Anspruch auf eine Anschlussleistung an das Arbeitslosengeld verlieren. Sie werden stattdessen auf die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verwiesen. Dies bedeutet eine weitreichende soziale Verschlechterung für die Betroffenen. Denn die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz liegen gut 30 % unter dem Niveau der heutigen Sozialhilfe. Darüber hinaus können die Behörden statt Bargeld die Ausgabe von Sachleistungen anordnen.

Ein weiterer Effekt: Wer keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II hat, bekommt auch keine Fördermaßnahmen zur Arbeitsmarktintegration nach dem Sozialgesetzbuch III. Das hat zur Folge, dass die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt für arbeitslos gewordene Asylbewerber(inn)en ungleich schwieriger wird. Staatliche Förder-

maßnahmen zur schnellen Rückkehr auf den Arbeitsmarkt werden nicht angeboten.

Wenn das Zuwanderungsgesetz verabschiedet wird, dann würde sich die dargestellte Gesetzesverschärfung sogar auf einen noch größeren Personenkreis auswirken. Das Zuwanderungsgesetz weitet nämlich den Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetz aus. Demnach würden auch diejenigen unter das AsylbLG fallen, die eine Aufent-haltsbefugnis nach einer der Altfallregelungen erhalten haben. Dieser Personenkreis würde also von dem Anspruch auf Arbeitslosengeld II ausgeschlossen werden, obwohl u.U. bereits ein unbeschränkter Arbeitsmarktzugang vorliegt. Dies stellt einen erheblichen Wertungswiderspruch dar. Hier zeigt sich, dass die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Asylbewerberleistungsgesetzes im Zuwanderungsgesetz dringend korrekturbedürftig ist.

III. Ausländerrechtliche Auswirkungen

Mit dem vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt soll auch das Ausländergesetz geändert werden. Die vorgesehene Änderung hätte negative Auswirkungen auf den aufenthaltsrechtlichen Status ausländischer Staatsangehörige.

Bislang war gemäß § 24 Abs. 2 Nr. 2 Ausländergesetz die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis trotz Erwerbslosigkeit auch dann möglich, wenn der Lebensunterhalt "noch für sechs Monate durch einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe gesichert" war. Dieser Passus wird durch den Gesetzesentwurf ersatzlos gestrichen. Wer also künftig statt der Arbeitslosenhilfe das Arbeitslosengeld II erhält, soll nicht mehr die Möglichkeit auf Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis haben. Es werden Spielräume im Aufenthaltsgenehmigungsrecht unnötig eingeengt, ohne dass hierfür ein Praxisbedarf bestünde. Den vielfältigen Bedürfnissen im Einzelfall kann gegebenenfalls durch Auflagen oder ähnliche Maßnahmen Rechnung getragen werden.

IV. Integration durch Sprachförderung

Das Erlernen der deutschen Sprache stellt für Flüchtlinge und Migrant(inn)en eine zentrale Voraussetzung für die gesellschaftliche Partizipationsmöglichkeit dar. Ein umfassendes Angebot von Sprachunterricht muss deswegen ein wichtiger Bestandteil einer auf Integration ausgerichteten Politik sein – wenngleich Integrationspolitik nicht beim Sprachunterricht stehen bleiben darf.

Für Flüchtlinge besteht ein Zugang zu den Angeboten, die aus den Mitteln der Arbeitsverwaltung und des sog. Garantiefonds der Bundesregierung finanziert werden. Nach der Regelung in § 419 SGB III haben Aussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge Zugang zu Sprachkursen. Ausgenommen sind allerdings Flüchtlinge, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden (§ 51 Abs. 1 AuslG). Auch in der vorgesehenen Neufassung des § 419 SGB III sollen Konventionsflüchtlinge keinen Zugang zu den Sprachlehrgängen haben.

Die Schlechterstellung von Konventionsflüchtlinge ist in der Vergangenheit stark kritisiert worden. Die Genfer Flüchtlinskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten in Art. 22 Abs. 2 , dem Konventionsflüchtling bei dem Zugang zu Unterricht eine möglichst günstige und in keinem Falle weniger günstige Behandlung zu gewähren, als sie Ausländern im allgemeinen unter den gleichen Bedingungen gewährt wird. Die Benachteiligung der Konventionsflüchtlinge widerspricht auch den Grundsatzentscheidungen, die die rot-grüne Bundesregierung im Zuwanderungsgesetz getroffen hat. Das Zuwanderungsgesetz sieht eine weitgehende Gleichstellung von Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen vor. Nicht zuletzt aus integrationspolitischer Sicht sollten Konventionsflüchtlinge bei der Sprachförderung den anderen Begünstigten gleichgestellt werden.

V. Forderungen

1. § 285 Absatz 1 Nr. 2 SGB III a.F. (Vorrangprüfung) ist zu streichen, da die Regelung Arbeitslosigkeit befördert statt ihr entgegenzuwirken.

2. § 7 Absatz 1 Satz 2; § 8 Absatz 3 SGB II-Entwurf sind zu streichen.

   Der Ausschluss von ausländischen Staatsangehörigen vom Anspruch auf Arbeitslo-sengeld II stellt eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar.

   Mindestens sind jedoch die Wörter „ohne Beschränkung" in § 8 Absatz 3 SGB II-Entwurf zu streichen.

3. § 7 Absatz 1 Satz 2 letzter Halbsatz SGB II-Entwurf ist zu streichen.

   Personen, die unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen, pauschal vom Anspruch auf Arbeitslosengeld II auszuschließen, stellt eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar.

   Mindestens muss gewährleistet werden, dass für diejenigen ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II gewahrt bleibt, die zuvor beschäftigt waren.

4. In § 24 Absatz 2 Nr. 2 AuslG ist das Wort „Arbeitslosenhilfe" zu ersetzen durch „Lei-stungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch Sozialgesetz-buch".

   Hilfsweise muss das Wort „Arbeitslosenhilfe" ersetzt werden durch: „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, wenn diese zumindest teilweise auf eigenen Leistungen beruhen."

5. Füge in § 419 Absatz 2 Nr. 2 SGB III neu vor dem Wort „und" ein:

   „sonstige Ausländer, die im Bundesgebiet die Rechtsstellung ausländischer Flüchtlinge genießen oder die außerhalb des Bundesgebiets als ausländische Flüchtlinge im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge anerkannt sind,"

   Es ist sicherzustellen, dass auch Konventionsflüchtlinge einen Anspruch auf Sprachkurse haben.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**694**

6. Oktober 2003

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -

b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -

c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -

d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

sowie zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Gesamtbewertung

Das in den letzten Jahrzehnten nahezu undurchschaubar gewordene komplexe arbeitsförderungsrechtliche Regelwerk wird durch den Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz III“) zwar bei den Lohnersatzleistungen und den Eingliederungszuschüssen vereinfacht; entgegen den Vorschlägen der Hartz-Kommission wird jedoch das seit Jahresbeginn 2003 nochmals ausgeweitete arbeitsmarktpolitische Instrumentarium nicht grundlegend reduziert und deregulierte. Die Arbeitsverwaltungen bleiben belastet mit der Administrierung von Sonderprogrammen (Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, Abbau der Jugendarbeitslosigkeit „Jump“, ab Juli geltendes Ergänzungsprogramm „Jump Plus“, ab September 2003 ein weiteres befristetes Sonderprogramm für Langzeitarbeitslose). Trotz des beschlossenen Paradigmenwechsels bei der Frühverrentung bleiben die Möglichkeiten zum vorzeitigen Rentenbeginn bereits ab vollendetem 60. Lebensjahr nach Arbeitslosigkeit und Altersteilzeit erhalten und Konsequenzen aus der fehlerhaften Umsetzung der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung durch Personal-Service-Agenturen werden nicht gezogen.

Durch Namensänderung sollen die Bundesanstalt für Arbeit in eine Bundesagentur für Arbeit und die Arbeitsämter zu Arbeitsagenturen umbenannt werden. Ohne tiefgreifende deregulierende Korrekturen wird es eine Illusion bleiben, die vorhandenen Kapazitäten der Arbeitsverwaltungen durch Entbindung von administrativen Pflichten auf die Kernaufgabe der Arbeitsvermittlung zu konzentrieren. Zwar soll die Bekämpfung der Schwarzarbeit auf die Hauptzollämter verlagert werden; über die vorgesehene umfassende Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für alle erwerbsfähigen Langzeitarbeitslo-

sen, die künftig auch erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger und deren Familienangehörigen einschließt, sollen den Arbeitsverwaltungen jedoch künftig die bisher den Sozialämtern zugeordneten Leistungen wie Schuldner-, Sucht- und Drogenberatung zugeordnet werden. Anstatt einer klar geregelten arbeitsteiligen Kooperation mit einer Aufgabenverantwortung durch die Arbeitsverwaltungen für Arbeitslose nach Ablauf des Arbeitslosengeldbezuges und durch Sozialämter für die übrigen erwerbsfähigen Arbeitslosen sollen bei einer Trägerschaft durch die Arbeitsverwaltungen über Verträge mit Dritten Kooperationen ermöglicht werden, in dem die künftigen Arbeitsagenturen Dienstleistungen des Vertragspartners bezahlen sollen. Sofern dies nicht gelingt, müsste nach Einschätzung der Bundesanstalt für Arbeit die vorhandene Personalkapazität um 11.800 auf dann über 100.000 erhöht werden – zulasten der Beitragszahler.

Die bislang systemwidrig auf die Beitragszahler abgewälzten Kosten der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose müssen in die gesamtstaatliche Finanzierungsverantwortung des Bundes verlagert werden. Formal, nicht aber effektiv ist dies vorgesehen, da die künftige Bundesagentur dem Bund für jeden Arbeitslosengeldbezieher einen Aussteuerungsbetrag nach Beginn der Langzeitarbeitslosigkeit zu zahlen hat, der den durchschnittlichen Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit entspricht. Das Handwerk erwartet, dass in den parlamentarischen Beratungen eine ehrliche, transparente und entlastungswirksame Lösung realisiert wird, die eine kurzfristige beschäftigungsfördernde Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung auf 4,5 Prozent ermöglicht. Hinzuweisen ist auf den Bericht der Hartz-Kommission, in dem festgestellt wurde, dass die hohen Lohnzusatzkosten eine deutliche Hürde für mehr Beschäftigung darstellen und Entlastungen des Faktors Arbeit notwendig sind.

Nachfolgend eine Bewertung einzelner Regelungen in den beiden Gesetzentwürfen.

Handwerk gegen Ausbau des subventionierten zweiten Arbeitsmarktes

Trotz der mittlerweile vorliegenden Ergebnisse der Arbeitsmarktforschung, wonach die kostenträchtige Förderung von ABM-Kräften deren Eingliederung in reguläre Beschäftigungsverhältnisse im Vergleich zu ungeförderten Arbeitslosen nicht beschleunigt, sondern sogar verzögert, wird das Regelwerk zugunsten des zweiten Arbeitsmarktes in modifizierter Form beibehalten („Hartz III“) und ergänzt durch die zusätzliche Fördervariante der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für erwerbsfähige Hilfebedürftige („Hartz IV“).

Mit Entschiedenheit fordert das Handwerk, die marktwidrige, planwirtschaftliche und arbeitsmarktpolitisch untaugliche Förderpraxis nicht nur von Strukturanpassungsmaßnahmen, sondern auch von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und beschäftigungschaffenden Infrastrukturmaßnahmen (BSI) zu streichen und von dem Ansinnen Abstand zu nehmen, Rechtsgrundlagen für die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten in der Trägerschaft der Arbeitsverwaltungen einzuführen.

Die Möglichkeiten, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu subventionieren, sollen grundlegend ausgeweitet werden, indem der ohnehin bereits weitgehend „demontierte“ Vergabevorrang gestrichen wird. Wenn, wie vorgesehen, das Beteiligungsverfahren der Landesbehörden und Fachverbände gestrichen wird, entfällt weitestgehend die Möglichkeit, darauf Einfluss nehmen zu können, dass durch die Tätigkeit von Beschäftigungsgesellschaften die Wirtschaft beeinträchtigt wird. Völlig absurd ist schließlich die Aufgabe des bis dato mit ABM verfolgten Ziels der Wiedereingliederung und dessen Ersetzung durch eine völlig unbestimmte „Förderung der Beschäftigungsfähigkeit“.

Die künftigen erwerbsfähigen hilfebedürftigen Empfänger von Arbeitslosengeld II sollen wie die Empfänger von Arbeitslosengeld I bereits nach geltendem Recht im Rahmen eines arbeitsrechtlichen Beschäftigungsverhältnisses nach dem Instrument ABM gesetzlich befristet und nach dem Instrument BSI vertraglich befristet gefördert werden können. Ergänzend ist für erwerbsfähige Bedürftige die alternative Förderung von Arbeitsgelegenheiten vorgesehen, wobei diese Arbeiten im Gegensatz zu ABM und BSI kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts begründen und eine zeitliche Befristung der Förderung nicht vorgesehen ist. Nur auf den ersten Blick erscheint diese Fördervariante sinnvoll. Da jedoch die Zahlung dieser Arbeiten unter Fortzahlung von Arbeitslosengeld II zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen erfolgen soll, eröffnet sich für die Arbeitsverwaltungen die Möglichkeit, auf dem zweiten Arbeitsmarkt einen faktischen Niedriglohnsektor mit wettbewerbsverzerrenden Dumpinglöhnen zu entwickeln.

Sofern der Gesetzgeber in den anstehenden parlamentarischen Beratungen zu dem Ergebnis kommt, dass die vorgesehenen Regelungen zugunsten des zweiten Arbeitsmarktes in Kraft treten sollen, dann sind zumindest noch Korrekturen dahingehend unverzichtbar, dass künftig die Förderung und Ausführung handwerklicher Arbeiten umfassend ausgeschlossen wird, zumal dieser Wirtschaftsbereich durch die wettbewerbsverzerrende illegale Beschäftigung bereits massiv mit steigender Tendenz zunehmend gefährdet wird.

Sozialversicherungsrechtliche Behandlung von mitarbeitenden Familienangehörigen

Wer sozialversicherungspflichtig im Betrieb eines nahen Familienangehörigen beschäftigt ist, muss damit rechnen, dass – nach Eintritt der Arbeitslosigkeit – die Arbeitsverwaltung ihn als Unternehmer und nicht als Arbeitnehmer einstuft. Dies hat zur Folge, dass z. B. im Falle der Arbeitslosigkeit kein Geld vom Arbeitsamt gezahlt wird, obwohl jahrelang Beiträge zur Sozialversicherung für das Familienmitglied entrichtet wurden.

Die betroffenen Familienangehörigen empfinden dies nach oft jahrelanger Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen als Vertrauensbruch. Ein Teil der Beiträge kann sogar für immer verloren sein, da ein Anspruch auf Rückzahlung der Beiträge in der Regel nur für die letzten vier Kalenderjahre besteht. Nach Erhebungen der Landesarbeitsämter für das Jahr 2001 wurden rund 2.700 Anträge mitarbeitender Angehöriger auf Entgeltersatzleistungen – Arbeitslosengeld/Insolvenzgeld – abgelehnt, weil Versicherungspflicht angeblich nicht vorgelegen hat. Aufgrund des hohen Personalabbaus und der vielen Betriebsschließungen im Handwerk, von denen auch mitarbeitende Familienangehörige betroffen sind, ist mit einem weiteren Ansteigen der Fälle zu rechnen.

Sowohl die Hartz-Kommission wie auch nachfolgend der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit haben den Gesetzgeber aufgefordert, eine Regelung zu schaffen, die

dem mitarbeitenden Familienmitglied vor Eintritt des Leistungsfalles Sicherheit hinsichtlich seines sozialversicherungsrechtlichen Status gibt. Im Referentenentwurf „Hartz IV“ war hierzu eine Regelung vorgesehen, die in der vom Bundeskabinett verabschiedeten vorliegenden Fassung jedoch fehlt.

Da es bei der gegenwärtigen unsicheren Rechtslage für die Betroffenen nicht verbleiben darf, erwartet das Handwerk, dass während des Gesetzgebungsverfahrens eine befriedigende Lösung gefunden wird und in Kraft tritt.

Alternativ zu der im Referentenentwurf ursprünglich geplanten Regelung empfehlen wir, um den Betroffenen noch mehr Rechtssicherheit zu geben, folgende Gesetzesänderungen:

- **Änderung des § 336 SGB III (Zustimmungsverfahren)**

Diese Norm regelt die leistungsrechtliche Bindung der Bundesanstalt für Arbeit an die Feststellungen durch die Einzugsstellen für den Gesamtsozialversicherungsbeitrag. Im Regelfall sind dies die Krankenkassen. Damit kann erreicht werden, dass im Falle der Arbeitslosigkeit die Arbeitsverwaltung nicht plötzlich nachträglich die Versicherungspflicht verneint. Dieses Verfahren kommt jedoch nur auf Antrag des/der Versicherungspflichtigen in Gang.

Da die Versicherungspflichtigen von dieser Möglichkeit mangels Aufklärung oft keine Kenntnis haben oder versäumen, den Antrag zu stellen, sollte die Norm so geändert werden, dass die Bundesanstalt für Arbeit wenigstens *dem Grunde nach* an die Feststellungen der Einzugsstelle über die Versicherungspflicht gebunden ist. Sie hätte dann nur noch ein materielles Prüfungsrecht hinsichtlich des Fremdvergleichs, d. h. ob die vereinbarte Vergütung auch der Höhe nach gerechtfertigt ist.

Nach diesen Überlegungen sollte **§ 336 SGB III** künftig wie folgt lauten:

„Stellt die Einzugsstelle (§ 28 i SGB IV) oder der Träger der Rentenversicherung, der die ordnungsgemäße Erfüllung der Arbeitgeberpflichten im Zusammenhang mit dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag prüft, die Versicherungspflicht nach diesem Buch durch Verwaltungsakt fest, so ist die BA (alternativ: alle Sozialversicherungsträger) daran gebunden.“

- **Unschädlichkeit der Haftung für Betriebskredite**

Die von den Kreditinstituten in der Praxis geforderte Mithaftung insbesondere von Ehepartnern steht auf Grund langjähriger Rechtssprechung der Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses als ein maßgebliches Kriterium entgegen. Bürgschaften oder sonstige Mithaftungen eines im Betrieb beschäftigten Familienangehörigen sollten für sich genommen jedoch kein Indiz für den Entfall der Versicherungspflicht darstellen, sondern es sollten weitere begründete Zweifel (völlige Weisungsungebundenheit, freie Zeiteinteilung, umfassende Vertretungsvollmachten usw.) hinzutreten müssen, um ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis zu verneinen.

Angesichts der Rechtssprechung, die auch die Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger im Rahmen ihrer gemeinsamen Besprechungsergebnisse nicht negieren können, ist daher eine Gesetzesänderung erforderlich. **§ 7 Abs. 1 SGB IV** wäre danach um einen Satz 3 etwa folgenden Wortlauts zu ergänzen:

„Für die Annahme einer Beschäftigung eines Ehegatten oder sonstigen Familienangehörigen oder eines Lebenspartners nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz ist es unerheblich, wenn dieser auf Grund eines Bürgschaftsvertrages, eines Schuldübernahmevertrages oder eines sonstigen seine persönliche vermögensrechtliche Haftung begründenden Rechtsgeschäfts für die Erfüllung von betrieblichen Verbindlichkeiten des Weisungsgebers einzustehen oder miteinzustehen hat.“

Aufgaben- und Finanzierungsträgerschaft für Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld II unter Beachtung des Versicherungsprinzips und der gesamtstaatlichen Verantwortung effizient regeln

Nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – („Hartz IV“) soll der Bundesagentur für Arbeit die Trägerschaft einer umfassenden Leistungsverantwortung nicht nur für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, sondern darüber hinaus auch für die mit diesen in einer Haushaltsgemeinschaft lebenden Familienangehörigen übertragen werden. Da künftig durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe Arbeitslose nach Ablauf des Arbeitslosengeldanspruchs im Falle der Bedürftigkeit ebenso Anspruch auf das vorgesehene Arbeitslosengeld II haben werden wie erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger, werden die Arbeitsverwaltungen völlig überfordert. Insbesondere werden den Arbeitsverwaltungen sachfremde Aufgaben aufgebürdet, da sie das gesamte Spektrum der Leistungen der Grundsicherung zu erbringen haben. Dazu gehören nicht nur die Leistungen zur Eingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, sondern auch Leistungen zur Kinderbetreuung, zur Schuldnerberatung, zur psychosozialen Betreuung, zur Suchtberatung, zur Übernahme von Mietschulden als Darlehen, zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt sowie weitere Leistungen. Die Agenturen für Arbeit würden zu schwerfälligen Sozialbehörden.

Die Bundesagentur für Arbeit soll zur Erbringung von Leistungen mit Dritten kooperieren und soll verpflichtet werden, auf Verlangen der Gemeinden, Kreise und Bezirke Vereinbarungen über das Erbringen von Leistungen zur Eingliederung zu schließen. Vorgesehen ist, dass die Finanzierung durch den Bund erfolgen soll. Da die Bundesagentur für Arbeit jedoch einen hohen Aussteuerungsbetrag für jeden Langzeitarbeitslosen nach Beendigung des Bezugs von Arbeitslosengelds I bezahlen soll, bleiben im Ergebnis weiterhin die Arbeitnehmer und der Faktor Arbeit mit den hohen Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit und den weiteren versicherungsfremden Leistungen belastet mit einem jährlichen Betrag in Höhe von über 14,6 Mrd. Euro (Studie des Karl-Breuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler vom November 2002).

Keine sinnvolle Alternative wäre die umfassende Verlagerung der Leistungsträgerschaft auf die Sozialämter. Naheliegend ist es, eine weder die Arbeitsämter noch die Sozialämter überfordernde Lösung zu entwickeln unter Nutzung und Weiterentwicklung der bestehenden Strukturen.

Das Handwerk schlägt eine obligatorische, arbeitsteilige und kooperative Aufgabenträgerschaft durch die Arbeitsagenturen und die Sozialämter in Verbindung mit einer gesamtstaatlichen Finanzierungsträgerschaft vor, damit durch Verlagerung der Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit der Faktor Arbeit und die Kommunen entlastet werden können.

In gemeinsam von den Arbeitsagenturen und den Sozialämtern für erwerbsfähige Hilfebedürftige betriebenen Job-Centern sollten in arbeitsteiliger Aufgabenträgerschaft die Leistungen erbracht werden. Den Arbeitsagenturen ist die Aufgabenträgerschaft zugeordnet, Leistungen der Arbeitsvermittlung in reguläre Beschäftigungsverhältnisse für erwerbsfähige Bedürftige nach Ablauf des Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erbringen. Die Aufgabenträgerschaft der Sozialämter sollte die Geld-, Sach- und Betreuungsleistungen für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und deren Familienangehörigen umfassen sowie die Eingliederung jener Arbeitslosengeld-II-Empfänger ohne vorangegangenen Arbeitslosengeld-I-Bezug in reguläre Beschäftigungsverhältnisse. Sinnvoll wäre es, wenn die Arbeitsagenturen und Sozialämter die Eingliederung kooperativ in gemeinsamen Vermittlungsteams regional und überregional betreiben würden.

Entscheidend für das Gelingen der arbeitsteiligen Kooperation zwischen den Arbeitsverwaltungen und den Sozialämtern ist die diesbezügliche Finanzierungsverantwortung des Bundes, die zu einer nachhaltigen Entlastung sowohl der Beitragszahler als auch der Kommunen führen muss. Insbesondere ist sicherzustellen, dass durch eine entsprechende Finanzierungsverantwortung des Bundes die Kommunen ein finanzielles Interesse an der Aufrechterhaltung ihres Engagement an regionalen Vermittlungsaktivitäten behalten. Zur Schaffung größtmöglicher Transparenz der Finanzierungsverantwortlichkeiten sollten die den Arbeitsagenturen und Sozialämtern für ihre Aufgaben zur Verfügung stehende Mittel in einem gesonderten Haushalt ausgewiesen werden.

Korrekturen beim Insolvenzgeld unzureichend

Nach „Hartz III“ ist vorgesehen, dass der durch das Insolvenzgeld ersetzte Nettolohn von einem Bruttoverdienst berechnet wird, dass durch die Beitragsbemessungsgrenze der Arbeitslosenversicherung begrenzt ist. Darüber hinaus sollen Säumniszuschläge und andere Nebenkosten auf Sozialversicherungsbeiträge entfallen, die bisher mit dem Insolvenzgeld abgeführt werden müssen. Mit den vorgesehenen Korrekturen soll die Insolvenzgeldumlage um 100 Mio. Euro vermindert werden. Der ZDH begrüßt diese ersten Entlastungsschritte, die allerdings weit hinter den erforderlichen Reformerfordernissen zurückbleiben.

Bei der Einführung des Insolvenzgeldes 1974 (damals Konkursausfallgeld) ging der Gesetzgeber von einem aufzubringenden Finanzierungsvolumen von 40 Mio. DM aus. Inzwischen ist die Insolvenzgeldumlage über 125 Mio. Euro (1990) auf 1,4 Mrd. Euro (2001) gestiegen. Nach dem Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit für das Jahr 2003 ist die Umlage mit einem Volumen von 1,9 Mrd. Euro veranschlagt. Die Insolvenzgeldumlage, aus der das Insolvenzgeld in Höhe der ausgefallenen Nettolöhne für maximal 3 Monate und zusätzlichen die in diesem Zeitraum nicht abgeführten Sozialversicherungsbeiträge einschließlich etwaiger Säumniszuschläge, Stundungszinsen und Kosten der Zwangsvollstreckung gezahlt werden, wird neben dem Beitrag zur gesetzlichen Unfallversicherung von der Berufsgenossenschaft erhoben und ausschließlich von den Arbeitgebern finanziert. Die Berufsgenossenschaften fungieren somit als Einzugsstelle der Bundesanstalt für Arbeit. Weiterhin ist für den Anstieg der Insolvenzgeldumlage die großzügige Handhabung des Instruments der Vorfinanzierung (§ 188 Abs. 4 SGB III) durch die Arbeitsverwaltung mitverantwortlich.

Das Handwerk schlägt eine Absenkung der Insolvenzgeldhöhe auf das Niveau des Arbeitslosengeldes vor. Zudem sollte das vorfinanzierte Insolvenzgeld nicht länger aus der Insolvenzgeldumlage, sondern aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden. Schließlich sollte eine Verkürzung des 3-Monats-Zeitraumes durch entsprechende Änderung der Mindestanforderungen der einschlägigen europäischen Richtlinie angestrebt werden.

Systemwidrige Einführung einer Versicherungspflicht auf Antrag

Durch die vorgesehene Einführung einer zeitlich bis Ende 2010 befristeten Versicherungspflicht auf Antrag für Existenzgründer nach vorangegangenem Bezug von Arbeitslosengeld („Hartz III) ist nach Einschätzung des Handwerks ein systemwidriger Einstieg in eine umfassende Erwerbstätigenversicherung vorgezeichnet. Es ist völlig ausreichend, wenn nach Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit zuvor erworbene Leistungsansprüche im Falle des Scheiterns befristet fortgelten.

Im Falle der vorgesehenen freiwilligen Weiterversicherung sollen die beitragspflichtigen Einnahmen auf 25 Prozent der Bezugsgröße festgelegt werden. Nach der derzeitigen Höhe der Bezugsgröße (2.380 Euro) beläuft sich der Monatsbeitrag auf 38,68 Euro. Ähnlich wie bei der mangelhaften Rechtskonstruktion des Existenzgründungszuschusses („Ich-AG“) wird die Arbeitslosenversicherung erneut mit einer überflüssigen Sonderregelung befrachtet. Abgesehen davon, dass im Falle einer Versicherungspflicht auf Antrag jederzeit die Möglichkeit zu deren Beendigung besteht, ergeben sich durch die Minibeiträge im Leistungsfall zwar kümmerliche Leistungsansprüche auf Arbeitslosengeld, jedoch bleibt die Nutzung des Eingliederungsinstrumentariums der Arbeitsmarktpolitik umfassend bestehen. Es spricht vieles dafür, dass das Experiment der „Ich-AG“ nach Ablauf der massiven dreijährigen Förderung in großem Umfang in erneute Arbeitslosigkeit einmündet. Das Handwerk spricht sich dafür aus, die Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit durch das Überbrückungsgeld – allerdings finanziert aus dem Steueraufkommen statt aus Zwangsbeiträgen – beizubehalten, die „Ich-AG“–Förderung vorzeitig zu beenden und das Vorhaben zur systemwidrigen Einführung einer Versicherungspflicht auf Antrag fallen zu lassen.

zu Artikel 1 des Entwurfs eines Existenzgrundlagengesetzes der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Zentraler Gegenstand des von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vorgelegten Entwurfs eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen (Existenzgrundlagengesetzes – EGG) sind die in Artikel 1 vorgesehenen Ergänzungen des Sozialgesetzbuches (SGB) Zwölftes Buch (SGB XII). Für das Handwerk sind von besonderem Interesse die darin vorgestellten Regelungen zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt, auf die sich die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren.

I. Kurzbeschreibung der zentralen Regelungen

Sofern es den kommunalen Vermittlungsagenturen nicht gelingt, erwerbsfähige Hilfebedürftige auf dem regulären Arbeitsmarkt zu vermitteln, sind sie verpflichtet, jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Arbeitsgelegenheit

anzubieten. Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erhalten die Hilfe zum Lebensunterhalt nur dann, wenn sie ihre Arbeitskraft als Vollzeitkräfte einsetzen. Wird die angebotene Arbeit nicht angenommen, wird die Hilfe zum Lebensunterhalt gekürzt und kann nach Wiederholungsfällen völlig entfallen. Da es sich bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nicht um arbeitsrechtliche, sondern um sozialrechtliche Beschäftigungsverhältnisse handelt, ist keine Entlohnung im eigentlichen Sinne vorgesehen; durch die Arbeit wird lediglich der Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt (im Gegensatz zum BSHG ohne Mehraufwandsentschädigung) aufrechterhalten.

II. Bewertung

Das Regelungskonzept zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten ist marktwidrig und arbeitsmarktpolitisch untauglich. Eine solche isolierte sozialpolitische Beschäftigungsstrategie gerät in einen unauflösbaren Konflikt zur marktwirtschaftlichen Ordnung. So begrüßenswert die dieser Strategie zugrundeliegende Motivation – die Verhinderung staatlich alimentierten Nichtstuns - auch sein mag, in ihrer Konsequenz wird auch sie zu arbeitsplatzgefährdeden Verdrängungseffekten auf dem ersten Arbeitsmarkt führen.

1. Schaffung von Arbeitsgelegenheiten durch kommunale Eigenbetriebe

Arbeitsgelegenheiten können erfolgen durch kommunale Eigenbetriebe oder durch andere Beschäftigungsgesellschaften. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird davon ausgegangen, dass es durch die umfassende Pflicht der Kommunen zur Beschäftigung erwerbsfähiger Hilfeempfänger fast unvermeidbar zu einer Ausweitung der Aufgaben und Tätigkeiten und zu Konflikten mit den kleinen und mittleren Unternehmen in der Region kommen kann. Die treuherzig in der Gesetzesbegründung formulierte Erwartung, dass „(Konflikt-) Lösungsmöglichkeiten in enger Absprache mit den Betrieben vor Ort gefunden werden müssen“ dürfte sich mit Blick auf den zwischen den örtlichen Unternehmen bestehenden scharfen Wettbewerb schnell als wohlfeile Absichtserklärung ohne rechtliche Substanz entpuppen. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen, zur Sicherung der Chancengleichheit aller Unternehmen und zur Schaffung eines Mindestmaß an Rechtssicherheit wäre die Festschreibung zentraler normativer Schranken im Gesetzestext erforderlich, um eine – wenn nötig – gerichtliche Überprüfung der Aktivitäten der Kommunen auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Ein Kernbestand rechtlicher Regelungen wäre - auch auf die Gefahr einer Verkomplizierung des Gesetzestextes - unverzichtbar, um örtliche Unternehmen nicht zu rechtlich schutzlosen Spielbällen in einer Beschäftigungspolitik kommunaler Beliebigkeit werden zu lassen.

Vor dem Hintergrund der dramatisch eingebrochenen kommunalen Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen ist es schon bemerkenswert, wenn in der Begründung festgestellt wird: „Durch die kommunale Beschäftigung wird an vielen Stellen die Verwirklichung kommunaler Projekte möglich, die bisher wegen der Finanzlage zurückgestellt werden mussten.“ Diese beabsichtigte Beschäftigungsexpansion durch Regiebetriebe und andere Beschäftigungsgesellschaften wäre nichts anderes als eine nicht zu akzeptierende Expansion des Niedriglohnsektors im zweiten Arbeitsmarkt zu Dumpinglöhnen mit dramatischen Konsequenzen für die örtlichen Handwerksbetriebe.

Bei einer Umsetzung dieses Gesetzgebungsvorhabens ist zu befürchten, dass die finanzschwachen Kommunen in zunehmendem Maße dazu übergehen würden, kommunale Aufgaben, die bislang an kleine und mittelständische Handwerksbetriebe vergeben wurden, durch kommunale Eigenbetriebe ausführen zu lassen. So würde in Zukunft z. B. der Anstrich eines Behördengebäudes nicht mehr durch einen ortsansässigen Malerbetrieb, sondern durch arbeitslose Maler im Rahmen eines kommunalen Eigenbetriebes ausgeführt werden, oder die Sanierung einer Schulturnhalle würde nicht mehr durch ein ortsansässiges Bauunternehmen, sondern durch arbeitslose Bauarbeiter im Rahmen eines kommunalen Eigenbetriebes durchgeführt werden.

Konsequent zu Ende gedacht, würde dies bedeuten, dass die Kommunen überhaupt keinerlei Aufträge mehr an heimische Betriebe vergeben müssten, da es vorstellbar wäre, dass alle diese Aufgaben im Rahmen von kommunalen Eigenbetrieben durchgeführt würden. Dies würde dazu führen, dass den kleinen und mittelständischen Handwerksbetrieben, die auf öffentliche Aufträge ihrer Kommune angewiesen sind, der Markt entzogen würde. Dies würde aus unserer Sicht zu einem weiteren, in der Dramatik noch gar nicht absehbaren Verlust von Arbeitsplätzen gerade in kleinen Baubetrieben führen. Durch die damit drohende Vernichtung von Arbeitsplätzen und kleinen Handwerksbetrieben würden die Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen erneut sinken, was dazu führen würde, dass die Kommunen noch weniger Finanzmittel für Investitionen hätten und folglich die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die in kommunalen Eigenbetrieben beschäftigt würden, steigt.

Es ist ohne Zweifel richtig, dass durch eine umfassende Gemeindefinanzreform die Kommunen wieder in die Lage versetzt werden müssen, in ausreichendem Maße den Investitionsstau, der bei Städten und Gemeinden herrscht, abzubauen. Dies muss jedoch durch eine Gemeindefinanzreform erfolgen, die die Steuermittel gerecht zwischen Bund, Ländern und Gemeinden dergestalt verteilt, so dass die Kommunen wieder ihre Aufgaben erfüllen können. Der hier beschrittene Irrweg, der faktisch dazu führt, dass auf der Ebene der Kommunen die Grundregeln der freien Marktwirtschaft außer Kraft gesetzt werden, stellt jedenfalls keinen Lösungsansatz dar.

2. Zuweisung von Hilfebedürftigen in gewerbliche Betriebe

In der Begründung zu § 18 wird ausgeführt, dass auch gewerbliche Betriebe per öffentlich-rechtlichem Verwaltungsakt herangezogen werden können, indem hilfebedürftige Erwerbsfähige zur Arbeitsleistung zugewiesen werden können, ohne dass ein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts oder eine Versicherungspflicht im Rahmen der Sozialversicherungen entsteht. Die Vermittlungsagentur soll mit dem Betrieb vor der Zuweisung einen Dienstvertrag als Rahmenvertrag gemäß § 611 BGB abzuschließen. Da in den Rahmen-Dienstverträgen Art und Dauer der Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitsort sowie das fachliche Weisungsrecht des Betriebes festgelegt werden sollen, wird offensichtlich davon ausgegangen, dass Betriebe die Arbeitskräfte ohne jegliche Kosten für die Dauer der Zuweisung beschäftigen dürfen. Dies wäre dann noch weniger als ein Niedriglohnsektor zu Dumpinglöhnen. Betriebe, die solche Möglichkeiten ohne Lohn- und Arbeitskosten nutzen würden, hätten beträchtliche wettbewerbsverzerrende Marktvorteile, die

nur dann nicht zum Tragen kämen, wenn auch die Wettbewerber sich entsprechend verhalten würden. Geschähe dies, würde der reguläre Arbeitsmarkt zunehmend durchmischt mit sozialrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen in den in Frage kommenden Berufssparten. Dies würde in der Konsequenz dazu führen, dass die noch wettbewerbsfähigen Betriebe in ihrer Marktposition durch die Betriebe, denen Erwerbslose zugewiesen worden sind, derart geschwächt würden, dass diese nicht mehr eigenständig am Wirtschaftsleben teilnehmen könnten.

III. Handlungsempfehlungen

Die marktkonforme Lösung kann nur darin bestehen, die Vermittlungsaktivitäten in reguläre Beschäftigung offensiv zu verstärken und hierbei die Eingliederung im Sinne von Fördern und Fordern zu flankieren. Der Gesetzentwurf enthält hierzu eine Vielzahl sinnvoller Regelungen wie

- die geringere Anrechung von Einkommen auf die Hilfe zum Lebensunterhalt,
- Qualifizierung,
- Strenge Anforderungen an die Zumutbarkeit,
- verbindliche Eingliederungsvereinbarungen und
- Beweislastumkehr.

Im Übrigen muss es darum gehen, den Gesamtsozialversicherungsbeitrag deutlich abzusenken. Das in der Reformdiskussion hierzu proklamierte Ziel muss endlich realisiert werden. Da eine Reduzierung um jeweils einen Prozentpunkt zu einer Verminderung der Arbeitslosigkeit um 100.000 führt, erwartet das Handwerk mutige entlastungswirksame Korrekturen.

Berlin, 2. Oktober 2003

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**701**

6. Oktober 2003

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -

b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -

c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -

d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Paritätischer Wohlfahrtsverband

Am 13. August 2003 verabschiedete das Bundeskabinett den Entwurf für ein SGB II als viertes Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Aus Sicht des Paritätischen sind wesentliche Kernpunkte des Gesetzes:

1. die Bündelung sämtlicher Eingliederungsmaßnahmen für die Arbeitslosen bei sogenannten Jobcentern unter der Verantwortung der "Agentur für Arbeit" (Bundesanstalt für Arbeit)
2. die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem Arbeitslosengeld II
3. die Einführung eines Kindergeldzuschlages für Kinder geringverdienender Eltern
4. die Einführung von Eingliederungsvereinbarungen zwischen Verwaltung und Arbeitssuchendem sowie das verpflichtende Arbeitsangebot an Arbeitslose unter 25 Jahren,

wozu im Einzelnen wie folgt Stellung bezogen wird:

1. Bündelung sämtlicher Eingliederungsmaßnahmen bei den Jobcentern

Sachstand:

Die Leistungen zur Eingliederung, wie sie in § 16 Abs. 2 SGB II nicht abschließend aufgeführt sind, sollen nach § 17 SGB II nicht durch die örtlichen Agenturen für Arbeit bzw. deren Jobcenter selbst erbracht werden sondern durch Dritte. Hierbei geht es nicht nur um die Qualifizierungs- und Integrationsleistungen für den Arbeitslosen selbst sondern auch um flankierende Leistungen für ihn, seine Haushaltsangehörigen bzw. die Familiengemeinschaft. Zu nennen sind aus dem Katalog des § 16 Abs. 2 SGB II die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder, die häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, Suchtberatung, psychosoziale Betreuung.

Diese Kernaufgaben der Freien Wohlfahrtspflege sind also über weite Strecken nicht mehr den Kommunen über das BSHG bzw. das geplante SGB XII zugeordnet sondern der Arbeitsverwaltung.

Damit sind nicht mehr § 10 BSHG (Verhältnis zur Freien Wohlfahrtspflege), § 93 BSHG (Vereinbarungen mit Diensten und Einrichtungen), § 95 BSHG (Arbeitsgemeinschaften) sowie die entsprechenden Bestimmungen des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) Grundlage der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern, soweit es um arbeitslose Menschen und deren Haushaltsangehörigen geht. Eine unmittelbar eigene Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der Kommunen für diesen Personenkreis gibt es nicht mehr. Wohl unterstellt die Bundesregierung, dass die Kommunen unter

dem Gesichtspunkt der Daseinsfürsorge sich weiterhin engagieren werden.

Ob und inwieweit die Kommunen diese Hoffnung erfüllen wollen und können, muss mindestens angesichts deren Kassenlage bezweifelt werden. Es muss auch unter dem Gesichtspunkt bezweifelt werden, dass den Kommunen vom SGB II keine eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten belassen werden.

Es ist also davon auszugehen, dass die persönliche Hilfe im Sinne des § 8 BSHG und weite Teile der Jugendhilfe allein oder weitgehend unter die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung fallen werden. Deren Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit mit freien Trägern bildet § 17 SGB II.

Dieser enthält in Absatz 1 analog bestehender Regelungen in BSHG und SGB VIII das Verbot, eigene Einrichtungen der Arbeitsverwaltung zu schaffen, soweit geeignete Angebote Dritter vorhanden sind, ausgebaut oder geschaffen werden können.

Diese dem Subsidiaritätsgrundsatz entsprechende Regelung wird befürwortet.

Die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und Dritten regelt allein § 17 Abs. 2 SGB III. Soweit es sich um Leistungen handelt, die das SGB III enthält, wird für die Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen auf die dortigen Regelungen verwiesen. Das meint unter anderem Eingliederungszuschüsse und Qualifizierungsmaßnahmen.

Ansonsten ist Voraussetzung für die Einbindung freier Träger, dass mit ihnen oder ihrem Verband eine Vereinbarung über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen, deren Vergütung sowie über die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen abgeschlossen ist. Diese Regelung scheint § 93 BSHG und § 78a SGB VIII zu entsprechen. Dem ist aber nicht so. Hierauf wird noch einzugehen sein.

Der dann folgende § 18 SGB II über die örtliche Zusammenarbeit entspricht § 95 BSHG und übernimmt von dort auch als wesentliches Ziel der Zusammenarbeit die Verhinderung und Aufdeckung von Leistungsmissbrauch.

Positionierung des PARITÄTISCHEN:

Das Konzept des Case-Management entspricht dem Stand der fachlichen Diskussion.

Die Ausgestaltung ist allerdings höchst kritikwürdig.

Zur Ausgestaltung der Beziehung zwischen Fallmanager und Leistungsempfänger wird auf Ziffer 4 dieser Stellungnahme verwiesen.

Über die dort genannten Kritikpunkte hinaus ist zu befürchten, dass der Bedarf an persönlicher Hilfe für Leistungsempfänger des SGB II, insbesondere was die Haushaltsangehörigen des Arbeitslosen betrifft, nicht mehr nach den Grundsätzen des § 1 BSHG / SGB XII (Menschenwürdegebot und Bedarfsdeckungsprinzip) beurteilt wird, sondern allein unter dem Gesichtspunkt der Eingliederung des Haushaltsvorstandes in eine Erwerbstätigkeit.

Die eigenverantwortliche und teilweise sogar eigenfinanzierte Tätigkeit von Trägern Freier Wohlfahrtspflege wird nicht angemessen gewürdigt und eingebunden. Es fehlt eine § 10 BSHG entsprechende Regelung. Die Zusammenarbeit nach § 18 SGB II ersetzt dies nicht, insbesondere in der Fokussierung auf möglichen Leistungsmissbrauch. Damit verschenkt der Gesetzentwurf nicht nur die Ressourcen der Kommunen sondern auch solche freier Träger, die ohne adäquate Anerkennung und Einbindung ihres Engagements ihr Engagement einstellen oder in andere gesellschaftliche Felder lenken werden.

Die Ausgestaltung der Vereinbarungen nach § 17 Abs. 2 SGB II kann vermeintlich sehr differenziert erfolgen. Sie lassen aber keine Förderung entsprechend § 10 Abs. 3 BSHG zu und verbauen damit die Möglichkeit, Eigenanteile freier Träger in die Gesamtfinanzierung einzubinden.

Die Vereinbarungen scheinen denjenigen nach § 93 BSHG zu entsprechen, was aber nicht zutrift. Nach § 93 BSHG werden faktisch Rahmenverträge geschlossen, die konkrete Inanspruchnahme der Dienste und Einrichtungen erfolgt in Ausübung des Wunsch- und Wahlrechtes der Leistungsberechtigten. Deshalb ist in diesem Bereich auch nicht das Vergaberecht nach VOL anzuwenden und eröffnet freien und öffentlichen Trägern die freie Aushandlung der Vertragsbedingungen.

Demgegenüber folgt aus dem scheinbar sehr offen gehaltenen Vertragskonzept des § 17 SGB II, dass die Arbeitsverwaltung wegen § 30 Haushaltsgrundsätzegesetz alle Vertragsvorhaben ausschreiben muss. Das Nähere regelt die VOL. Danach bestimmt allein die Arbeitsverwaltung Inhalt und Umfang der gewünschten Dienstleistungen. Der Zuschlag erfolgt im wesentlichen gegenüber dem billigsten Anbieter.

Damit werden alle zivilgesellschaftlichen, partizipatorischen und wertorientierten Elemente der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern abgeschafft und durch ein reines Wirtschaftlichkeitsprinzip ersetzt. Gerade bei den personenorientierten Dienstleistungen, die eine auf Vertrauen basierende Koproduktion erfordern, ist ein plurales und wertorientiertes Angebot unerlässlich. Nach dem Vertragskonzept des Gesetzentwurfs werden aus Kooperationspartnern Subunternehmer der Arbeitsverwaltung.

Selbst wenn ein solches Konzept sinnvoll wäre, fehlt es der Arbeitsverwaltung in jeder Hinsicht an der Qualifikation, die erforderlichen persönlichen Hilfen zu beschreiben und zu beurteilen. Die Umsetzung dieses Vertragskonzepts wird zum Zusammenbruch der nach § 16 Abs. 2 SGB II erforderlichen Infastruktur führen.

Während sich § 18 SGB II für eine Zusammenarbeit mit der Freien Wohlfahrtspflege ausspricht, schließt das Vertragskonzept sie jedoch aus. Nach § 7 Abs. 6 VOL sind von der Teilnahme am Wettbewerb mit gewerblichen Anbietern ausgeschlossen Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten sowie “ähnliche Einrichtungen”. Es ist zu befürchten, dass hierunter generell gemeinnützige Anbieter gefasst werden, während zum Beispiel das durchaus wettbewerbsorientierte System der Pflegeversicherung offen ist für ein Nebeneinander von gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern.

Der obligatorische Abschluss von Vereinbarungen über die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität von Leistungen ist überzogen. Derartiges wird auch heute nicht beispielsweise im Bereich von Tagesmüttern praktiziert. Die Ausgestaltung des § 17 SGB II lässt eine überbordende, Ressourcen schlingende, Vertrags- und Prüfungsbürokratie befürchten.

Der PARITÄTISCHE fordert daher:

- Der individuelle Anspruch auf persönliche Hilfen ist entsprechend § 1 BSHG / SGB XII an der Führung eines menschenwürdigen Lebens und am Bedarfsdeckungsprinzip auszurichten und nicht allein an der Eingliederung des Haushaltsvorstandes in den Arbeitsmarkt.
- Die Freie Wohlfahrtspflege muss in die Ausgestaltung "auf gleicher Augenhöhe" eingebunden werden können. Dafür stellt die Variante, wonach die Jobcenter als gemeinsame GmbH von Arbeitsverwaltung, Kommunen und Freier Wohlfahrtspflege ausgestaltet werden, eine Möglichkeit dar..
- Unabhängig davon und ergänzend dazu muss die Tätigkeit Freier Wohlfahrtspflege in einer § 10 BSHG entsprechenden Regelung eingebunden werden.
- Die leistungsvertraglichen Beziehungen zwischen Arbeitsverwaltung und Freier Wohlfahrtspflege sowie weiteren Leistungserbringern sind nicht nach Vergaberecht zu regeln sondern nach einem eigenständigen Leistungserbringungsrecht, das in seiner Struktur den Mustern aus SGB V, SGB VIII, SGB XI, BSHG folgt.
- Dabei ist auch das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten ähnlich § 3 BSHG einzubinden.
- Die Vorgaben für die Vertragsgestaltung sind "auf die nach Art und Umfang der Leistungen jeweils erforderlichen" Vertragsbestandteile zu beschränken.

2. Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem Arbeitslosengeld II

Sachstand:

Der Entwurf sieht die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe sowie des Anspruchs Erwerbsfähiger auf Sozialhilfe vor und führt statt dessen ein Arbeitslosengeld II sowie ein Sozialgeld für die Angehörigen von Arbeitslosengeld II - Beziehern ein. Die Bedingungen zum Bezug dieser Geldleistung folgen im wesentlichen den Regelungen des Bundesozialhilfegesetzes.

Anspruchsberechtigt sind erwerbsfähige Hilfebedürftige zwischen 15 und 64 Jahren außerhalb von Einrichtungen, die sich nicht in Ausbildung an einer Schule oder Hochschule befinden, sowie Personen, die mit diesen in Bedarfsgemeinschaft leben, wenn der Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestritten werden kann (§§ 7; 8; 9). Hierbei entspricht der Einkommensbegriff und die Einkommensheranziehung im wesentlichen den Regelungen des BSHG (§ 11). Eine leichte Verbesserung ist jedoch beim Erwerbseinkommensfreibetrag vorgesehen. So wird die Höchstzuverdienstgrenze von derzeit 50 % des Sozialhilferegelsatzes nach Haushaltsgröße gestaffelt bis zu 80 Prozent der maßgebenden Regelleistung bei einem fünfköpfigen Haushalt.

Die Regelung über das zu berücksichtigende Vermögen lehnt sich an die Arbeitslosenhilfeverordnung an und fällt für den Betroffenen entsprechend etwas günstiger aus als die BSHG-Regelung (200 Euro je Lebensjahr, mindestens 1.400 Euro, höchstens 13.000 Euro pro Person). Unberücksichtigt bleiben im Unterschied zum BSHG ein angemessenes Kraftfahrzeug und Vermögen resultierend aus der "Riester-Rente" (§ 12).

Höhe und Systematik der Leistung erfolgen ebenfalls im Wesentlichen in Anlehnung an das BSHG (§§ 20; 21; 22; 23; 28). Allerdings werden analog der Arbeitslosenhilfe Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung und zur Rentenversicherung gezahlt.

Einen Zuschlag zu dieser Leistung erhält, wer innerhalb von zwei Jahren nach Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld I das Arbeitslosengeld II bezieht (§ 24), wenn das Arbeitslosengeld I höher war als das Arbeitslosengeld II.

In Anlehnung an die Regelungen des BSHG ist vorrangig die eigene Arbeitskraft zur Sicherung des Einkommens einzusetzen, wobei jede Arbeit zumutbar ist. Ausnahmen stellen lediglich die körperliche, geistige oder seelische Überforderung, die Erziehung von Kindern unter 3 Jahren und die Pflege Angehöriger dar (§ 10). Auf eine restriktive Anerkennungspraxis sonstiger Gründe wird ausdrücklich hingewiesen (Begründung).

Lehnt der Hilfebedürftige eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit ab, oder kommt er ohne wichtigen Grund sonstigen Verpflichtungen nicht nach, so wird die Geldleistung um 30 Prozent gekürzt. Bei weiteren Pflichtverletzungen folgen weitere Kürzungen bis hin zur Versagung der Wohnkosten. Bei Hilfesuchenden bis 25 Jahren erfolgt bereits bei der ersten Pflichtverletzung der Wegfall des Arbeitslosengeldes II mit Ausnahme der Unterkunftskosten.

Position des Paritätischen:

Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen entspricht einer alten Forderung des Paritätischen, dem Hilfesuchenden alle Leistungen aus einer Hand zu gewähren. Die Regelung ist grundsätzlich geeignet, Doppelverwaltungsarbeit abzubauen und dem Einzelnen ein unwürdiges, weil überflüssiges Hin und Her zwischen verschiedenen Ämtern um Kleinbeträge zu ersparen.

Unakzeptabel ist jedoch die Ausgestaltung dieser Leistung auf Sozialhilfeniveau. Bereits heute ist das Sozialhilfeniveau - dem sogenannten Statistikmodell zur Bedarfsbemessung folgend - objektiv zu niedrig bemessen, um vor Armut und gesellschaftlicher Ausgrenzung zu schützen. (vgl. Dr. Ulrich Schneider: Expertise zur Frage der bedarfsgerechten Fortschreibung des Regelsatzes für Haushaltsvorstände gem. § 22 BSHG - überarbeitete und aktualisierte Fortschreibung der gleichnamigen Expertise von August 2001 - Juli 2003)

Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem Arbeitslosengeld II auf Sozialhilfeniveau werden somit zusätzlich zu den derzeit rund 2,8 Millionen Sozialhilfebeziehern weitere 1,7 Millionen Menschen in die Einkommensarmut geschickt. Die Zahl der darunter befindlichen Kinder und Jugendlichen steigt von einer auf 1,5 Millionen. Die Kinderarmutsquote steigt - gemessen am Sozialhilfeniveau - von 6,7 auf 9,2 Prozent. (vgl. Dr. Rudolf Martens: "Der Einfluss der Agenda 2010 auf Personen und Haushalte mit Kindern in Deutschland: Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe", Juli 2003)

Vor diesem Hintergrund stellt die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wie im Entwurf zum SGB II vorgesehen eine massenhafte Ausgrenzung arbeitsloser Menschen und ihrer Familien dar, die auch nicht durch den Verweis auf verstärkte Bemühungen zur Eingliederung und Vermittlung dieser Menschen in den Arbeitsmarkt legitimiert wird - zumal der Erfolg dieser

Bemühungen angesichts millionenfach fehlender Arbeitsplätze mehr als ungewiss ist, die materielle Ausgrenzung der Menschen jedoch sicher.

Der Paritätische plädiert daher für eine deutliche Anhebung des Niveaus der Leistung um rd. 16 Prozent, wobei sich 6 Prozentpunkte aus der derzeitigen Unterdeckung nach dem Statistikmodell ergeben und weitere 10 Prozentpunkte aus dem Ziel, Sozialhilfebezieher bzw. Bezieher des Arbeitslosengeldes II zuverlässig aus der Armut herauszuführen und dabei insbesondere dem besonderen Bedarf von Kindern gerecht zu werden.

Die faktische Aufgabe fast aller Zumutsbarkeitsaspekte hinsichtlich einer zugewiesenen Arbeit oder Arbeitsgelegenheit wird im Einzelfall zu erheblichen sozialen Härten und insgesamt zu kontrapoduktiven Effekten führen, wenn durch diesen Zwang berufsbiographische Einbrüche und Abwärtsspiralen allererst in Gang gesetzt werden, bevor noch alle Chancen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausgeschöpft sind. Es ist deshalb sicherzustellen, dass die Arbeit eine positive Wirkung auf die berufliche Biographie ausübt, einer solchen Entwicklung jedoch zumindest nicht entgegensteht.

Hinsichtlich der Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten bei Pflichtverletzungen durch den Hilfesuchenden ist die diesen Regelungen zugrunde liegende Argumentation durchaus nachvollziehbar, wonach bei einer Unterstützung der Solidargemeinschaft auch Gegenleistungen der Hilfebezieher erwartet werden können. Doch liegt im Gesamtzusammenhang der Regelungen zu den Eingliederungsvereinbarungen und zur Zumutbarkeit die Definitions- und Sanktionsmacht derart einseitig bei dem Leistungsgewährer, dass dadurch eine neue massive Missbrauchsgefahr entsteht: nämlich der missbräuchlichen Anwendung der Regelungen durch die Verwaltung zu Lasten des Hilfesuchenden. Daher ist die Rechtsposition des Hilfesuchenden - durchaus bei Beibehaltung des Grundsatzes - dringend zu verbessern.

3. Einführung eines Kindergeldzuschlages für Kinder geringverdienender Eltern

Sachstand:

Eltern deren eigener Bedarf an Arbeitslosengeld II und Sozialgeld gedeckt ist, bei denen jedoch das Einkommen unter Berücksichtigung der Kinder in der Bedarfsgemeinschaft nicht das Niveau des Arbeitslosengeldes II erreicht, erhalten einen Kindergeldzuschlag, der zusammen mit dem Kindergeld und dem auf das Kind entfallenden Anteil des Wohngeldes den Bedarf an Sozialgeld des Kindes abdeckt (Artikel 46 - Änderung des Bundeskindergeldgesetzes).

Damit ist jedoch keine Niveauerhöhung gegenüber dem Arbeitslosengeld II verbunden. Der Effekt des Zuschlags ist vielmehr, dass Geringverdienern, nur weil sie Kinder haben, der Gang zum Sozialamt bzw. Arbeitsamt erspart wird.

Position des Paritätischen:

Mit dem Kindergeldzuschlag ist nunmehr nach zahlreichen Beratungen im Familienministerium eine alte Forderung des PARITÄTISCHEN Konzeptes für eine Kindergrundsicherung umgesetzt, wonach allein die Tatsache, Kinder zu haben, nicht von Sozialhilfe abhängig machen darf, sondern das Einkommensproblem in diesen Fällen über die Kindergeldkassen zu lösen ist. Insofern findet das Konzept die Unterstützung des Verbandes. Es stellt einen ersten, wesentlichen Schritt zu einer Kindergrundsicherung dar.

Gleichwohl kann diese Neuregelung nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie das materielle Armutsproblem von geringverdienenden Familien mit Kindern nicht löst, solange sich der Zuschlag an dem unzureichenden Niveau des Arbeitslosengeldes II orientiert. Es wird insoweit auf Ziffer 2 dieser Stellungnahme verwiesen.

4. Einführung von Eingliederungsvereinbarungen und zum verpflichtenden Arbeitsangebot an Arbeitslose unter 25 Jahren

Sachstand

§ 3 Abs. 2 SGB II enthält als Pflichtleistung der Arbeitsverwaltung, allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln. Die Kehrseite dieses Rechtes auf Arbeit(sgelegenheit) ist die völlige Streichung des Arbeitslosengeldes II bei Verweigerung der Annahme nach § 31 Abs. 4 SGB II. Es verbleibt nur noch ein Anspruch auf angemessene Unterkunftskosten, die aber direkt an den Vermieter bzw. hinsichtlich der Heizung an Versorgungsunternehmen gezahlt werden sollen.

Generell gilt nach § 15 SGB II, dass die Agentur für Arbeit mit den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Eingliederungsvereinbarung schließen soll über die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und dabei insbesondere auch über dessen eigene Bemühungen. Diese Vereinbarung soll alle sechs Monate fortgeschrieben bzw. angepasst werden.

Die Eingliederungsvereinbarung kann auch Leistungen für Haushaltsangehörige beinhalten.

Kommt eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande, soll die Arbeitsverwaltung ihren Inhalt per Verwaltungsakt festsetzen.

Positionierung des Paritätischen:

Die in § 3 Abs. 2 SGB II enthaltene Verpflichtung, allen jungen Menschen Arbeit oder Ausbildung oder zumindest Arbeitsgelegenheit zu verschaffen, ist zu befürworten. Es wäre wünschenswert, diesen Personenkreis auszuweiten.

Grundsätzlich muss man akzeptieren, dass der starken Verpflichtung der Arbeitsverwaltung dem jungen Menschen gegenüber auch eine sehr harte Sanktion entspricht, wenn dieser zumutbare Vermittlungsangebote nicht annimmt. Gerade bei jungen Menschen sollte allerdings größeres Augenmerk auf Eignung und Neigung gelegt werden, als dies nach den allgemeinen Zumutbarkeitskriterien des § 10 SGB II der Fall ist. Es wäre auch volkswirtschaftlich unsinnig, sie auf völlig ungeeignete Ausbildungsgänge zu verpflichten. Es ist gesetzlich sicherzustellen, dass die Vermittlungsangebote tatsächlich der beruflichen Biographie förderlich sind, sie zumindest aber nicht negativ beeinflussen.

Die Kürzung des Arbeitslosengeldes auf die reinen Wohnkosten verletzt das Menschenwürdegebot des Artikel 1 Grundgesetz. Entsprechend dem heutigen § 25 Abs. 2 BSHG wird eine Kürzung unterhalb des für den Lebensunterhalt Unerläßlichen nicht zulässig sein.

Der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung ist

sinnvoll und entspricht dem modernen Ansatz von Case-Management und Koproduktion. Die Vereinbarung ist grundsätzlich geeignet, den Leistungsberechtigten an seine Eigenverantwortung, damit auch an seine Rolle als mündigem Bürger zu erinnern und seine Kooperation einzufordern.

Das glatte Gegenteil der Anerkennung und Einforderung von Mündigkeit ist allerdings, die Haushaltsangehörigen nicht als eigenständig Leistungsberechtigte zu betrachten, wie dies in § 15 Abs. 2 SGB II und faktisch auch in § 38 SGB II zum Ausdruck kommt.

Das Konzept der Koproduktion und der Vereinbarung von Eingliederungsmaßnahmen und -schritten ist nur tragfähig, wenn Vereinbarungen "auf gleicher Augenhöhe" abgeschlossen werden. Die Ersatzvornahme durch Verwaltungsakt, von der naturgemäß nur der Fallmanager Gebrauch machen kann, unterhöhlt von vornherein den richtigen Ansatz, weil er von vornherein die Asymmetrie zwischen Fallmanager und Leistungsberechtigtem deutlich macht und im übrigen auch dem Fallmanager nicht abfordert, tatsächlich auf die Situation des Leistungsberechtigten einzugehen.

Der Leistungsberechtigte droht in eine Abwärtsspirale zu geraten, weil ihm gleich zweimal nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II Leistungskürzungen drohen. Zunächst weil er eine "ihm angebotene Eingliederungsvereinbarung" nicht abschließt, dann weil er die in einer ihm per Verwaltungsakt aufoktroyierten Eingliederungsvereinbarung enthaltenen Pflichten nicht erfüllt. Schon die Formulierung "ihm angebotene Eingliederungsvereinbarung" macht deutlich, dass es dem Gesetzentwurf nicht um einen Aushandlungsprozess geht, in dem der Leistungsberechtigte eine wirklich verantwortliche Rolle spielt.

Der Paritätische fordert daher:

1. In § 3 Abs. 2 SGB II ist die Berücksichtigung von Eignung und Neigung der jungen Menschen aufzunehmen.
2. In § 31 Abs. 4 SGB II ist vorzusehen, dass über die Unterkunftskosten hinaus ein für den Lebensunterhalt unerläßlicher Anteil des Arbeitslosengeldes II ausgezahlt wird.
3. Die Ersetzung der Eingliederungsvereinbarung durch einen Verwaltungsakt in § 15 Abs. 1 SGB II ist zu streichen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**708**

7. Oktober 2003

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -

b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -

c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -

d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

sowie zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Gesamtbewertung:

Mit dem Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sollen die Reformen der Arbeitsmarktpolitik fortgesetzt werden, die mit den ersten beiden Gesetzes gleichen Namens Anfang des Jahres begonnen wurden. Wesentliche Inhalte der noch ausstehenden Gesetze sind der Umbau und die Entbürokratisierung der Bundesanstalt für Arbeit („Hartz 3“) sowie die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe („Hartz 4“).

Aus Sicht des DIHK ist auf folgende Aspekte hinzuweisen:

- Auch die effizienteste Arbeitsmarktpolitik wird die Beschäftigungsproblematik in Deutschland nicht lösen können. Denn die Hauptursachen für die hohe Arbeitslosigkeit liegen an anderer Stelle: Ein gleichermaßen kompliziertes wie inflexibles Arbeits- und Tarifrecht, eine inakzeptabel hohe Belastung des Faktors Arbeit mit Lohnzusatzkosten sowie verhältnismäßig ungünstige Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind Bereiche, in denen die eigentlichen Ursachen der deutschen Beschäftigungsmisere zu suchen sind. Gleichwohl kann eine konzeptionell durchdachte Arbeitsmarktpolitik dazu beitragen, die Probleme auf dem Arbeitsmarkt wenn schon nicht zu beseitigen, so doch zumindest zu mildern.
- Die negativen Beschäftigungseffekte einer inadäquaten Arbeitsmarktpolitik dürfen andererseits nicht unterschätzt werden. Dies gilt nicht nur für Programme der sogenannten aktiven Arbeitsförderung (wie zum Beispiel Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), die nachgewiesenermaßen in vielen Fällen die Beschäfti-

gungschancen der Geförderten auf dem regulären Arbeitsmarkt nicht verbessern, sondern eher verschlechtern. Vielmehr muss jedwede Form der Arbeitsmarktpolitik die Vermittlung der Geförderten in den regulären Arbeitsmarkt zum Ziel haben. Sofern dieses Ziel nicht oder nur zu selten erreicht wird, muss auf derartige Maßnahmen im Interesse der Beitragszahler verzichtet werden. Die auf diese Weise mögliche Senkung der Beiträge und Rückführung der Lohnzusatzkosten zögen wiederum positive Beschäftigungseffekte nach sich.

- Es ist daher uneingeschränkt zu befürworten, dass die Aktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit künftig weniger auf die Verwaltung, stattdessen primär auf die Vermittlung der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet werden sollen. Einige Elemente des geplanten Umbaus der Bundesanstalt für Arbeit sowie die Vereinfachungen im Bereich des Leistungsrechts sind richtige Schritte auf dem Weg hin zu einer stärker vermittlungsorientierten Tätigkeit der Arbeitsämter.
- Kritisch ist jedoch zu bewerten, dass dieser Paradigmenwechsel im Bereich der aktiven Arbeitsförderung nicht vollzogen wird. Ganz im Gegenteil: Mit der geplanten Fortführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Förderinstrument, das explizit nicht mehr der Integration der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt dienen soll, wird in einem nach wie vor umfangreichen und kostenintensiven Bereich der Arbeitsmarktpolitik vom Primat der Vermittlung endgültig Abschied genommen. Beschäftigungspolitisch ebenfalls bedenklich ist, dass einige Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung – wie zum Beispiel das Überbrückungsgeld – künftig als Pflichtleistungen gewährt werden sollen. Denn Arbeitssuchende sollten generell nur in den Fällen an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung teilnehmen, in denen berechtigte Chancen bestehen, dass sich dadurch die Vermittlungschancen der Geförderten auf dem ersten Arbeitsmarkt verbessern. Diese Forderung nach einer effizienten Verwendung von Beitragsmitteln schließt aber einen generellen individuellen Rechtsanspruch der Arbeitssuchenden auf eine spezielle Förderleistung aus.
- Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einer neuen Leistung („Grundsicherung für Arbeitsuchende“) ist ein richtiger und längst überfälliger Reformschritt. Das bisherige Nebeneinander zweier steuerfinanzierter Fürsorgeleistungen hat sich als wenig effizient, verwaltungsaufwändig und intransparent erwiesen. Das Ziel, erwerbsfähige Leistungsempfänger in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren, ist darüber hinaus nicht nachdrücklich genug verfolgt worden. Der DIHK befürwortet, dass im Rahmen der neuen Leistung die Eingliederung des Leistungsempfängers in den Arbeitsmarkt im Vordergrund steht. Für diese Eingliederungsaufgaben scheinen die Kommunen jedoch prinzipiell besser gewappnet zu sein als die Bundesanstalt, die im Entwurf der Regierungsfraktionen die Aufgabenträgerschaft übernehmen soll. Richtig ist indessen, dass großes Gewicht auf die Pflichten und die Eigenverantwortung des Leistungsempfängers gelegt wird. Der beschäftigungspolitische Erfolg des neuen Systems wird zentral davon abhängig sein, ob die vorhandenen Anreiz- und Sanktionsmechanismen in der Praxis auch konsequent um- und durchgesetzt werden.
- Ein Ziel der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe muss aus Sicht des DIHK auch darin liegen, Einsparpotenziale auszuschöpfen. Die Einbeziehung der Empfänger der neuen Leistung in die gesetzliche Rentenversicherung sowie die zeitlich befristeten Zuschläge, die ehemaligen Arbeitslosengeldempfängern gewährt werden, sind daher abzulehnen. Ebenfalls nicht befürwortet wird der sogenannte Aussteuerungsbetrag, der im vom DIHK präferierten System mit kommunaler Verantwortung ohnehin obsolet wäre. Mit dem Aussteuerungsbetrag soll die Bundesanstalt für Arbeit dem Bund erstatten, was sie an Aufwendungen für künftige Bezieher von Arbeitslosengeld II und an ihren Bezug anknüpfende Leistungen im Haushalt der Arbeitslosenversicherung einspart.
- Der DIHK hat sich seit langem dafür ausgesprochen, dass die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf keinen Fall an der Frage nach der Trägerschaft der neuen Leistung scheitern darf. Die Bündelung von Kompetenzen innerhalb der neuen Job-Center, in denen Mitarbeiter der Träger der Sozialhilfe und Beschäftigte der Bundesanstalt für Arbeit zusammen arbeiten, ist in jedem Fall sinnvoll. Bei einer dezentralen Trägerschaft durch die Kommunen würde der notwendige Wettbewerb um die besten Konzepte jedoch stärker gefördert als bei der geplanten zentralen Lösung. Um so wichtiger ist es, die geplante arbeitsteilige Administration der neuen Leistung als Chance zu verstehen, neue und effizientere Formen der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Kommunen zu identifizieren und weiter zu entwickeln.
- Von den zum Jahresanfang in Kraft getretenen arbeitsmarktpolitischen Reformen sind indessen bislang kaum positive Beschäftigungsimpulse ausgegangen. Zwar scheinen sich die stärkeren Mitwirkungsverpflichtungen für Arbeitslose positiv in der Statistik niederzuschlagen. Andere beschäftigungspolitisch zielführende Elemente – zum Beispiel die frühzeitige Meldepflicht des Arbeitslosen – sind erst seit zu kurzer Zeit in Kraft, als dass hier bereits eine umfassende Bilanz möglich wäre.
- Insbesondere im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung hat sich die neue Rechtslage wie zu erwarten als beschäftigungspolitisch nicht sinnvoll erwiesen. Mit Verankerung des equal-treatment-Grundsatzes im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz unterliegt die Zeitarbeit künftig einer Art Lohnregulierung. Daran ändern auch die bislang in der Zeitarbeitsbranche abgeschlossenen Tarifverträge im Grundsatz nichts. Subventionierte Personal-Service-Agenturen (PSA) setzen gewerbliche Zeitarbeitsunternehmen unter künstlichen Wettbewerbsdruck, können aber bislang so gut wie keine erfolgreiche Vermittlungen ihrer Klientel in den ersten Arbeitsmarkt vorweisen. Von den Neuregelungen im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung dürften somit auch künftig keine positiven Beschäftigungseffekte ausgehen.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

1. Umbau der Bundesanstalt für Arbeit

Konzentration auf Arbeitsvermittlung

Der DIHK begrüßt, dass die Organisation der Bundesan-

stalt für Arbeit künftig auf ihr **Kerngeschäft** – die Arbeitsvermittlung – ausgerichtet werden soll. Mit Blick auf eine möglichst sparsame Verwendung von Beitragsmitteln und das Bestreben, die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zu reduzieren, hielte es der DIHK sogar für angebracht, wenn im Gesetz ein konkreter Erfolgsmaßstab festgeschrieben würde (zum Beispiel Vermittlung in reguläre, ungeförderte Beschäftigung von mehr als sechsmonatiger Dauer), anhand dessen die Vermittlungserfolge der Bundesanstalt überprüft und gemessen werden könnten. Auf diese Weise könnte ein Grundstein für eine effizientere Arbeitsmarktpolitik gelegt werden, die sich stärker als bisher einer differenzierten Bewertung durch interne und – vor allem – externe Evaluatoren stellen sollte. Unter Anreizgesichtspunkten hält es der DIHK darüber hinaus für überlegenswert, eine erfolgsabhängige Komponente in das Gehalt der Arbeitsvermittler einzubauen.

Die geplante Steuerung der Bundesanstalt auf der Basis von **Zielvereinbarungen**, die zwischen Bundesregierung und Bundesanstalt geschlossen werden und die mit konkreten beschäftigungspolitischen Wirkungszielen verbunden sind (§ 1 Abs. 3 SGB III), ist zu befürworten. Das in der Begründung des Gesetzentwurfs in Aussicht gestellte Controlling anhand definierter Kennzahlen kann zur notwendigen intensivierten Erfolgskontrolle der Arbeitsmarktpolitik beitragen. Die erwünschten Anreize werden jedoch nur dann generiert, wenn die Verantwortlichen bei Zielverfehlungen Rechenschaft ablegen müssen und letztlich auch personelle und finanzielle Konsequenzen kein Tabu sind.

Um die Konzentration auf den Bereich der Arbeitsvermittlung zu unterstützen, ist es sinnvoll, dass die Bundesanstalt keine **Außenprüfungen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung** mehr durchführt (§§ 304 ff. SGB III). Die geplante neue Aufgabenaufteilung zwischen den Behörden der Zollverwaltung und der Bundesanstalt für Arbeit ist zu befürworten.

Neue Organisationsstrukturen (§§ 367 ff. SGB III)

In § 367 SGB III finden sich einige neue Begrifflichkeiten: Die Bundesanstalt für Arbeit wird zur **Bundesagentur für Arbeit**, Arbeitsämter werden künftig **Agenturen für Arbeit** heißen. Die veränderten Bezeichnungen sollen den Reformprozess der Bundesanstalt unterstreichen. Ein innovativer Namen allein reicht allerdings nicht aus, um positive Beschäftigungsimpulse zu generieren.

Landesarbeitsämter werden die Bezeichnung **Regionaldirektionen** führen und fakultativ einzurichtende Dienststellen sein. Mit Blick auf die Landesarbeitsämter ist bei künftigen Reformen zu beachten, dass ein klarer Ansprechpartner für landesweite oder überörtliche Institutionen erhalten bleibt.

Die **Selbstverwaltung** der Bundesagentur wird nun auch auf regionaler Ebene neu strukturiert. Der DIHK vertritt die Auffassung, dass die Selbstverwaltung nur dann anreizkompatibel und effizient sein kann, wenn sie sich auf eine umfassende und starke Kontrollfunktion beschränkt, selbst jedoch nicht in die Auftrags- und Mittelvergabe – zum Beispiel an Bildungsträger – eingreift. Es ist demnach positiv zu bewerten, dass die Selbstverwaltung künftig auch die Geschäftsführer der Dienststellen der Agentur für Arbeit kontrolliert, die Verantwortung für das Geschäft der Dienststellen indessen allein bei der jeweiligen Geschäftsführung liegen wird. Da sie die Kontrollmöglichkeiten verbessern, sind auch das geplante Informationsrecht der Mitglieder der Verwaltungsausschüsse sowie die Informationspflicht der Geschäftsführung (§ 373 Abs. 2 SGB III) zu befürworten. Die zeitlich befristete Übertragung von Leitungsfunktionen auf Führungskräfte (§§ 389 ff. SGB III) sowie die Stärkung der persönlichen Ergebnisverantwortung auf allen Verwaltungsebenen sind in diesem Zusammenhang zielführende Umstrukturierungen.

Weiterhin hat die Bundesanstalt angekündigt, dass künftig **flexible Projektarbeit** stärker in den Vordergrund treten und die Führung der jeweiligen Organisationseinheiten vor Ort ausschließlich über Ziele erfolgen solle. Der DIHK befürwortet, dass das sinnvolle Instrumentarium der Zielvereinbarung offenbar nicht nur zwischen Bundesregierung und Bundesagentur, sondern auch innerhalb deren interner Organisationsstrukturen zur Anwendung kommen soll.

In den im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe neu einzurichtenden **Job-Centern**, die den Zugang zu allen erforderlichen Leistungen erschließen sollen, werden Mitarbeiter von Sozialhilfeträgern und Mitarbeiter der Agenturen für Arbeit gemeinsam tätig sein. Diese Bündelung von Kompetenzen kann sich prinzipiell förderlich auf die Vermittlungseffizienz auswirken. Es ist jedoch strikt darauf zu achten, dass auch die Mitarbeiter in den Job-Centern primär ihrem Kerngeschäft – der Vermittlung in den Arbeitsmarkt – nachkommen können. Für eine effizientere Vermittlung reicht zudem eine ausschließliche Kundenorientierung an den Arbeitssuchenden nicht aus. Auch die Unternehmen müssen verstärkt als Kunden und Nachfrager nach Vermittlungsdienstleistungen der Arbeitsämter gewonnen und stärker zufrieden gestellt werden als bisher.[1] Dazu sind eine verbesserte Kommunikation und intensivere Kooperation der Agenturen für Arbeit mit den Unternehmen als potenzielle Arbeitgeber unabdingbar. Eine engere Zusammenarbeit zwischen den Agenturen für Arbeit und den IHKs als wichtige regionale Ansprechpartner für die Wirtschaft könnte hierzu einen sinnvollen Beitrag leisten.

2. Grundlegende Änderungen im Leistungsrecht

Weniger Sonderregelungen, mehr Pauschalierungen

Der DIHK unterstützt sämtliche Bemühungen, das teilweise sehr komplexe und schwierig nachvollziehbare Leistungsrecht der Arbeitslosenversicherung zu vereinfachen und transparenter zu gestalten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass hier frei werdende Ressourcen effizienter für Vermittlungsdienste aufgewendet werden könnten. In diesem Sinne ist es aus Sicht des DIHK grundsätzlich richtig, Sonderregelungen und Sonderbemessungstatbestände abzubauen sowie bei den Abzügen für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge häufiger verwaltungsvereinfachend zu pauschalieren. Gleichwohl gilt: Auf keinen Fall dürfen Pauschalierungen und verwaltungsseitige Vereinfachungen – beispielsweise bei der Berechnung der Höhe des Arbeitslosengeldes – im Ergebnis zu höheren Leistungen der Arbeitslosenversicherung und damit zu einer höheren Belastung der Versichertengemeinschaft führen als unter geltendem Recht. Denn ein Ziel der Arbeitsmarktpolitik muss darin liegen, durch eine effizientere Mittelverwen-

[1] Vgl. DIHK, Mehr Marktnähe, mehr Betriebsnähe – Arbeitsvermittlung im Fokus der Unternehmen, Berlin 2002

dung die künftigen Beitragssätze und damit die Lohnzusatzkostenbelastung zu reduzieren.

Es erscheint daher ratsam, die vereinfachenden Pauschalierungen zunächst mit zeitlicher Befristung einzuführen. Nach Ablauf von zwei Jahren sollte dann der Effekt der Pauschalierungen auf Vermittlungserfolge, Arbeitsanreize und Kosten umfassend evaluiert und im Anschluss auf Basis des Ergebnisberichts über die Fortführung bzw. etwaige Modifikationen dieser Systemvereinfachungen entschieden werden.

Der DIHK befürwortet im Grundsatz die in den §§ 130 bis 134 vorgesehene **Vereinfachungen des Bemessungs- und Verwaltungsverfahrens**. Der Hinweis, dass Ausgabensenkungen das Ziel sein müssen, gilt jedoch auch hier und insbesondere im Hinblick auf § 132 SGB III. Sofern für den anspruchsberechtigten Arbeitslosen – beispielsweise aufgrund von Erziehungszeiten – kein ausreichender Zeitraum mit verfügbarem Arbeitsentgelt vorliegt, der als Grundlage zur Bemessung des Arbeitslosengeldes herangezogen werden könnte, erfolgt zurzeit durch das Arbeitsamt eine individuelle Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Als Richtschnur dient dabei das tarifliche Arbeitsentgelt derjenigen Beschäftigung, auf die sich die Vermittlungsbemühungen erstrecken. Künftig soll diese Einstufung pauschal und auf Basis von vier Qualifikationsstufen erfolgen, die mit vier fiktiven, gesetzlich festzulegenden Entgeltgruppen korrespondieren. Wichtig ist, dass der Gesetzgeber die vier Entgeltgruppen nicht zu hoch ansetzt, da ansonsten in der Arbeitslosenversicherung unerwünschte Ausgabensteigerungen drohen.

Ein richtiger Reformschritt ist, dass künftig alle **Wehr- und Zivildienstleistenden** in der Arbeitslosenversicherung versichert sein sollen (§ 26 SGB III). Die bisherige Rechtslage hat auf Seiten von Schülern und Studenten nicht selten dazu geführt, dass diese sich, um später Zugang zum Leistungs- und Fördersystem der Arbeitslosenversicherung zu haben, vor Dienstantritt nur zum Schein bei den Arbeitsämtern arbeitssuchend gemeldet haben. Durch die generelle Einbeziehung aller Wehr- und Zivildienstleistenden in die Arbeitslosenversicherung werden derartige Fehlanreize beseitigt und verwaltungsaufwändige Einzelfallprüfungen der Arbeitsämter hinfällig.

Die Anwartschaftszeit bleibt unverändert bei zwölf Monaten. Allerdings sollen die bisherigen Sondertatbestände auf sechs Monate verkürzter Anwartschaftszeiten für Wehr- und Zivildienstleistende sowie für Saisonarbeiter entfallen (§ 123 SGB III). Der Wegfall dieser Sonderregelungen ist zu befürworten, da er zu administrativen Erleichterungen und insgesamt ausgabensenkend wirkt. Die Verkürzung der Rahmenfrist von drei auf zwei Jahre (§ 124 Abs. 1 SGB III) führt ebenfalls zu finanziellen Einsparungen und einer Entlastung der Beitragszahler und ist daher positiv zu bewerten.

Gleichzeitig sollen im Zusammenhang mit der Rahmenfrist einige Ausnahmetatbestände entfallen, die zu einer beitragsfreien Aufrechterhaltung des Versicherungsschutzes bestimmter Personengruppen geführt hat (§ 124 Abs. 3 SGB III). Existenzgründer, Personen, die Angehörige pflegen, sowie Arbeitnehmer, die eine Beschäftigung außerhalb der EU oder eines assoziierten Staates ausüben, haben nun unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, sich **freiwillig in der Arbeitslosenversicherung** (weiter) zu versichern (§ 28a SGB III).

Die Einbeziehung Selbständiger in die Arbeitslosenversicherung, die hier (noch) auf freiwilliger Basis angelegt ist, sieht der DIHK mit großer Skepsis. Man kann sich des Verdachts nicht erwehren, dass unter dem Deckmantel der Freiwilligkeit auf diese Weise möglicherweise ein Grundstein für eine spätere gesetzliche Zwangsversicherung Selbständiger in der Arbeitslosenversicherung gelegt werden soll. Die Tatsache, dass die im Referentenentwurf noch vorgesehene Befristung der freiwilligen Versicherung auf maximal drei Jahre nunmehr entfallen ist, nährt diese Befürchtungen. Solche stillen Versuche, die Arbeitslosenversicherung langsam zur Bürgerversicherung zu entwickeln, passen nicht zur Struktur dieses Versicherungszweigs, der in allen seinen Verästelungen auf die Arbeitnehmer ausgerichtet ist.

Im Grundsatz zu begrüßen ist, dass das bei Förderung einer beruflichen Weiterbildung gewährte Unterhaltsgeld und das Arbeitslosengeld zu einer einheitlichen Versicherungsleistung – **Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit und beruflicher Weiterbildung** – zusammengefasst werden (§ 117 SGB III). Nicht einzusehen ist jedoch, dass die Zeiten, in denen Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung bezogen wird, unverändert nur zur Hälfte auf den Anspruch auf Arbeitslosengeld angerechnet werden (§ 128 Abs. 1 Nr. 8 SGB III). Nicht nur unter Anreizgesichtspunkten, sondern auch mit Blick auf eine verwaltungsseitige einfache Handhabung der nunmehr einheitlichen Leistung wäre eine vollständige Anrechnung zu bevorzugen.

Wenig sinnvoll ist die dem Anspruchsberechtigten in § 118 Abs. 2 SGB III eingeräumte Freiheit, über den **Zeitpunkt der Anspruchsentstehung** selbst zu bestimmen. Erklärtes Ziel dieser Regelung – so die Gesetzesbegründung – ist, einem größeren Anteil älterer Arbeitnehmer den verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld von künftig voraussichtlich maximal 18 Monaten zuteil werden zu lassen. Aus Sicht des DIHK, der für eine Bezugsdauer des Arbeitslosengelds von maximal zwölf Monaten plädiert, ist diese geplante Entscheidungsfreiheit des Anspruchsberechtigten abzulehnen. Maßgeblich für die Leistungshöhe sollte ausschließlich das Lebensalter des Versicherten am Tag der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses sein.

Anforderungen und Sanktionen

Die Vorschriften zur Arbeitslosigkeit und zur Beschäftigungssuche werden nunmehr in einer Vorschrift (§ 119 SGB III) zusammengefasst. Es ist richtig, schon im Gesetz die geforderten Eigenbemühungen des arbeitslosen Leistungsempfängers beispielhaft zu dokumentieren und insbesondere die aus einer Eingliederungsvereinbarung erwachsenen Verpflichtungen herauszustellen. Die beschäftigungspolitische Wirksamkeit dieser Regelungen wird wiederum davon abhängen, wie konsequent diese in der Praxis der Arbeitsämter um- und durchgesetzt werden.

Die **Mitwirkungs- und Mitteilungspflichten** von Arbeitssuchenden und Arbeitgebern gegenüber der Bundesanstalt sollen auf den Personenkreis beschränkt werden, der tatsächlich Dienstleistungen der Bundesanstalt in Anspruch nimmt. Insbesondere sollen Arbeitssuchende, die Dienste genutzt haben, künftig dazu verpflichtet werden, den Abschluss eines Ausbildungs- oder Arbeitsvertrags und damit den Wegfall des Vermittlungsinteresses der Bundesanstalt zu melden (§ 38 bis § 39 SGB III). Weil

sie den administrativen Aufwand mindern und verhindern, dass Vermittlungsressourcen für Personen verschwendet werden, die keiner Leistungen durch die Agentur für Arbeit mehr bedürfen, sind diese Änderungen zu befürworten.

Arbeitslose, die in Eigeninitiative an nicht vom Arbeitsamt geförderten Weiterbildungsmaßnahmen in Vollzeit teilnehmen, erhalten nach geltendem Recht kein Arbeitslosengeld, da sie für eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt in der Regel nicht zur Verfügung stehen und daher während der Förderung sogenannte Einschließungseffekte drohen. Es ist vorgesehen, dass diese Arbeitslosen in Zukunft **während der Weiterbildung Arbeitslosengeld** beziehen können. Voraussetzung ist, dass – erstens – die Agentur für Arbeit der Weiterbildung zustimmt und – zweitens – sich der Arbeitslose bereit erklärt, die Maßnahme sofort abzubrechen, wenn während der Förderung eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt möglich ist und diese Möglichkeit mit dem Träger der Weiterbildungsmaßnahme vereinbart wurde (§ 120 Abs. 3 SGB III). Erklärt sich der Arbeitnehmer nicht zum Abbruch der Maßnahmen bereit, um in eine Beschäftigung überzuwechseln, soll die Zahlung des Arbeitslosengeldes eingestellt werden.

Sofern sichergestellt ist, dass die Agenturen für Arbeit jeden Einzelfall sorgfältig prüfen und – sofern erforderlich – konsequent sanktionieren, ist diese geplante Neuregelung positiv zu bewerten. Das Risiko von Einschließungseffekten während der Weiterbildungsmaßnahme besteht jedoch immer und damit auch in den Fällen, in denen eine Förderung aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung erfolgt. Der Möglichkeit einer Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt vor Beendigung der Weiterbildungsmaßnahme sollte daher generell ein stärkeres Gewicht eingeräumt werden als in der bisherigen Praxis.

Ausgesprochen fragwürdig ist die in § 120 Abs. 4 SGB III vorgesehene Regelung, dass künftig die Verfügbarkeit des Arbeitslosen und damit dessen Anspruch auf Arbeitslosengeld auch dann erhalten bleiben sollen, wenn dieser nur noch **Teilzeittätigkeiten** auszuüben bereit ist und für eine Vermittlung in eine Vollzeittätigkeit nicht zur Verfügung steht – selbst wenn vor Beginn der Arbeitslosigkeit in Vollzeit gearbeitet wurde und auf dieser Basis die Bemessung des Arbeitslosengeldes erfolgte. Die freiwillige Festlegung des Arbeitssuchenden auf eine gewünschte Arbeitszeit kann dessen Vermittlungsaussichten einschränken und zu einem verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld führen. Es ist nicht einzusehen, dass die finanziellen Folgen des individuellen Teilzeitbegehrens von der Versichertengemeinschaft getragen werden. Arbeitssuchende Leistungsempfänger, die künftig eine Verminderung ihrer Arbeitszeit wünschen, sollten daher durch Abschläge beim Arbeitslosengeld an den potenziellen Kosten ihrer Entscheidung beteiligt werden.

Zur Vergrößerung der Transparenz des Leistungsrechts ist es sinnvoll, dass die verschiedenen Sanktionen bei versicherungswidrigem Verhalten des Arbeitslosen nun in einer **einheitlichen Regelung mit gleicher Rechtsfolge** – Sperrzeit von zeitlich abgestufter Dauer – zusammengefasst werden (§ 144 SGB III) und durch den Wegfall der Säumniszeitenregelung (§ 145 SGB III) das verwirrende Nebeneinander zweier ähnlicher Sanktionsmechanismen beendet wird. Die Einführung von Sperrzeiten bei unzureichenden Eigenbemühungen des Arbeitssuchenden ist im Sinne eines notwendigen Fördern und Forderns nur konsequent. Anders als bisher sollen sogenannte Sperrzeiten wegen Arbeitsaufgabe (zum Beispiel bei eigener Kündigung des Arbeitnehmers) künftig auch berücksichtigt werden, wenn es – nach einer Gesamtdauer der Sperrzeiten von 21 Wochen – um ein vollständiges Erlöschen des Leistungsanspruchs geht (§ 147 Abs. 1 Nr. 2 SGB III). Diese formal strengere Sanktionierung versicherungswidrigen Verhaltens ist unter individuellen Anreizgesichtspunkten in jedem Fall richtig. Um die Anzahl von Vermittlungserfolgen zu erhöhen, ist aus Sicht des DIHK jedoch vor allem entscheidend, dass sämtliche vorhandenen Sanktionsmechanismen der Arbeitsämter in der Praxis noch konsequenter als bisher zur Anwendung kommen.

Nach § 170 SGB III müssen **Arbeitszeitkonten**, die für Qualifizierungszwecke aufgebaut worden sind, künftig bei der Einführung von Kurzarbeit vor der Gewährung von Kurzarbeitergeld nicht mehr aufgelöst werden. Der Schutz derartiger Arbeitszeitguthaben ist bedenklich. Denn damit werden gleichzeitig Gestaltungsmöglichkeiten zu Lasten der Versichertengemeinschaft Tür und Tor geöffnet. Im Ergebnis sind höhere Zahlungen von Kurzarbeitergeld und damit eine stärkere Belastung der Beitragszahler zu befürchten. Dieser Nachteil wirkt gesamtwirtschaftlich schwerer als etwaige Erleichterungen für einzelne Betriebe, in denen solche Guthaben aufgebaut wurden.

Insolvenzgeld

Der DIHK befürwortet nachdrücklich, dass die Regierungsfraktionen eine Begrenzung des individuell ausbezahlten Insolvenzgeldes plant. Vor dem Hintergrund der gestiegenen Zahl von Insolvenzfälle hat die Belastung der das Insolvenzgeld finanzierenden Unternehmen inzwischen ein unerträgliches Ausmaß erreicht. Die Begrenzung auf die **Beitragsbemessungsgrenze** in der Arbeitslosenversicherung (§ 185 SGB III) ist gegenüber dem Status Quo eine Verbesserung und damit ein erster Schritt. Besser wäre jedoch eine Begrenzung des ausbezahlten Insolvenzgelds auf 80 Prozent des Netto-Entgelts, da die Entlastung der Unternehmen dann erheblich größer wäre. Mit dem Streichen der bislang aus dem Insolvenzgeld finanzierten **Säumniszuschläge** an die Sozialversicherung (§ 208 SGB III) ist ein Reformvorschlag der IHK-Organisation aufgegriffen worden. Aus Sicht des DIHK ist die Reform des Insolvenzgeldes aber noch nicht abgeschlossen: Letztlich gehört auch die alleinige Finanzierung des Insolvenzgeldes durch die Unternehmen auf den Prüfstand.

3. Modifikationen aktiver Förderinstrumente

Arbeitbeschaffungsmaßnahmen

Ein grundlegend falscher Ansatz ist darin zu sehen, dass es bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in Zukunft nicht mehr auf eine **Verbesserung der Eingliederungsaussichten** der Arbeitnehmer in den ersten Arbeitsmarkt ankommen soll. Ebenso verfehlt ist, dass auch eine Qualifizierung der Teilnehmer nicht mehr explizit im Gesetz als Fördervoraussetzung genannt wird (§ 260 SGB III). Zwar ist unstrittig, dass ABM in der Vergangenheit nur äußerst selten dazu beigetragen haben, Arbeitssuchende kurz- oder mittelfristig in den regulären Arbeitsmarkt zurückzuführen, so dass die geplante Neuausrichtung der ABM eine klarere Einschätzung deren geringer Wirksamkeit widerspiegelt. Arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, die aus Beitragsmitteln zur Arbeitslosenversicherung finanziert werden und dabei die Ver-

mittlung in den ersten Arbeitsmarkt nicht einmal mehr zum Ziel haben, fehlt jedoch die Daseinsberechtigung.

Eine Förderung mit derartigen sozialpolitisch motivierten Maßnahmen wäre selbst dann kritisch zu hinterfragen, wenn sie aus allgemeinen Steuermitteln finanziert würden. Denn es gibt Fördermöglichkeiten, die besser an den ersten Arbeitsmarkt heranführen und geringere Konkurrenz für vorhandene reguläre Arbeitsplätze erzeugen. Ergänzende Transferzahlungen bei Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung sowie eine generell niedrigere Anrechung hinzuverdienten Erwerbseinkommens auf die Transferleistungen sind Beispiele für mögliche Alternativen. Auch die geplante, möglicherweise Verwaltungskosten sparende **Pauschalierung der Lohnkostenzuschüsse** (§ 264 SGB III) und die Begrenzung der sogenannten verstärkten Förderung auf maximal 300,- Euro (§ 266 SGB III) ändern nichts an dieser konzeptionellen Fehlausrichtung von ABM.

Immerhin wird es nun leichter, einen ABM-Teilnehmer während der Laufzeit der Maßnahme in eine reguläre Beschäftigung „abzuberufen" (§ 269 SGB III). Zu befürworten ist auch, dass die Beschäftigung in einer ABM künftig von der **Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung** befreit ist und damit durch die Teilnahme keine neuen Anwartschaften auf den Bezug von Arbeitslosengeld mehr erwachsen (§ 27 SGB III). So werden Beitragsmittel geschont und individuelle Anreize vermieden, allein mit Blick auf spätere Transferzahlungen an einer ABM teilzunehmen. Damit andere Unternehmen keine Nachteile durch einen künstlich erzeugten Wettbewerbsdruck davontragen, ist zwar richtig, dass als Fördervoraussetzung eine **Beeinträchtigung der Wirtschaft** als Folge der Förderung künftig explizit ausgeschlossen sein muss (§ 260 Abs. 1 Satz 3 SGB III). Damit die geforderte Nicht-Beeinträchtigung der Wirtschaft in der Praxis sicher gestellt ist, müsste trotz Wegfall des § 262 Abs. 1 SGB III jedoch gerade bei wirtschaftsnahen ABM die Stellungnahme einer Kammer bzw. eines Fachverbands ermöglicht werden,

Diese Forderung gilt einmal mehr, da Rückmeldungen ostdeutscher IHKs darauf hindeuten, dass ABM in manchen Regionen seit Jahresmitte wieder an Bedeutung gewonnen haben. Ursache für diese beschäftigungspolitisch bedenkliche Entwicklung ist nach IHK-Einschätzung, dass die Arbeitsämter für Mittel zur Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen in ABM umschichten – als Folge der generell sinnvollen Verbleibsquote von mindestens 70 Prozent für Weiterbildungen. Auf keinen Fall dürfen hier realisierte Einsparungen zu Gunsten ineffektiver – und zukünftig dann in keinster Weise mehr mit Verbleibskriterien zu messenden – ABM vergeben werden.

Sinnvoll erscheint es auch, dass **Strukturanpassungsmaßnahmen** (SAM) künftig in den ABMs aufgehen sollen. Schließlich handelt es sich hier um konzeptionell sehr ähnliche Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung, die allerdings auch eine ähnlich geringe beschäftigungspolitische Wirksamkeit aufweisen. Die mit der Zusammenführung von ABM und SAM einhergehende Verkürzung der maximalen Förderungsdauer für ältere Arbeitnehmer von derzeit fünf auf höchstens drei Jahre (§ 267 SGB III) ist ein richtiger Schritt. Die ersatzlose Streichung von ABM und SAM (zumindest in Westdeutschland) – wie in Art. 9 ArbRModG von der CDU/CSU-Fraktion vorgesehen – wäre unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten allerdings uneingeschränkt zu befürworten.

Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung (§ 279a SGB III)

Im Zuge des Wegfalls von Strukturanpassungsmaßnahmen in ihrer bisherigen Form sollen künftig auch Maßnahmefelder zur „Erhaltung und Verbesserung der Umwelt" in den Kreis der nach § 279a SGB III förderbaren Vergabemaßnahmen aufgenommen werden. Die problematische Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik bleibt beim Instrument der Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung jedoch bestehen. Aus Sicht des DIHK sollte dieses Förderinstrument ersatzlos aus dem Leistungskatalog der Arbeitsämter gestrichen werden.

Eingliederungszuschüsse (§§ 218 ff. SGB III)

Es ist mit Blick auf einen effizienten Einsatz der Fördermittel begrüßenswert, dass im Zusammenhang mit Eingliederungszuschüssen **Verlängerungs- und Erhöhungstatbestände** weitgehend entfallen sollen. Schwerbehinderte oder sonstige behinderte Menschen sollen weiterhin länger als ein Jahr durch Eingliederungszuschüsse gefördert werden können. Zusätzlich sind verlängerte Fördermöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer vorgesehen; deren maximale Förderdauer wird jedoch von derzeit fünf auf drei Jahre reduziert (§ 421f SGB III). Dieser Ausnahmetatbestand für Ältere ist zwar prinzipiell beschäftigungspolitisch vertretbar. Denn gerade die Beschäftigungschancen älterer Arbeitsloser sind derzeit noch ungünstig, so dass sich das Risiko von Mitnahmeeffekten bei dieser Form der Zielgruppenorientierung zumindest in Grenzen halten dürfte. Dass die Ausnahme der verlängerten Förderung für Ältere, wie in § 421f SGB III vorgesehen, über sechs Jahre (bis Ende 2009) gelten soll, ist jedoch nur schwer nachvollziehbar und kritisch zu bewerten.

Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss

Wie bereits der Existenzgründungszuschuss soll künftig auch das Überbrückungsgeld, das zur Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit gewährt werden kann, eine **Pflichtleistung** werden (§ 57 SGB III). Zwar ist aus Sicht des DIHK das Risiko, dass nicht tragfähige Existenzgründungen bezuschusst werden, beim Überbrückungsgeld grundsätzlich geringer als beim Existenzgründungszuschuss, da die geplanten Projekte der Existenzgründer den fachkundigen Filter einer IHK oder einer anderen kompetenten Stelle durchlaufen. Einen individuellen Rechtsanspruch auf eine beitragsfinanzierte Subventionierung der Selbständigkeit im Gesetz festzuschreiben, hält der DIHK jedoch für ordnungspolitisch problematisch.

Die vorgesehenen Neuregelungen, dass die Agenturen für Arbeit im Regelfall nur dann zur erneuten Förderung durch Überbrückungsgeld oder Existenzgründungszuschuss verpflichtet sind, wenn eine etwaige frühere Förderung der Selbständigkeit aus Beitragsmitteln mindestens 24 Monate zurück liegt (§ 57 Abs. 4 SGB III, 421 l Abs 4 SGB III), mindern zwar das Risiko von Mitnahmeeffekten und damit von Mittelverschwendungen. Sie ändern jedoch nichts an der grundsätzlichen Problematik von Pflichtleistungen der Arbeitsförderung.

Den zu Beginn des Jahres eingeführten Existenzgründungszuschuss bewertet der DIHK nach wie vor kritisch.

Es ist nicht einzusehen, warum ergänzend zum bereits vorhandenen und konzeptionell durchdachteren Überbrückungsgeld ein zweites, ähnliches Förderinstrument geschaffen wurde, das das Arbeitsförderungsrecht zusätzlich kompliziert hat. Die Erfahrungen der IHKs belegen zudem, dass viele der mit Existenzgründungszuschuss Geförderten die rechtlichen und monetären Langfristverpflichtungen, die Selbständige zum Aufbau und zur Erhaltung eines tragfähigen Geschäftsbetriebes eingehen müssen, unterschätzen. Die längerfristige Tragfähigkeit der Existenzgründung und damit die dauerhafte Beendigung der individuellen Arbeitslosigkeit sind in diesen Fällen fraglich.

Transfermaßnahmen, Transferkurzarbeitergeld

Die bisherigen Zuschüsse der Bundesanstalt zu Sozialplanmaßnahmen werden durch sogenannte **Transfermaßnahmen** (§ 216a SGB III) abgelöst. Die vorgesehenen Maßnahmen sollen wie bisher der künftigen Eingliederung der aufgrund von Betriebsänderungen von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt dienen.

Voraussetzung für die Gewährung der Leistung durch das Arbeitsamt ist, dass sich der Arbeitgeber an deren Finanzierung maßgeblich beteiligt. Neu ist, dass der Arbeitgeber seine Finanzierungszusage nicht mehr notwendigerweise im Rahmen eines **Sozialplans** abgegeben haben muss, sondern auch sonstige kollektiv- oder individualrechtliche Vereinbarungen wirksam sind. Diese Neuregelung ist zu befürworten. Bisher war die Bezuschussung von Sozialplanmaßnahmen aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung bereits im Grundsatz fragwürdig. Denn auch die Beitragszahler in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten haben bislang zur Finanzierung der Maßnahmenbezuschussung beigetragen. Dabei haben nach dem Betriebsverfassungsgesetz Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigten keine Möglichkeit, einen Sozialplan zu vereinbaren, und kamen damit bislang auch nicht für eine diesbezügliche Förderung durch das Arbeitsamt in Frage.

Sofern die Fördervoraussetzungen erfüllt sind, werden Transfermaßnahmen künftig als **Pflichtleistung** gewährt. Dieser Rechtsanspruch auf beitragsfinanzierte Förderleistungen ist ordnungspolitisch fragwürdig. Die Begrenzung des Förderhöchstbetrags pro Arbeitnehmer auf maximal 2.500,- Euro ist im Sinne einer sparsamen Verwendung von Beitragsmitteln indessen richtig.

Transferkurzarbeitergeld (§216b SGB III) ersetzt das bisherige Kurzarbeitergeld in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit („Struktur-Kurzarbeitergeld“). Es soll betriebliche Restrukturierungsprozesse begleiten und ist ebenfalls als Alternative zu Entlassungen und Abfindungszahlungen gedacht. Beschäftigungspolitisch sinnvoll ist es, dass Arbeitnehmer vor Beginn des Bezugs von Kurzarbeitergeld in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit eine Maßnahme durchlaufen müssen, mit der die Eingliederungsaussichten der potenziellen Leistungsempfänger festgestellt werden. Die Begrenzung der Bezugsdauer von Transferkurzarbeitergeld auf nunmehr maximal 12 Monate ist ebenfalls zu befürworten.

Insgesamt erscheint das neue Transferkurzarbeitergeld jedoch ein konzeptionell unausgegorenes Konzept zu sein. Insbesondere die in § 216b Abs. 6 SGB III festgeschriebene **Verpflichtung des Arbeitgebers**, den geförderten Arbeitnehmern Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten, ist höchst fragwürdig. Zwar können sich die Vermittlungsangebote, die der Gesetzgeber fordert, auch auf Tätigkeiten in anderen, fremden Unternehmen beziehen. Die Behauptung in der Begründung des Entwurfs, die Unternehmen hätten „Zugang zu Arbeitsplatzangeboten, die der Bundesagentur für Arbeit nicht gemeldet werden...“, beruht auf der richtigen Annahme, dass die Vermittlungskompetenzen der Unternehmen häufig größer sind als die der Arbeitsämter. Daraus darf aber keinesfalls eine Verpflichtung für die Unternehmen abgeleitet werden, Pflicht- und Kerntätigkeiten der Arbeitsämter zu übernehmen.

Anstelle des vorgesehenen verpflichtenden Elements wäre es sinnvoller, auf Seiten der Unternehmen **Anreize zur Vermittlung** zu schaffen. Sie sollten ähnlich wie private Vermittler zum Beispiel durch Zahlung einer Pauschale belohnt werden, wenn ihnen es ihnen gelingt, Mitarbeiter, die im Zuge betrieblicher Restrukturierungsprozesse haben freigesetzt werden müssen, in andere Unternehmen zu vermitteln. Dazu sollten die betroffenen Unternehmen keiner gesonderten Vermittlungserlaubnis bedürfen. Die Arbeitsämter würden in diesen Fällen Ausgaben für teure Maßnahmen und für Arbeitslosengeld einsparen.

Nach § 216b Abs. 7 SGB III ist der Anspruch auf Transferkurzarbeitergeld ausgeschlossen, wenn die Arbeitnehmer nur vorübergehend in einer betriebsorganisatorischen Einheit zusammen gefasst werden, um anschließend einen anderen Arbeitsplatz in dem gleichen oder einem anderen Betrieb des Unternehmens zu besetzen. Damit soll vermieden werden, dass aus Beitragsmitteln spezifische Qualifizierungsmaßnahmen, die ausschließlich im Eigeninteresse des Unternehmens liegen, finanziert werden. Diese Regelung ist zu befürworten.

Betriebliche Berufsausbildungsvorbereitung

Die Regelung zur **Kostenübernahme** für eine notwendige sozialpädagogische Begleitung während einer betrieblichen Berufsausbildungsvorbereitung (§ 421m SGB III) entspricht einer wiederholt vorgetragenen DIHK-Forderung. Hiermit werden Betriebe den staatlich finanzierten Maßnahmeträgern gleichgestellt. Damit wird das Instrument der Berufsausbildungsvorbereitung für die Betriebe attraktiver.

4. Neuerungen für ältere Arbeitnehmer und im Bereich Zeitarbeit

Altersteilzeit

Die administrativen Erleichterungen im Altersteilzeitgesetz (ATeilzG) – beispielsweise die Einführung des Regelarbeitsentgelts als neue Berechnungsbasis (§ 6 Abs. 1 ATeilzG) – sind zwar prinzipiell zu begrüßen. Ob sie im Ergebnis zu höheren oder niedrigeren Belastungen der Versichertengemeinschaft führen, ist offen. Fraglich ist auch, ob angesichts der neuen Vorschriften zu einer **Insolvenzsicherung von Arbeitszeitwertguthaben** der Arbeitnehmer (§ 8a ATeilzG) die Altersteilzeit im Blockmodell noch die Akzeptanz der Unternehmen findet. Gleichwohl ist die staatliche Förderung der betrieblichen Altersteilzeit im Blockmodell inzwischen ohnehin verfehlt. Vor dem Hintergrund des allgemein vollzogenen Paradigmenwechsels ist ein Instrument, das de facto in Richtung Frühverrentung wirkt, nicht mehr zeitgemäß. Es ist nur konsequent, dass im Antrag der FDP vorgese-

hen ist, die Förderung nach dem Altersteilzeitgesetz komplett zu streichen. Auch die CDU/CSU-Fraktion schlägt richtigerweise einen raschen Ausstieg aus der Altersteilzeitförderung vor (Art. 8 ArbRModG).

Die Argumentation, dass durch die vorgeschriebene Nachbesetzung der Stelle (als Fördervoraussetzung) Beschäftigungspotenziale jüngerer Erwerbspersonen erschlossen werden könnten, beruht auf dem irrigen Bestreben nach einer möglichst „gerechten" Verteilung der zu verrichtenden Arbeit auf die Erwerbspersonen. Dabei wird verkannt, dass die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung keine zu verteilende fixe Größe ist, sondern durch wirtschafts- und lohnpolitische Rahmenbedingungen beeinflusst werden kann. Eine Rückführung der Rentenversicherungsbeiträge durch höhere Lebensarbeitszeiten sowie ein Absenken der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung durch den Verzicht auf ineffektive Förderinstrumente sind nur zwei Beispiele dafür, wie man aus Sicht des DIHK nachhaltig positiven Einfluss auf die Beschäftigungslage nehmen könnte.

Arbeitnehmerüberlassung

Mit den geplanten Änderungen in § 12 und § 13 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) soll klar gestellt werden, dass der **Auskunftsanspruch** des Verleihers und des Leiharbeitnehmers gegenüber dem Entleiher nicht uneingeschränkt, sondern nur in dem Maße besteht, wie dies im jeweiligen Fall erforderlich ist. Sofern ein Tarifvertrag zur Anwendung kommt – davon kann mit Blick auf das ansonsten geltende equal treatment im Regelfall ausgegangen werden – werden Auskünfte des Entleihers über die Arbeitsbedingungen der Stammmitarbeiter für entbehrlich erachtet. Diese Modifikationen sind zu befürworten. Schließlich hat die Umfrage des DIHK zu den Neuregelungen in der Zeitarbeit[2] unterstrichen, dass die Auskunftspflichten insbesondere bei kleine und mittleren Unternehmen auf größte Skepsis stoßen und sich dämpfend auf deren Nachfrage nach Zeitarbeitsdienstleistungen auswirken würden.

Um die **Prüfrechte der Bundesagentur** zu stärken, wird künftig auch die Nichtduldung des Betretens von Grundstücken und Geschäftsräumen des Verleihers unter Bußgeldandrohung gestellt (§ 16 Abs. 1 Nr. 6a AÜG). Die positiven Beschäftigungseffekte dieser Neuregelung schätzt der DIHK als gering ein. Besser wäre es, wenn stattdessen die im Zuge der jüngst eingeführten, beschäftigungspolitisch problematischen Elemente im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung – equal treatment sowie Konstruktion und Umsetzung der Personal-Service-Agenturen (PSA) – kritisch hinterfragt würden. Denn die subventionierten PSA setzen gewerbliche Zeitarbeitsunternehmen unter künstlichen Wettbewerbsdruck. Gleichzeitig können sie aber bislang so gut wie keine erfolgreiche Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt vorweisen. Eine engagiertere Kooperation der Arbeitsämter mit privaten Zeitarbeitsfirmen wäre beschäftigungspolitisch weitaus zielführender und mit weniger bürokratischem Aufwand verbunden. Der DIHK unterstützt die Forderung der CDU/CSU-Fraktion, in den ersten zwölf Monaten der Beschäftigung Abweichungen vom equal-treatment-Grundsatz zuzulassen (Art. 5 ArbRModG). Der Vorschlag der FDP, das AÜG komplett abzuschaffen und die Zeitarbeit damit vollständig zu deregulieren, wäre unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten sicherlich der beste Weg. Dann würden für die Zeitarbeit die gleichen arbeitsrechtlichen Vorschriften gelten wie für alle anderen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse.

Nach wie vor sollten auch die nicht praxistauglichen Regelungen zum **Verleih zwischen Unternehmen** (§ 1a AÜG) reformiert werden. Angesichts der gegenwärtigen Restriktionen müssen Betriebe vielfach Werkverträge für den Einsatz ihrer Mitarbeiter in anderen Unternehmen abschließen. Gerade für mittelständische Unternehmen sollte die Möglichkeit, Arbeitnehmer vorübergehend einem anderen Betrieb zu überlassen, erleichtert und ausgeweitet werden. Die derzeitige Beschäftigtengrenze (Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten) sollte zumindest deutlich nach oben gesetzt werden. Auch müsste in diesen Fällen auf die bürokratische Pflicht zur Anzeige einer solchen Überlassung beim Landesarbeitsamt verzichtet werden. Denn in der Regel handelt es sich bei den verliehenen Arbeitnehmern ja um solche, deren fester unbefristeter Arbeitsvertrag gerade durch einen solchen befristeten Verleih gesichert wird. Eine solche Reform könnte unnötige Kündigungen und Arbeitslosigkeit vermeiden, da häufig Betriebe besser wissen als die Arbeitsämter, in welchen anderen Unternehmen ihre Mitarbeiter vorübergehend Arbeit finden könnten.

Ansätze für weiteren Reformbedarf im Bereich des AÜG könnten sich aus einem aktuellen **Urteil des Bundesgerichtshofes** ergeben (Urteil vom 3. Juli 2003 – III ZR 348/02). Danach ist eine vertragliche Bestimmung, wonach der Entleiher dem Verleiher eine Vermittlungsprovision zu zahlen hat, wenn er den Leiharbeitnehmer vor Ablauf der gesetzlich geregelten maximalen Überlassungsdauer von zwölf Monaten oder innerhalb von sechs Monaten nach der Überlassung übernimmt, nach § 9 Nr. 3 AÜG unwirksam. Denn in der Vermittlungsprovision wird eine Vereinbarung zwischen Verleiher und Entleiher gesehen, die den Wechsel des Leiharbeitnehmers zum Entleiher verhindert oder wesentlich erschwert. Der DIHK lehnt einen derartigen Eingriff in die Vertragsfreiheit ab und fordert eine Änderung im AÜG, die eine Vermittlungsprovision nach vorheriger Überlassung gestattet.

In der Möglichkeit der Übernahme des Leiharbeitnehmers durch den Entleihbetrieb („Klebeeffekt") ist eine zentrale beschäftigungspolitische Chance der Zeitarbeit zu sehen. In der Vergangenheit hat die Zeitarbeit auf diesem Weg häufig zur dauerhaften Integration vormals arbeitsloser Zeitarbeitnehmer in den Arbeitsmarkt beigetragen. Das gerichtliche Verbot, eine Vermittlungsprovision zu vereinbaren, vergrößert nicht die Aussichten, dass es zu dem erwünschten Klebeeffekt kommt, sondern mindert sie. Denn nicht wenige Zeitarbeitsunternehmen haben in der Vergangenheit eine derartige Provision bei etwaiger Vermittlung vorgesehen und in ihr betriebswirtschaftliches Kalkül miteinbezogen. Folglich wird aufgrund des **Verbots der Provisionsvereinbarung** im Gegenzug die **Zeitarbeit selbst teurer** und tendenziell weniger nachgefragt werden. Damit verringern sich aber auch die Aussichten auf den wünschenswerten Klebeeffekt. Zusätzlich verschärft das Verbot, eine Vermittlungsprovision zu vereinbaren, die ohnehin schon beträchtlichen Wettbewerbsverzerrungen, die die PSA hervorrufen. Denn die PSA können ihre Klientel nicht nur zu sehr niedrigen, da subventionierten Stundensätzen verleihen. Darüber hinaus ist eine Honorierung des Ver-

[2] Vgl. DIHK, Zeitarbeit am Scheideweg – Die Folgen der rechtlichen Neuregelungen in der Zeitarbeit, Berlin 2003.

mittlungserfolgs nicht nur gestattet, sondern konzeptionell explizit vorgesehen.

Der DIHK befürwortet die Grundidee, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einer neuen Leistung - **Grundsicherung für Arbeitssuchende** - zusammen zu führen, die künftig in einem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch geregelt sein wird. Das bisherige Nebeneinander zweier steuerfinanzierter Fürsorgeleistungen hat sich als wenig effizient, verwaltungsaufwändig und intransparent erwiesen.

Die Hauptprobleme im bisherigen System sind:

- Für Bezieher von Arbeitslosenhilfe und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger gibt es keine arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus einer Hand. Die Folge ist, dass die aktivierenden Leistungen häufig nicht auf den individuellen Bedarf des einzelnen Arbeitssuchenden zugeschnitten sind. Im Ergebnis drohen ineffiziente Hilfemaßnahmen und Ressourcenverschwendung.
- Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zeichnen sich durch große systematische Unterschiede aus: Beide Leistungen werden zwar nach dem Kriterium der individuellen Bedürftigkeit gewährt. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe orientiert sich aber darüber hinaus am zuletzt erzielten Arbeitseinkommen. Unterschiedliche Einkommens- und Vermögensgrenzen bei der Bedürftigkeitsprüfung, differierende Freibeträge von Erwerbseinkommen und verschiedene Zumutbarkeitsregelungen bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit führen zu Intransparenz und administrativem Mehraufwand. Mit der Arbeitslosenhilfe hat sich Deutschland bislang ein – im internationalen Vergleich einzigartiges – System lohnersatzorientierter Transferzahlungen geleistet, die de facto ohne zeitliche Befristung zur Verfügung gestellt werden. Fehlanreize und Ineffizienzen sind unter diesen Umständen vorprogrammiert.
- Bezieher von Arbeitslosenhilfe sind renten-, kranken- und pflegeversichert. Die Sozialhilfe übernimmt zwar die Kosten der Krankenbehandlung und der Pflege, eine Übernahme von Rentenversicherungsbeiträgen kommt hingegen nur in Ausnahmefällen in Betracht. Die Folge ist nicht nur, dass die Empfänger zweier ähnlicher Transferleistungen in unterschiedlichem Maße sozial abgesichert sind. Hinzu kommt auch, dass das gesamte System aufgrund dieser unterschiedlichen Regelungen weniger durchsichtig ist.
- Die unterschiedliche Finanzierungsträgerschaft von Arbeitslosenhilfe (Bund) und Sozialhilfe (Länder bzw. Kommunen) hat in der Praxis zu einem Verschiebebahnhof finanzieller Lasten zwischen Sozialhilfeträgern und der Bundesanstalt für Arbeit geführt. Besonders problematisch ist die Situation für Leistungsbezieher aus beiden Systemen: Sie werden bei den Integrationsbemühungen der Träger oft vernachlässigt, weil jeder Träger den jeweils anderen für vorrangig verantwortlich hält. Die Folge ist, dass sich die Hilfeleistung auf die Gewährung von Transferzahlungen beschränkt, Eingliederungsleistungen jedoch meistens ausbleiben.

Mit der neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende wird diesen Problemen Rechnung zu tragen versucht. Die Grundsicherung umfasst **Dienstleistungen mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit, Geldleistungen und Sachleistungen** (§ 4 Abs. 1 SGB II). Ziel der Eingliederungsleistungen ist die Beendigung der Hilfebedürftigkeit des Arbeitssuchenden – vorzugsweise durch Aufnahme einer Beschäftigung. Ziel der Geld- und Sachleistungen ist die Sicherung des Lebensunterhalts (§ 1 Abs. 2 SGB II). Die Geldleistungen der Grundsicherung teilen sich auf in das sogenannte **Arbeitslosengeld II**, das der erwerbsfähige Hilfebedürftige erhält (§ 19 SGB II), und das **Sozialgeld** für dessen nicht erwerbsfähige Angehörigen, die mit dem Empfänger von Arbeitslosengeld II in Bedarfsgemeinschaft leben (§ 28 SGB II).

Richtigerweise wird großes Gewicht auf die Pflichten und die Eigenverantwortung des Leistungsempfängers gelegt (§ 2 SGB II). Der Hilfebedürftige muss sich in eigener Initiative um die Beendigung seiner Erwerbslosigkeit bemühen und aktiv an allen Maßnahmen mitwirken, die seine Eingliederung unterstützen sollen. Der Transferempfänger hat eine **verbindliche Eingliederungsvereinbarung** abzuschließen und kann von der Bundesanstalt für Arbeit dazu verpflichtet werden, eine angebotene Arbeit anzunehmen.

Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sollen als Ermessensleistungen gewährt werden, bei denen es die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten gilt. Im Rahmen der Entscheidung, ob Eingliederungsleistungen gewährt werden oder nicht, sollen einzelfallbezogen die beruflichen Neigungen, die individuelle Lebenssituation des Hilfebedürftigen sowie die voraussichtliche Dauerhaftigkeit der Eingliederung in Arbeit beachtet werden (§ 3 Abs. 1 SGB II). Derartige Überlegungen hält der DIHK im Vorfeld aller Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung generell für erforderlich.

Die obligatorische Bereitstellung von Beschäftigungs-, Arbeits- oder Ausbildungsangeboten für erwerbsfähige **Hilfebedürftige unter 25 Jahren** ist zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit sinnvoll. Hier sollte eine strikte Orientierung an der Idee des „Workfare“ erfolgen: Transferzahlungen zum Lebensunterhalt werden nicht unentgeltlich bereit gestellt, vom Hilfebedürftigen muss eine Gegenleistung erbracht werden. Bleibt diese aus, werden die Zahlungen eingestellt. Diese strikte Vorgehensweise ist gerade bei jugendlichen Leistungsempfängern angezeigt. Denn sie kann verhindern, dass sich Jugendliche mit ihrer Erwerbslosigkeit abfinden und ihre Lebensplanung vorschnell auf den inaktiven Leistungsbezug ausrichten. Die Aussichten, wieder in das Erwerbsleben zurück zu finden, würden unter diesen Umständen zusehends kleiner.

Sinnvoll ist, dass die neue Grundsicherung gegenüber anderen Leistungen nachrangig gewährt wird (§ 5 SGB II). Leistungen der Sozialhilfe, die nur noch den nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gewährt werden, stehen Empfängern von Leistungen der Grundsicherung richtigerweise nicht zur Verfügung (§ 5 Abs. 2 SGB II). Es ist grundsätzlich zu befürworten, dass Dienstleistungen zur Eingliederung in Arbeit in jedem Fall im Vordergrund stehen (§ 4 Abs. 1 SGB II). Ziel ist, den Zustand der Hilfebedürftigkeit des Arbeitssuchenden möglichst rasch zu beenden. Geld- und Sachleistungen wird demnach ein geringeres Gewicht eingeräumt.

Anspruchsberechtigter Personenkreis

Ein Anrecht auf Leistungen nach dem SGB II haben **alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen** zwischen 15 und 65

Jahren sowie ihre Angehörigen (§ 7 SGB II). Die Definition der Erwerbsfähigkeit (§ 8 SGB II) orientiert sich dabei an den Regelungen des SGB VI. Im Sinne eines möglichst transparenten Sozialrechts ist diese Vorgehensweise zu befürworten. Nach § 8 Abs. 2 SGB II stellt das Arbeitsamt fest, ob Hilfebedürftige erwerbsfähig sind oder nicht. Sofern der Leistungsträger, der bei Erwerbsunfähigkeit des Hilfebedürftigen zuständig wäre, die Einschätzung des Arbeitsamtes nicht teilt, entscheidet die **Einigungsstelle** nach § 45 SGB II über das Vorliegen der Erwerbsfähigkeit.

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Frage nach der Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen ein regelmäßiger Streitpunkt zwischen Bundesanstalt und Ländern bzw. Kommunen sein wird. Die vorgesehene Regelung, dass die Bundesanstalt, die nach den Vorstellungen der Regierungsfraktionen Träger der neuen Leistung sein soll, gleichzeitig über die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen entscheidet, ist nicht praxistauglich, da interessengeleitete Entscheidungen zu befürchten sind: Mit jedem Hilfebedürftigen, dem die Bundesanstalt Erwerbsunfähigkeit testiert, würde diese sich selbst bzw. den Bund finanziell entlasten und die finanzielle Verantwortung zu den Kommunen schieben. Umgekehrt haben Länder und Kommunen ein unmittelbares Interesse daran, dass den Hilfebedürftigen in möglichst vielen Fällen Erwerbsfähigkeit testiert wird, damit die finanzielle Verantwortung bei der Bundesanstalt bzw. beim Bund liegt. Die Einigungsstelle nach § 45 SGB II ist im Rahmen der geplanten Systemausgestaltung damit eine erforderliche Institution. Gleichwohl würden die beschriebenen Anreiz- und Verschiebeprobleme im Rahmen der vom DIHK präferierten Trägerschaft der neuen Leistung durch die Kommunen entfallen.

Die zur Feststellung der Hilfebedürftigkeit erforderliche Einkommensberücksichtigung ist im § 11 SGB II geregelt und entspricht im wesentlichen aktuellem Sozialhilferecht. Zu berücksichtigendes Vermögen bemisst sich indessen nach dem für den Transferempfänger günstigeren bisherigem Recht der Arbeitslosenhilfe. Zusätzlich soll das als **Altersvorsorge geförderte Vermögen** („Riester-Anlage-Formen“) unbeschränkt anrechnungsfrei bleiben (§ 12 SGB II). Zwar ist diese Ausweitung der Anrechnungsfreiheit mit Blick auf eine stärkere Betonung der Eigenverantwortung bei der Altersvorsorge vertretbar. Im Gegenzug sollten dafür aber bei der übrigen Vermögensanrechnung die strengeren Kriterien des Sozialhilferechts zur Anwendung kommen.

Der Begriff der **Zumutbarkeit** wird im § 10 SGB II konkretisiert. Es ist absolut richtig, dass erwerbsfähigen Hilfebedürftigen grundsätzlich jede Arbeit zugemutet werden kann. Um bereits im Vorfeld in potenziell strittigen Fällen Rechtsklarheit zu schaffen, ist es sinnvoll, exemplarisch Tatbestände aufzulisten, die definitiv kein Kennzeichen für eine unzumutbare Arbeit darstellen (§ 10 Abs. 2 SGB II). Wichtig ist, dass die Zumutbarkeitskriterien konsequent zur Anwendung kommen. Auf keinen Fall darf § 10 Abs. 1 Nr. 5 SGB II (unzumutbare Arbeit aus „sonstigem wichtigem Grund“) in der Praxis zu einer generellen Aufweichung der Zumutbarkeitskriterien führen.

Leistungshöhe

Die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts (§ 20 SGB II) und damit auch das Sozialgeld (§ 28 SGB II) setzen sich rechnerisch aus dem maximalen monatlichen Sozialhilferegelsatz plus einer ebenfalls an den Leistungen in der Sozialhilfe ausgerichteten Pauschale für einmalige Bedarfe zusammen. Die Orientierung am Sozialhilfeniveau ist unter Anreizgesichtspunkten unbedingt erforderlich. Auch die Pauschalierung ist mit Blick auf die administrativen Erleichterungen zu befürworten. Sie darf im Ergebnis jedoch nicht zu höheren Ausgaben führen.

Die **befristeten Zuschläge** nach Bezug von Arbeitslosengeld, die nach § 24 SGB II ehemaligen Arbeitslosengeldempfängern gewährt werden, sind indessen abzulehnen. Auf diese Weise werden Elemente der bisherigen Arbeitslosenhilfe fortgeschrieben, Anreize zur schnellen Arbeitsaufnahme gemindert und finanzielle Einsparchancen vergeben.

In § 6a des Bundeskindergeldgesetzes ist ein **Kinderzuschlag** vorgesehen, der maximal 36 Monate gezahlt wird. Mit diesem Zuschlag soll erreicht werden, dass Eltern nicht allein wegen der Unterhaltsbelastung für ihre Kinder Arbeitslosengeld II in Anspruch nehmen müssen. Dieser Kinderzuschlag ist nicht nur deshalb zu befürworten, da durch ihn Arbeitsanreize für erwerbsfähige Eltern erhalten bleiben. Hinzu kommt, dass angesichts der demographischen Entwicklung eine familienfreundliche Politik immer wichtiger wird und es deshalb angemessen ist, finanzielle Verschiebungen zugunsten von Familien mit Kindern vorzunehmen.

Die Einbeziehung der Leistungsempfänger in die **gesetzliche Rentenversicherung** (§ 3 SGB VI) ist in jedem Fall abzulehnen, weil dadurch Mehrbelastungen in Höhe von rund zwei Milliarden Euro entstehen. Sinnvoll ist indessen, dass die Bezieher von Arbeitslosengeld II künftig in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert sind (§ 5 Abs. 1 SGB V). Damit kann auch der bisherigen Diskussion darüber, ob manche Sozialhilfeempfänger gegenüber gesetzlich Krankenversicherten möglicherweise besser gestellt sind, ein Ende bereitet werden.

Eingliederungsleistungen

Das im Gesetz fixierte, erklärte Ziel ist, den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wieder in Arbeit zu bringen. Zu diesem Zweck unternimmt die Agentur für Arbeit unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzelfallbezogene **Eingliederungsleistungen**. Vorgesehen ist, dass jedem Leistungsempfänger und den mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden von der Agentur für Arbeit ein Mitarbeiter als persönlicher Ansprechpartner benannt wird (§ 14 SGB II). Diese Vorgehensweise erscheint unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten günstig.

Im Sinne eines Fördern und Forderns ist der Abschluss einer **verbindlichen Eingliederungsvereinbarung** zwischen dem Leistungsempfänger und der Agentur für Arbeit (§ 15 SGB II) ein zentrales wie zielführendes Element der neuen Leistung. Denn die Eingliederungsvereinbarung wird benötigt, um zu entscheiden, ob die Eigenbemühungen des Arbeitssuchenden ausreichend im Sinne der Vereinbarung sind oder ob gegebenenfalls Sanktionen verhängt werden müssen. Nach § 16 Abs. 1 SGB II stehen alle wesentlichen Eingliederungsleistungen des SGB III auch den Beziehern von Arbeitslosengeld II zur Verfügung. § 22 Abs. 4 SGB III soll sicher stellen, dass die Förderung der Bezieher von Arbeitslosengeld II nicht zu Lasten der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung erfolgt. Die Finanzierungsver-

antwortung liegt vielmehr nach den Vorstellungen der Regierungsfraktionen allein beim Bund (§ 46 Abs. 1 SGB II).

Neben den Leistungen des SGB III kann das Arbeitsamt weitere Leistungen erbringen, die es für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben für erforderlich hält (§ 16 Abs. 2 SGB II). Hervorzuheben ist hier die Nummer 6, nach der das Arbeitsamt auch Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende zusätzliche Arbeiten fördern kann. Vergütet werden diese Arbeiten in Höhe des Arbeitslosengeldes II plus einer angemessenen Mehraufwandsentschädigung. Sinnvoll ist auch die Regelung des § 16 Abs. 3 SGB II, nach der ein Hilfebedürftiger unter bestimmten Umständen die Möglichkeit erhält, dass seine Maßnahme durch Darlehen weiter gefördert wird, selbst wenn die Hilfebedürftigkeit während der Maßnahme entfallen ist.

§ 54 SGB II verpflichtet jedes Arbeitsamt zur Erstellung einer **Eingliederungsbilanz**, anhand derer die Wirksamkeit von Leistungen, die unmittelbar zur Eingliederung in Arbeit führen sollen, gemessen werden kann. Durch Verweis auf § 11 SGB III soll auch diese Eingliederungsbilanz gemeinsam mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes erörtert werden. Diese Regelung ist sinnvoll. Hier wäre jedoch aufgrund der bisherigen Erfahrungen der IHKs vor Ort in vielen Fällen ein offensiveres und transparenteres Vorgehen der Arbeitsämter wünschenswert. Denn die Eingliederungsbilanz sollte als Chance verstanden werden, in eine regelmäßige und konstruktive Debatte über die regionale Arbeitsmarktpolitik einzutreten.

Die Evaluation der Arbeitsförderung soll wissenschaftlich begleitet werden (§ 55 SGB II). Auch diese Vorgabe ist zu befürworten, da eine regelmäßige Erfolgskontrolle der Arbeitsmarktpolitik generell dringend erforderlich ist. In der Praxis der Arbeitsförderung scheint das Problem gleichwohl weniger darin zu bestehen, Aufschluss über unwirksame Fördermaßnahmen zu erhalten. Schwieriger ist es offenbar, auf Basis dieser Einsichten die Förderung mit unwirksamen Maßnahmen tatsächlich einzustellen.

Die Einsparungen, die sich aus dem Zusammenführen von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer gemeinsamen Leistung ergeben, dürfen auf keinen Fall durch einen höheren Bedarf an personellen Ressourcen wieder verzehrt werden. Daher ist es richtig, dass die Arbeitsämter zur Erbringung von Leistungen zur Eingliederung keine eigenen Einrichtungen und Dienste schaffen, sondern geeignete **Einrichtungen und Dienste Dritter** ausbauen und nutzen sollen (§ 17 Abs. 1 SGB II). Auch das in der Erläuterung des Gesetzentwurfs beschriebene, angestrebte **Betreuungsverhältnis** – künftig soll ein Mitarbeiter des Arbeitsamtes durchschnittlich für nur noch 75 erwerbsfähige Hilfebedürftige zuständig sein – ist für sich genommen unbestritten sinnvoll; diesem potenziellen Nutzen müssen aber die finanziellen Mehrbelastungen aus einem möglicherweise höherem Personalbedarf entgegengehalten werden. Ein vereinfachtes Leistungsrecht, mehr Pauschalierungen und insgesamt weniger Bürokratie könnten dazu beitragen, vorhandene Produktivitätsreserven zu mobilisieren, um auf diesem Weg den Anteil von Mitarbeitern, die im Vermittlungsbereich tätig sind, durch Personalumschichtungen kostenneutral auszuweiten.

Anreize und Sanktionen

Ein zentrales Problem in der bisherigen Ausgestaltung der Sozialhilfe ist darin zu sehen, dass sich die Aufnahme einer Beschäftigung für den Leistungsempfänger oftmals nicht lohnt. Im Extremfall ist es möglich, dass sich trotz ergänzender Beschäftigung das verfügbare Einkommen nicht nur nicht erhöht, sondern sogar sinkt. Unter diesen Umständen ist es für den Hilfebedürftigen finanziell attraktiver, in der Inaktivität des Leistungsbezugs zu verbleiben und allenfalls in der Schattenwirtschaft zusätzliches Einkommen zu erwirtschaften.

Es ist daher unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten vorteilhaft, dass die **Freibeträge bei Erwerbstätigkeit** nach § 30 SGB II für den Hilfebedürftigen finanziell vorteilhafter ausgestaltet sind als bisher in der Sozialhilfe. Hierdurch wird ein höherer Anreiz zur Arbeitsaufnahme geschaffen. Eine noch geringere Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die neue Leistung würde zwar noch größere Anreize setzen, eine ergänzende Beschäftigung aufzunehmen. Diesem wünschenswerten Effekt ist jedoch die gleichzeitige Ausweitung des Kreises von Leistungsberechtigten entgegenzuhalten, die sich nachhaltig auf die Erreichung der erwünschten finanziellen Einsparziele auswirken würde.

Mit Hilfe des in § 29 SGB II geregelten **Einstiegsgeld** – einem zeitlich befristeten Arbeitnehmerzuschuss – können zusätzliche finanzielle Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit geschaffen werden. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten ist jedoch unbedingt erforderlich, dass im Einzelfall entschieden wird, ob die Förderung sinnvoll ist oder nicht. Auf keinen Fall darf das Instrument des Einstiegsgelds in einer regelmäßigen Subvention von Löhnen resultieren. Vor diesem Hintergrund wirft auch der Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion, mit Hilfe eines Lohnzuschlags einen Niedriglohnsektor auf- und auszubauen (Artikel 2 EGG), im Hinblick auf potenzielle Zusatzlasten und Mitnahmeeffekte zumindest einige Fragen auf. Wenn man das System insgesamt sowohl wirtschaftlicher als auch anreizkompatibler ausgestalten möchte, sollten aus Sicht des DIHK anderweitige Überlegungen angestellt werden. So ist unter Effizienzgesichtspunkten mehr als fraglich, ob sich die nicht an die Aufnahme einer gemeinnützigen Tätigkeit gekoppelte und damit quasi unkonditionierte staatliche Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums bewährt hat. Beschäftigungsangebote gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 6 SGB II erscheinen hier prinzipiell sinnvoll.

Denn nach § 2 SGB II müssen erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen. Der erwerbsfähige Hilfebedürftige muss aktiv an allen Maßnahmen zu seiner Eingliederung in Arbeit mitwirken. § 31 SGB II konkretisiert die finanziellen Folgen, die sich ergeben, wenn der Leistungsempfänger diesen Grundsatz des Forderns nicht zu entsprechen bereit ist. Die in § 31 SGB II vorgesehenen Sanktionen und **Absenkungen des Arbeitslosengeldes II** sind deshalb angemessen. Sie müssen im Sinne eines Förderns und Forderns in der Praxis jedoch auch konsequent durchgesetzt werden.

Sinnvoll ist, dass im Zusammenhang mit etwaigen Pflichtverletzungen die **Beweislast** beim Leistungsempfänger liegt. Damit muss der erwerbsfähige Hilfebedürftige nachweisen, dass es für die Pflichtverletzung einen wichtigen Grund gab, sofern dieser in seiner Sphäre oder

seinem Verantwortungsbereich liegt (§ 31 Abs. 1 SGB II). Es ist richtig, dass auch die gezielte Verminderung von Einkommen oder Vermögen in der Absicht, Bezug oder Bezugshöhe des Arbeitslosengeldes zu beeinflussen, eine zu ahndende Pflichtverletzung darstellt (§ 31 Abs. 2 SGB II). Auch ein derartiges Verhalten nicht erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, die mit einem erwerbsfähigen Leistungsempfänger in Bedarfsgemeinschaft leben, bleibt nach § 32 SGB II nicht ohne Folgen. Es ist in diesem Zusammenhang nur konsequent, dass auch in diesen Fällen das Sozialgeld abgesenkt werden kann.

Zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit jugendlicher Leistungsempfänger ist deren strengere Sanktionierung beschäftigungspolitisch angemessen (§ 31 Abs. 3 SGB II). Ob das in diesem Zusammenhang neu aufgelegte Sonderprogramm des Bundes zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit (Jump Plus) zu den gewünschten beschäftigungspolitischen Erfolgen führt, erscheint zumindest fraglich. Zu gegebener Zeit sollte eine sorgfältige Evaluation des Programms erfolgen, um die Effizienz des Ressourceneinsatzes zu überprüfen.

Aufgaben- und Finanzierungsträgerschaft

Nach dem Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen soll die Bundesagentur für Arbeit Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach § 6 SGB II werden. Die Bundesagentur soll danach die Leistungen im Auftrag des Bundes erstellen. In der Praxis soll sich unter diesem Dach eine arbeitsteilige Administration der neuen Leistungen zwischen Bundesanstalt und Kommunen einstellen.

Nach Ansicht des DIHK wäre die Bundesanstalt für Arbeit mit einer durchgängigen Verantwortung für sämtliche Arbeitssuchende überfordert. Angesichts des derzeitigen Umstrukturierungsprozesses der Bundesanstalt wäre es wichtig, diese auf wichtige Kernkompetenzen zu konzentrieren statt eine ohnehin reformbedürftige Institution mit neuen Aufgaben zu überlasten. Nur dann hat sie eine Chance, verloren gegangenes Vertrauen insbesondere bei den Unternehmen, aber auch den Arbeitnehmern zurückzugewinnen.[3] Zu diesen Kernaufgaben gehören die Arbeitslosenversicherung, die arbeitsmarktorientierte Vermittlungsaktivitäten sowie die Finanzierung betriebsnaher Qualifizierungen – jeweils für die Bezieher von Arbeitslosengeld.

Hingegen haben schon in der Vergangenheit viele Kommunen, so auch die Erfahrungen der IHKs, ihre Fähigkeit bewiesen, selbst arbeitsmarktferne Arbeitslose wieder an den regulären Arbeitsmarkt heranzuführen. Unter Nutzung der sozialen Infrastruktur und mittels lokaler Beschäftigungsangebote ist es häufig gelungen, Leistungsmissbrauch zu verhindern und kreative Lösungen zu finden. Die **Kommunen** sind daher organisatorisch relativ gut gerüstet für die Administration der neuen Leistung und die Betreuung der Langzeitarbeitslosen. Daher sollte den Kommunen – wie von der Fraktion der Union und der FDP vorgeschlagen – die Aufgabenträgerschaft übertragen werden.

Eine finanzielle Alleinverantwortung für diese Aufgabe würde sie aber dramatisch überfordern. Für die neue Leistung ist deshalb eine **gemeinsame Finanzierungsverantwortung** von Bund und Kommunen anzustreben, die sicherstellt, dass die verschiedenen Gebietskörperschaften weiterhin ein Interesse an der Reduzierung der Arbeitslosigkeit haben. Die Zuweisungen des Bundes sollten sich dabei an der regionalen Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit orientieren. Auch an den Einspareffekten einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik wären so die Verantwortlichen jeweils anteilig beteiligt. Mit Blick auf die Schwelle zwischen Arbeitslosenversicherung einerseits und neuer Leistung andererseits wäre bei einer solchen Lösung zudem nach Ablauf von zum Beispiel zwei Jahren zu prüfen, inwieweit sich Fehlanreize beim Übergang zwischen beitragsfinanzierter Arbeitslosenversicherung und steuerfinanzierter Anschlussleistung ergeben können.

Mit einer solchen Aufgabenzuordnung – kommunale Durchführung und gemeinsame Finanzierung – würde ein zentraler Mangel des bisherigen Systems behoben, dass Arbeitslose zwischen Arbeitsämtern und Kommunen häufig hin- und hergeschoben werden. In einem funktionierenden System müssen die Kommunen Anreize und Möglichkeiten erhalten, Leistungsempfänger dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Außerdem dürfen der Bundesagentur keine Anreize gesetzt werden, Arbeitslose vom Beitragszahler an den Steuerzahler „durchzureichen".

In einem System mit kommunaler Verantwortung wäre auch der im Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen vorgesehene **Aussteuerungsbetrag an den Bund** (§ 46 Abs. 2 SGB III) überflüssig, und die damit verbundenen Probleme würden in dieser Form nicht entstehen. Der Aussteuerungsbetrag erscheint auch im Rahmen einer Bundesverantwortung nicht sinnvoll. Das Ziel, auf Seite der Bundesagentur Anreize zu schaffen, Arbeitslose noch während des Bezugs von Arbeitslosengeld in den Arbeitsmarkt einzugliedern, ist zwar richtig. Es ist aber nicht einzusehen, dass die finanziellen Lasten einer missglückten frühzeitigen Eingliederung von den Beitragszahlern zur Arbeitslosenversicherung getragen werden muss. Denn die Ursachen für die desolate Beschäftigungssituation liegen in den strukturellen Verkrustungen des Arbeitsmarktes und nicht in der Sphäre der Versichertengemeinschaft.

Hinzu kommt, dass aus heutiger Sicht überhaupt eingeschätzt werden, in welchem Umfang es ohne Aussteuerungsbetrag tatsächlich zu einem Verschieben der Arbeitssuchenden von der Bundesanstalt zum Bund kommen würde. Es empfiehlt sich daher, auf Grundlage ausreichender praktischer Erfahrungen mit dem neuen System diese Frage erneut aufzuwerfen. Nach einem Zeitraum vom zwei Jahren sollte ein entsprechender Bericht erstellt werden, der als Entscheidungsgrundlage dienen könnte.

Selbst wenn dann Maßnahmen für notwendig erachtet werden, sollte aus Sicht des DIHK auf jeden Fall immer dann auf Zahlungsverpflichtungen verzichtet werden, wenn die Bundesagentur den Arbeitssuchenden während des Bezugs von Arbeitslosengeld in aktiven Maßnahmen gefördert hat. Auch wäre im Gegenzug zu prüfen, inwieweit sichergestellt ist, dass die Kommunen Anreize haben, ihre Arbeit in den Job-Centern effizient zu erfüllen, um so ebenfalls die Kosten für den Bund in Grenzen zu halten.

Unabhängig von der Entscheidung des Gesetzgebers für die Durchführungsverantwortung bei der neuen Leistun-

[3] Vgl. DIHK, Mehr Marktnähe, mehr Betriebsnähe – Arbeitsvermittlung im Fokus der Unternehmen, Berlin 2002

gen darf die Trennung zwischen beitragsfinanzierter Arbeitslosenversicherung einerseits und steuerfinanzierter Anschlussleistung andererseits sich nicht negativ auf den Service für die Kunden – Arbeitssuchende wie Unternehmen – auswirken. Deshalb ist eine Bündelung von Kompetenzen innerhalb der neuen **Job-Center**, in denen Mitarbeiter der Träger der Sozialhilfe und Beschäftigte der Agenturen für Arbeit zusammen arbeiten (so auch § 65 SGB II des Gesetzentwurfs), sinnvoll. Denn die Agenturen für Arbeit verfügen gerade auch im Bereich der überregionalen Vermittlung über größere Erfahrungen. Die Mitarbeiter der Sozialhilfeträger sind ihrerseits erfahren darin, langzeitarbeitslose Transferempfänger umfassend zu betreuen. Daher sind Job-Center als alleinige Anlaufstelle für die Fragen des Arbeitsmarktes sinnvoll. In diesen Job-Centern werden die Angebote gebündelt vorgehalten. Hier könnte zukünftig der Arbeitslose in den ersten 12 Monaten einen Ansprechpartner der Arbeitslosenversicherung finden. Hier sollte er danach seinen kommunalen „Fallmanager“ antreffen und aus diesem Job-Center heraus können die diversen Dienstleistungen rund um die Arbeitsmarktpolitik vermittelt werden – so durch die Ausgabe von Gutscheinen für Vermittlung und Qualifizierung sowie Angebote für sonstige Hilfestellungen.

Ungeachtet aller kontroverser Diskussionen um die Trägerschaft der neuen Leistung und der diesbezüglichen heterogenen Interessenlage: Aus Sicht des DIHK sind die Vorteile und Einsparmöglichkeiten, die sich aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ergeben, dermaßen gewichtig, dass das Projekt nicht an der Frage nach der Trägerschaft für Finanzierung und Durchführung scheitern darf.

Berlin, 2. Oktober 2003

Ansprechpartner:

Dr. Achim Dercks (Tel. 030/20308-1108)

Dr. Oliver Heikaus (Tel. 030/20308-1115)

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**709**

7. Oktober 2003

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Bundesarbeitsgemeinschaft Berufliche Perspektiven für Frauen e.V.

Unter der Überschrift „Arbeitslose Frauen erste Verliererinnen der Wahl“ wandten sich im November letzten Jahres die Bundesarbeitsgemeinschaft berufliche Perspektiven für Frauen e.V., der Deutsche Juristinnenbund und der Deutsche Frauenrat gemeinsam an die Bundesregierung. Die drei Organisationen forderten, dass Frauen nicht die Hauptlast bei der Umsetzung der von der Hartz-Kommission geforderten Umstrukturierung der Arbeitsmarktpolitik tragen sollten.

Im Vorspann des Hartz-Berichtes war die Verpflichtung festgehalten, dass

"alle weiteren Schritte zur Konkretisierung (der Hartz-Vorschläge) vor diesem Hintergrund detailliert überprüft werden müssen, inwieweit sie dem Postulat der Gleichstellung Rechnung tragen bzw. direkt oder indirekt Benachteiligungen fortschreiben oder neue entstehen lassen…"

Das „Erste und Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen“ wurde ohne die von uns geforderten Nachbesserungen geändert. Parallel dazu wurde die Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit dahingehend geändert, dass Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen deutlich zurückgefahren wurden. Im Zuge der Agenda 2010 wurde das „Gesetz zur Reform des Arbeitsmarkts“ verabschiedet. Jetzt liegen die Entwürfe zur Gestaltung des dritten und vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – besser bekannt als Hartz III und IV vor, mit denen die Bundesregierung weiterhin systematisch die Chancengleichheit von Frauen demontiert und bisherige Errungenschaften im Sinne einer eigenständigen Existenzsicherung von Frauen kommentarlos nahezu ausradiert.

Geradezu zynisch empfinden wir die abschließende Feststellung in der Kabinettsvorlage zu Hartz III: „Dieser Gesetzentwurf berücksichtigt im Sinne des Gender Mainstreams die unterschiedlichen Lebensentwürfe von Männern und Frauen. Soweit durch die Vereinfachung des Rechts Ressourcen freigesetzt werden, kommen diese gerade auch Frauen zu Gute, deren Wiedereinstieg in Erwerbstätigkeit künftig besser unterstützt werden kann.“ (S.396)

Wir kommen zu einer völlig anderen Einschätzung der Reformen aus frauenpolitischer Sicht: Noch nie sind bei einer Arbeitsmarktreform die Interessen von Frauen so außer Acht gelassen worden wie bei der derzeitigen.

Eigenständige Existenzsicherung für Frauen in weite Ferne gerückt

Die Armut ist weiblich und wird es auch nach dem Willen des Gesetzgebers weiterhin bleiben. Es soll nur noch ein bisschen schneller gehen.

In den letzten 25 Jahren haben verschiedenste Initiativen und Gesetzesänderungen dazu geführt, dass die soziale Absicherung von Frauen verbessert wurde. Die Gefahr, dass mit der Entscheidung für Kinder oder Pflege von Angehörigen berufliche Qualifikation und Existenzsicherung verloren geht, wurde an vielen Stellen gemindert. Die bestehenden Regelungen für den Bezug von Arbeitslosenhilfe waren ein wichtiger Bestandteil für die relative Sicherheit, durch erworbene Ansprüche auf Lohnersatzleistungen und Berufsschutz ein bestimmtes Existenzniveau für sich und die Kinder erarbeitet zu haben. Die Entscheidung, die Arbeitslosenhilfe in ihrem bisherigen Bezug entsprechend des erzielten Einkommens abzuschaffen und auf Sozialhilfeniveau abzusenken, trifft Frauen damit an einer ganz empfindlichen Stelle. Gelingt es ihnen nicht, innerhalb eines Jahres nach Erziehung der Kinder ihren beruflichen Wiedereinstieg zu schaffen, bleibt nur die Sozialhilfe und der Druck, jede Arbeit unabhängig von der bisherigen Qualifikation anzunehmen. Wir halten dies für einen überdeutlichen

Rückschritt in der politischen Diskussion um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dies kann für Frauen nur als Hinweis gedeutet werden, in Zukunft noch mehr auf Kinder zu verzichten oder sich in die Abhängigkeit eines Ehemannes zu begeben.

Frauen erhalten durchschnittlich wesentlich geringere Lohnersatzleistungen als Männer. Grund dafür sind niedrigere Löhne und die ungünstige Berechnung nach der Lohnsteuerklasse V. 85% der Frauen, die Arbeitslosenhilfe beziehen, erhalten weniger als 600 Euro im Monat, jede 5. Frau weniger als 300 Euro/monatlich. Im Vergleich: nur jeder 20. arbeitslose Mann erhält so niedrige Leistungen. Bei diesen niedrigen Sätzen wirkt sich jede Kürzung verheerend aus. Und gekürzt wird aus zwei Richtungen: die Leistungssätze werden durch das neue Arbeitslosengeld II in kurzer Zeit bis auf Sozialhilfeniveau gesenkt und das Vermögen und Partnereinkommen wird noch stärker berücksichtigt. Werden Frauen arbeitslos, ist nach 12 Monaten Arbeitslosengeldbezug, der als Versicherungsleistung abgedeckt ist, der soziale Abstieg vorprogrammiert. Besonders trifft dies alleinstehende, ältere Frauen, denen der Zugang zum Arbeitsmarkt zunehmend versperrt wird.

Das neue Arbeitslosengeld II ist eine Fürsorgeleistung, die nur für bedürftige Personen greift. Bei der Prüfung dieser Voraussetzungen ist es vor allem die erweiterte Einkommensanrechnung des Partners, die in erster Linie Frauen trifft. Schon jetzt erhalten 23,7% (Jahresdurchschnitt 2002 Bundesrepublik West, Ost 19%) aller arbeitslos gemeldeten Frauen keine Lohnersatzleistungen. In der ersten Jahreshälfte sind durch die verstärkte Anrechnung des Vermögens bereits 160.000 Arbeitslose aus dem Leistungsbezug heraus gefallen, darunter zwei Drittel Frauen. Besonders treffen wird diese Regelung Frauen aus den neuen Bundesländern, da dort insbesondere die Frauen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind.

Konkret bedeutet das:

- solange Frauen einen „Versorger“ haben, der nach Ansicht des Gesetzgebers in der Lage ist, für den Lebensunterhalt zu sorgen, ist ihre Arbeitslosigkeit ein allenfalls familiäres Problem, auch hinsichtlich der sozialen Sicherung
- Frauen, die sich aufgrund des nachgewiesenen Risikos der Altersarmut freiwillig rentenversichert haben, müssen diese kündigen und verlieren ihre Ansprüche
- Frauen, die über 200,00€ pro Lebensjahr gespart haben, um das weibliche Risiko niedriger Leistungsansprüche aus der Arbeitslosenversicherung abzufedern, gelten nicht als bedürftig
- „Nichtleistungsbezieherinnen“ erhalten in den neuen Job-Centern keine Dienstleistungen, da durch die geplanten Kopfgelder hier keine fiskalischen Anreize bestehen, diese in Fortbildung oder Arbeit zu vermitteln

Aus geschlechtspezifischer Sicht bedeutet dies für uns einen Riesenschritt dahin, dass Frauen wieder ihre Rolle hinterm Herd einnehmen sollen und müssen und eine gleichberechtigte Teilhabe am Erwerbsleben nicht mehr vorgesehen ist. Eigenständige Existenzsicherung wird etwas sein, von dem nur noch privilegierte Frauen träumen dürfen und vielleicht auch in Zukunft wieder nur solange, bis sie durch Kindererziehungszeiten oder Pflegezeiten ins gesellschaftliche Aus gesetzt werden.

Förderung des beruflichen Wiedereinstiegs nach Zeiten der Erziehung oder Pflege deutlich verschlechtert

Noch immer sind es die Frauen dieser Republik, die überwiegend verantwortlich sind für die Erziehung von Kindern und die Pflege von Angehörigen und aufgrund dieser Aufgaben Unterbrechungen in ihrer beruflichen Biographie und den damit verbundenen negativen Auswirkungen auf ihre Existenzsicherung und ihre Altersvorsorge in Kauf nehmen. Die Regelungen des SGBIII sahen bisher vor, dass dieser Personenkreis der „Berufsrückkehrer“ bevorzugt aktive Arbeitsmarktinstrumente nutzen konnte. Davon bleibt nach den erfolgten Änderungen fast nichts mehr übrig.

- Erleichterte Bedingungen für die Teilnahme an Fort- und Weiterbildung sind entfallen (§78)
- Durch die Verkürzung der Rahmenfristen sind Erziehungszeiten nur noch bis zum 4. Geburtstag des Kindes (bisher 5.Geburtstag) möglich (§124)
- Der bisherige Rechtsanspruch auf Eingliederungszuschuss ist entfallen (§218)
- Der Einstellungszuschuss bei Neugründungen ist wegen des Wegfalls des Unterhaltsgeldes nicht mehr förderfähig
- Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss sind Leistungen, die Berufsrückkehrerinnen nicht erhalten können
- Pflegende sollen künftig freiwillige Beiträge entrichten (§28a)

Geblieben ist lediglich der erleichterte Zugang zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, was jedoch angesichts der grundsätzlichen Veränderungen der öffentlich geförderten Beschäftigung und des Wegfalls der Sozialversicherungspflicht für diese Beschäftigungen keine besonderen Auswirkungen haben wird.

Mit besonderer Sorge beobachten wir die Entwicklung bei Fortbildungsmaßnahmen, die gerade für Berufsrückkehrerinnen ein wichtiges Instrument bei der Aktualisierung des beruflichen Wissens und damit dem Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit darstellten. Gegenüber dem Vorjahr ist hier ein Rückgang bei den Eintritten von Frauen in Fortbildungsmaßnahmen (Juli 02 - Juli 03) von fast 58% zu verzeichnen. Beratungsstellen für Frauen berichten immer häufiger davon, dass diese Bildungsgutscheine nur schwer erhalten, Maßnahmen aufgrund mangelnder TeilnehmerInnenzahlen nicht stattfinden und weniger Teilzeitmaßnahmen angeboten werden.

Es ist offensichtlich, dass hier durch die Zielsetzung der schnellen Vermittlung in Arbeit um jeden Preis ein ursprüngliches Ziel, die Verbesserung und der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und die zielgruppenspezifische Förderung von Problemgruppen des Arbeitsmarkts aufgegeben wurde.

Weitere Einschränkungen für Frauen durch die neue Arbeitsmarktpolitik

Die neuen Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung haben zu einem Anstieg dieser Beschäftigungsverhältnis-

se und damit zu einer erheblichen Ausweitung des Niedriglohnsektors und der sozialversicherungsfreien Beschäftigung geführt. Geringfügige Beschäftigung war und ist Frauensache, der Anteil der ausschließlich geringfügig beschäftigten Frauen an den weiblichen Erwerbstätigen liegt mittlerweile bei rund 20%. Der Anstieg beruht allerdings fast ausschließlich auf der Umwandlung von bestehenden versicherungspflichtigen Teilzeitarbeitsplätzen in versicherungsfreie Arbeitsverhältnisse. Zu befürchten ist hier, dass Frauen immer stärker in sozialversicherungsfreie Beschäftigungen gedrängt werden.

Bei der Vermittlung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt durch die Bundesanstalt werden die „teuren" Arbeitslosen - in der Regel Männer - vorgezogen. Solange der Vermittlungserfolg in nicht bezahlten Euro Leistungen gemessen wird, kann sich an dieser Praxis nichts ändern.

Die verstärkte Forderung nach Mobilität von Arbeitslosen unabhängig von der familiären Situation wird erhebliche Auswirkungen auf die betroffenen Familien und die Regionen haben. Vor allem in strukturschwachen Gebieten im Osten ist bereits jetzt absehbar, dass Menschen und Regionen in einem Ausmaß verarmen, dessen Größenordnung wir noch nicht abschätzen können.

Fazit

Die Bundesregierung war und ist aufgefordert, die Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik so zu reformieren, dass Chancengleichheit von Frauen und Männern als oberstes Leitziel verwirklicht wird.

Wir fordern Sie dringend auf, sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren für das Leitbild einer nachhaltigen, existenzsichernden, eigenständigen Arbeitsmarktintegration von Frauen zu entscheiden und Frauen nicht in die Rolle der geringfügig Dazuverdienenden zu zwingen.

Konkret fordern wir:

- Nachbesserungen bei der Anrechnung von Partnereinkommen und Anhebung des anrechnungsfreien Vermögens bei der Bedürftigkeitsprüfung
- Keine zwangsweise Verwertung von freiwilligen Rentenversicherungen
- Erhaltung der Zugangsmöglichkeiten in aktive Arbeitsmarktinstrumente – auch Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss - für BerufsrückkehrerInnen und Pflegepersonen
- Keine Verkürzung der Rahmenfristen für BerufsrückkehrerInnen und Pflegepersonen
- Definition der Erwerbsfähigkeit dahingehend, dass alle Personen bis zum 65. Lebensjahr erwerbsfähig sind, bei denen der Rentenversicherungsträger nicht volle Erwerbsminderung festgestellt hat

Berlin, 1.10.2003

Karin Kirschner, Pia Keukert

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**710**

7. Oktober 2003

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -

b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -

c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -

d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

sowie zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit e.V.

Der Bundesrat hat in seiner ersten Sitzung nach der Sommerpause die von der Bundesregierung beschlossenen Gesetzesvorhaben für ein Drittes und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt kontrovers debattiert und in den Vermittlungsausschuss überwiesen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit (BAG JAW) hat bereits anlässlich der Kabinettssitzung am 13.08.2003 in einer kurzen Stellungnahme Position zu dem Reformpaket „Hartz 3 + 4“ bezogen (www.bagjaw.de).

Ausbildung vor Beschäftigung!

Eine möglichst gute Berufsausbildung ist mehr denn je Voraussetzung für einen gelingenden Einstieg in berufliche Tätigkeit - dieser Grundsatz darf nicht zugunsten von Beschäftigung um jeden Preis aufgegeben werden.
Die Empfehlungen der Hartz-Kommission beinhalten, die Zukunftsfähigkeit für Jugendliche nachhaltig zu sichern. „Der qualifizierten Berufsausbildung kommt eine Schlüsselstellung zu, sowohl für den Einstieg ins Berufsleben als auch als Grundlage lebenslangen Lernens“ (Empfehlungen der Hartz-Kommission, Seite 107).

Einschlägige Untersuchungen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit belegen: je niedriger die formale Qualifikation, desto schlechter die Position auf dem Arbeitsmarkt. Diese Erfahrungen sind bei der Gestaltung der Angebote für arbeitslose Jugendliche unbedingt zu berücksichtigen. Nur so können die langfristigen Perspektiven dieser jungen Menschen beim Einstieg in dauerhafte Erwerbstätigkeit gesichert werden.

Da auch in den nächsten Jahren die Arbeitsplätze für gering Qualifizierte zurückgehen werden, gleichzeitig aber die Anforderungen an die Berufe in der Wissens-

gesellschaft steigen, hat Ausbildung mehr denn je erste Priorität, auch als Grundlage für lebenslanges Lernen.

Diese Erkenntnisse werden in der Ausgestaltung des § 3 im Entwurf des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt durchaus gesehen, aber nicht konsequent umgesetzt. Aus Sicht der Jugendsozialarbeit sind deshalb die Angebote für junge Arbeitslose so zu gestalten, dass nicht Vermittlung in Beschäftigung oder Qualifizierung im Vordergrund steht, sondern die Aufnahme einer anerkannten Ausbildung. Beschäftigungsangebote sind erst dann sinnvoll, wenn Jugendliche nach einer abgeschlossenen Ausbildung zum Einstieg in dauerhafte Beschäftigung damit Arbeitserfahrung sammeln können.

Für immer mehr Jugendliche wird der Übergang von der Schule in eine Berufsausbildung schwieriger, da ihre schulischen Voraussetzungen unzureichend sind, die sprachlichen Voraussetzungen nicht den Anforderungen entsprechen oder weil einfach das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen nicht im notwendigen Umfang zur Verfügung steht. Es müssen deshalb alternative und ergänzende Angebote bereitgestellt werden. Außerbetriebliche Ausbildung leistet hierzu seit vielen Jahren einen sehr erfolgreichen Beitrag; dieser Beitrag ist zurzeit notwendiger denn je - er muss gesichert und ausgebaut werden.

Fördern und Fordern

In den Hartz-Gesetzen wird ein Prinzip wieder aufgegriffen und verstärkt, das bereits in das Job-AQTIV-Gesetz eingeführt worden war: das Prinzip „Fördern und Fordern“, umschrieben auch mit dem Leitsatz „Keine Leistung ohne Gegenleistung“. Wenn die Teilnahme an einer angebotenen Beschäftigung oder einer Qualifizierung abgelehnt wird, sind Sanktionen seitens der Agentur für Arbeit vorgesehen, die bis zu einer dreimonatigen Streichung aller Leistungen gehen können.

Mit diesem Prinzip soll der Anreiz verstärkt werden, Angebote anzunehmen. Es verpflichtet die Jugendlichen und jungen Erwachsenen, aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung mitzuwirken.

Dem entspricht (auf der Seite des Förderns) eine Verpflichtung der Agentur für Arbeit: „Die Agentur für Arbeit soll einen persönlichen Ansprechpartner für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (...) benennen“ (SGB II, § 14). Damit soll eine individuelle Betreuung und Beratung sichergestellt werden. Wenn damit persönliches Engagement und Verantwortlichkeit von Fallmanagern für die zu beratenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen gemeint ist, begrüßen wir dies als eine deutliche Verbesserung.

Bei den Leistungen zur Eingliederung ist neben der Eignung, der Berücksichtigung von Dauer und Nachhaltigkeit auch „die individuelle Lebenssituation, insbesondere die familiäre Situation“ zu berücksichtigen (§ 3 [1], 2 Sozialgesetzbuch II), was bedeuten kann, dass die vorgesehenen Sanktionen bei der Ablehnung eines Ausbildungs- oder Beschäftigungsangebotes nicht zwangsläufig und ohne Ansehen des konkreten Falles ausgesprochen werden müssen. Um den Umständen des Einzelfalles gerecht zu werden, dürfen erforderliche Sanktionen nicht pauschal erfolgen, sondern es soll auch für junge Menschen (unter 25 Jahre) ein differenziertes Sanktionssystem im Gesetz verankert werden.

Bei Jugendlichen unter 25 Jahren soll die Agentur für Arbeit darauf hinwirken, dass „die vermittelte Arbeit oder Arbeitsgelegenheit auch zur Verbesserung ihrer beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten beiträgt“ (§ 3 SGB II). Diese Regelung ist nach unserer Auffassung bei weitem nicht ausreichend, um Jugendlichen einen angemessenen Start in das Berufsleben zu ermöglichen. Der Begriff „Arbeitsgelegenheit“ legt dabei in fataler Weise die Umkehrung „Gelegenheitsarbeit“ nahe - wir schlagen vor, diesen Begriff aus der Endfassung des Gesetzes zu entfernen.

Aus Sicht der Jugendsozialarbeit hat die Einführung eines solchen, mit Sanktionen verbundenen Anreizsystems eine entscheidende Vorbedingung zu erfüllen: Es müssen Beschäftigungs-, Ausbildungs- oder Qualifizierungsangebote vorhanden sein, die diesen Namen auch verdienen. Der Einstieg in das Berufsleben darf nicht mit geringqualifizierter, unterwertiger oder prekärer Beschäftigung beginnen, deren Aufnahme mit Sanktionen erzwungen wird - eine absurde Vorstellung angesichts der von niemandem mehr ernsthaft bestrittenen Notwendigkeit bestmöglicher Ausbildung und Qualifizierung als Voraussetzung für berufliche Tätigkeit und damit auch soziale Integration.

Job-Center

Das vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sieht die flächendeckende Einführung von Job-Centern vor. Diese sollen als Anlaufstellen für alle Arbeitssuchenden dienen. Je nach Ausgestaltung können nichthoheitliche Aufgaben an Dritte übertragen werden und so Teile des „front-office“ sowie des „back-office“ in die Hände von Trägern gelegt werden. Jugendlichen soll hierbei laut Gesetzesbegründung eine fachlich eigenständige Beratung und Betreuung durch spezielle Fallmanager zur Verfügung gestellt werden. Diese Formulierung sollte in den Gesetzestext selbst übernommen werden.

Die Intention der vorgeschlagenen Regelungen ist außerordentlich zu begrüßen, da es einer Anlaufstelle besonders für Jugendliche bedarf, die entsprechende Hilfestellung zur Berufsorientierung, Qualifizierung sowie Vermittlung in Ausbildung und Arbeit zur Verfügung stellt. Dies wird am ehesten in einem Job-Center für Jugendliche zu realisieren sein, das einen jugendgerechten, niedrigschwelligen Zugang ermöglicht und das an den fachlichen Standards zur Hilfe im Übergang in den Beruf orientiert ist. Dies bedeutet auch, dass weitere Beratungs- und Unterstützungsangebote für Jugendliche eng mit dem Job-Center Jugend vernetzt sein müssen bzw. in Kooperation mit den öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe direkt an den Job-Centern realisiert werden.

Die Angebote der Job-Center für Jugendliche sollten deshalb durch die Träger der Jugendsozialarbeit realisiert werden. Das spezielle Know-how dieser Träger in Kompetenzfeststellung, in Assessment und Profiling, in der Jugendberatung und der sozialpädagogischen Betreuung und Begleitung sowie in der Hilfeplanung und passgenauen Vermittlung ist unverzichtbarer Bestandteil der Arbeit der Job-Center gerade für benachteiligte Jugendliche. Daher ist es notwendig, die freien Träger, die darüber hinaus die Einbindung in ein sozialräumlich strukturiertes Verbundsystem gewährleisten können, in die Konzeption der Job-Center einzubeziehen. Die wichtige Funktion des Fallmanagers erfordert eine enge Abstim-

mung zwischen der Agentur für Arbeit und den kommunalen Angeboten, damit der Fallmanager frei von finanziellen Vorgaben der einen oder anderen Seite seine Entscheidung sachgerecht und den Bedürfnissen der jungen Menschen entsprechend treffen kann.

Die gesetzlichen Regelungen müssen die Voraussetzungen für die verbindliche Einbeziehung der freien Träger der Jugendsozialarbeit in die Gestaltung der Angebote der Job-Center für Jugendliche schaffen. Die BAG JAW ist bereit, ihre Erfahrungen bei der Konzeption und Ausgestaltung der Angebote im Job-Center einzubringen.

Nur so können für Jugendliche und junge Erwachsene mit besonderem Förderbedarf sach- und fachgerechte Angebote gewährleistet werden, die eine stabile Grundlage für berufliche Tätigkeit und soziale Integration sind.

Bonn, den 06.10.2003

gez. Dr. Gero Kerig
Vorsitzender

gez. Walter Würfel
Leiter Fachausschuss I
(Jugendberufshilfe)

gez. Paul Fülbier
Geschäftsführer

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**712**

7. Oktober 2003

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

Einleitung

Mit dem Gesetzentwurf werden eine effizientere und effektivere Ausgestaltung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, eine durchgreifende Vereinfachung des Leistungsrechts und neue Organisationsstrukturen bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA)angestrebt.

Die Bundesregierung legt diesen Entwurf als Umsetzungsergebnis der Vorschläge der Hartz-Kommission vor. Leider beziehen sich einige Ergebnisse nicht auf die Vorschläge der Hartz-Kommission oder haben eine vollkommene Metamorphose erhalten, deren Sinn nicht aus dem Kommissionsbericht interpretierbar war.

Auch wenn im Kommissionsbericht von der „BA neu“ die Rede war, so ist dies nicht gleichbedeutend mit der nun angestrebten Veränderung von der Bundesanstalt zur Bundesagentur. Die meisten Veränderungen im SGB III beziehen sich auf diese Umbenennung.

Sie dient im Prozess der Modernisierung lediglich einer monetären Ressourcenvergeudung denn einer wirklich wichtigen Maßnahme zur Effizienzsteigerung.

Somit ist die Angemessenheit dieser Maßnahme angesichts der Haushaltslage zweifelhaft und abzulehnen.

Gleiches gilt für die vorgesehenen neuen Leitungsstrukturen aller Ebenen der Bundesanstalt, auf die verzichtet werden kann.

Geht man von der eigentlichen Zielsetzung „Modernisierung des Arbeitsmarktes“ aus, so ist der Gesetzentwurf dahingehend zu überprüfen und ggfs. zu ändern, dass die Bundesanstalt tatsächlich in die Lage versetzt wird, die Anforderungen im Sinne der Modernisierung zu erfüllen. Dabei haben alle Maßnahmen , insbesondere die zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit sozialpolitisch ausgewogen zu sein und eine auf Nachhaltigkeit angelegte Wirkung zu erzielen.

Umbau der BA

ver.di tritt für eine strategische und organisatorische Weiterentwicklung der BA zu einem modernen Dienstleister ein. Dabei soll die BA ihre sozialstaatlichen und arbeitsmarktpolitischen Aufgaben als zentraler Akteur des Arbeitsmarktes wirksam erfüllen können. Darum hat ver.di in der Arbeitnehmergruppe des Verwaltungsrates den vom Vorstand der BA vorgelegten Grundzügen des Umbau-Konzepts grundsätzlich zugestimmt. Dies gilt sowohl hinsichtlich eines leistungsfähigen Kundenzentrums, als auch den neuen Steuerungs- und Controlling-Mechanismen zur Steigerung der Effizienz, dem Aufbau eines neuen Personalkonzepts oder der Umorganisation der Nürnberger Zentrale.

An folgenden Kriterien überprüfen wir die Zustimmungsfähigkeit zu den einzelnen Maßnahmen:

- Eine schematische Einteilung in „gute und schlechte Risiken“ unterbleibt, und unbestimmte Rechtsbegriffe werden durch klare Definitionen ersetzt.
- Zwischen effizientem Marktausgleich und sozialem Auftrag erfolgt ein fairer Ausgleich.
- Die ganzheitliche Beratung und Unterstützung der Kunden steht im Mittelpunkt ; dabei sind die demokratischen Rechte der Betroffenen und eine individuelle bedürfnisgerechte Betreuung zu gewährleisten.
- Die Dienstleistungsqualität für Arbeitnehmer und Unternehmen wird deutlich verbessert, und das Erfüllen von Qualitätsstandards steht gleichberechtigt neben dem Ziel der Effizienzsteigerung.
- Das neue Controllingsystem unterstützt tatsächlich die Arbeit der Fachkräfte.
- Die angestrebte neue Führungskultur fördert die Motivation und das Engagement der Mitarbeiter und

Mitarbeiterinnen und findet sich in einem neuen Personalkonzept wieder.

Arbeiten mit Zielvereinbarungen und Kontrakten

Aus unserer Sicht bekommt das geplante Kontraktmanagement ein angemessenes Gewicht im Modernisierungsprozess. Steuerung soll vorrangig mittels Kontrakten zwischen der Bundesregierung und der BA erfolgen, die die früheren gesetzlichen Regelungen, Weisungen und Genehmigungen ablösen sollen.

Dabei ist der Rahmen angemessen zu gestalten, damit die Kontrakte über Zielvereinbarungen und das nötige Budget die zu erbringenden Leistungen und Wirkungen regeln. Größere Handlungsspielräume auf allen Ebenen sollen so mit einer besseren Überwachung und Steuerung einhergehen.

Diese Maßmahnen sind mit einem Beteiligungsrecht der Selbstverwaltung zum Kontraktmanagement zu verbinden.

Ver.di schließt sich insbesondere hier auch der DGB Stellungnahme an. In dieser heißt es: „Um kurzfristige politische Vorgaben und Eingriffe möglichst zu verhindern, sollten jährliche Zielvereinbarungen durch eine mehrjährige Rahmenvereinbarung ergänzt werden, die grundlegende Ziele der Arbeitsmarktpolitik und angestrebte Resultate beschreiben."

Dabei ist insbesondere bei den Zielvereinbarungen zwischen Bundesregierung und Bundesanstalt darauf zu achten, dass die Bundesanstalt einen sozialpolitischen Auftrag zu erfüllen hat.

Soweit das bisherige Verhältnis zwischen Bundesregierung und Arbeitsverwaltung durch ein Agency- Modell ersetzt werden soll, kann ver.di dies unterstützten. Die Vereinbarung beschäftigungspolitischer Ziele tangiert auch die Interessen der Sozialpartner, so dass hier insoweit die Selbstverwaltung zu beteiligen ist.

Zusammenarbeit mit kommunalen Gebietskörperschaften und Organisation der JobCenter

Hier ist lediglich ein Zusammenarbeitsgebot der Bundesanstalt mit den kommunalen Gebietskörperschaften zur Erfüllen ihrer Aufgaben festgeschrieben.

Der Gesetzgeber hat die gemeinsamen Aufgaben und Zuständigkeiten des JobCenters zwischen Bundesanstalt und kommunalen Gebietskörperschaften konkret zu regeln. Dabei ist zu gewährleisten, dass beide an dem Betrieb der JobCenter und den damit verbundenen Dienstleistungen gleichberechtigt verantwortlich teilnehmen.

Aufhebung der Landesarbeitsämter

Der Gesetzgeber überträgt das Entscheidungsrecht von Arbeitsmarktprogrammen der Länder auf die oberste Verwaltungsebene (Zentrale) und überlässt es dieser, auch in eigener Organisationshoheit zu entscheiden, auf welcher Verwaltungsebene Aufgaben wahrgenommen werden. Dabei kann sie sogenannte Regionaldirektionen einrichten.

Diese Möglichkeiten schränken die Steuerung regionaler arbeitsmarktpolitischer Prozesse ein. Es besteht die Gefahr, dass regionale arbeitsmarktpolitische Initiativen nicht oder nicht rechtzeitig ergriffen werden, wenn sie über die Zentrale der Bundesanstalt, die u. U. auch räumlich weit von den Zusammenhängen entfernt ist, zu entscheiden sind. Lange Wege und das Warten auf die Entscheidung von „Oben" sind nicht mehr zeitgemäß. Eine zentrale Steuerung wird gezielte Aktivitäten in den Ländern und die Kooperation mit den Landesregierungen erschweren. Von daher sind wir der Auffassung, das die bisherige Struktur der Landesarbeitsämter zu erhalten ist.

Übergang der Arbeitsmarktinspektion zum Bundesministerium für Finanzen

Schon im Vorfeld des Gesetzentwurfes wurde Arbeitsmarktinspektion von der Bundesanstalt für Arbeit ausgegliedert und zur Zollverwaltung verlagert.

Im Gesetzentwurf ist dem insoweit Rechnung getragen, als dass es eine Regelung zur Überleitung von Beschäftigten der Bundesanstalt in den Dienst des Bundes gibt.

Diese ministerielle Entscheidung, die ohne Beteiligung der eigentlich Betroffenen gefällt wurde ist einem auf Beteiligungsorientierung angelegten Veränderungsprozess abträglich.

Struktur- und Modernisierungsprozess (Umbenennung)

Ver.di kann die Feststellung, dass sich die Bundesanstalt in einem Prozess der Erneuerung und des Umbau zu einem modernen Dienstleister befindet, unterstützen. Dieser Prozess ist auch durch die Ergebnisse der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt angeregt bzw. angestoßen worden. Dabei wurde schon in der Kommission festgestellt, dass sich ein solcher Prozess durch hohe Komplexität auszeichnet. Besonders die spezielle Herausforderung an den grundlegenden Kulturwandel sollte durch einen breit angelegten Transformationsprozess eingeleitet werden. Dabei ist die neue Vision, ausgehend von der Vision Arbeitsamt 2000, gemeinsam von Führungskräften und Mitarbeiterinnen zu erarbeiten. Dieser gemeinsame Prozess sollte die Aufbruchstimmung zu einer dauerhaften Identifikation mit den Zielen und dem Selbstverständnis der BA erzeugen.

Mit der Umbenennung in Bundesagentur allein wird eine solche Aufbruchstimmung nicht erzeugt. Sie kann allenfalls hilfreich sein. Nach unserer Auffassung ist die Umbenennung aber eher hinderlich.

Vielmehr sollte der Gesetzgeber hier einen beteiligungsorientierten Prozess eröffnen, der Mitarbeiterinnen einen Rahmen und den Schutz bietet, sich im Modernisierungsprozess aktiv zu beteiligen. Der Erfolgsfaktor jedes Dienstleistungsunternehmens sind seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. (Seite 178 Kommissionsbericht)

Serviceleistungen der Bundesanstalt

Ver.di hält den Ausbau der Service-Leistungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer für richtig. Dabei ist jedoch genau darauf zu achten, die Leistungen für AG und AN gleichberechtigt anzubieten, d.h. Leistungen für AG und AN stehen gleichwertig nebeneinander sowohl bei Sach- wie auch bei Personalressourcen.

Ver.di hält die stärkere Umverteilung der Personalressourcen in Richtung Vermittlung ebenfalls für erforderlich. Hier ist jedoch zu bemerken, dass das Personal für diese Tätigkeit qualifiziert werden muss in einem angemessener Einarbeitungszeitrahmen.

Es wird nicht gelingen, an einem Tag X den Hebel um 0.00 Uhr auf Vermittlungskonzentration umzustellen, wenn die erforderliche Fachkompetenz nicht hergestellt ist.

Die Konzentration auf die Vermittlungsbemühungen

wird allerdings nur dann erfolgreich sein können, wenn dem gegenüber ein Angebot an Arbeitsplätzen steht.

Selbstverwaltung

Die Entwicklung der Gesetzesnormen für die Selbstverwaltungsorgane lassen moderne Handlungs- und Innovationsoptionen vermissen. Hiermit liegt seit März 2002 die dritte Novellierung dieses Gesetzesabschnittes zur Entscheidung vor.

Dabei wird nicht nur die Struktur der Selbstverwaltung zusammengeschnitten, sondern auch die Beteiligungsnormen werden weiter eingeschränkt. Darüber kann auch das Vorschlagsrecht des Verwaltungsrats zur Besetzung des Vorstands nicht hinwegtäuschen. Die Selbstverwaltung hat lediglich nur noch eine Kontrollfunktion über die entsprechende Berichtspflicht des Vorstands. Dabei wird übersehen, dass die Finanzmittel der Bundesanstalt überwiegend aus Versicherungsbeiträgen bestehen, die von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen werden.

Gleichzeitig wird die Arbeitsfähigkeit der Selbstverwaltung durch Aufhebung der Stellvertreterinnenregelungen und der Ausschüsse derart beschränkt, dass eine effektive Kontrolle in Frage gestellt wird. Eine Gestalterische Einflussnahme der Selbstverwaltung wird zukünftig ausgeschlossen. Im Sinne einer Mobilisierung und Einbindung der Profis der Nation (Modul 13), die das Problem Arbeitslosigkeit in unserer Gesellschaft mit zu bewältigen helfen, kann diese Neuregelung nicht verstanden werden.

Leistungsrecht

Was die Empfehlungen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ angeht, hatte diese keine kollektiven Leistungskürzungen vorgeschlagen. Nunmehr wird aber gerade dieses Ergebnis in Umkehrung gesetzt. Den Menschen wird über den Terminus „Hartz- Gesetze“ der fälschliche Eindruck vermittelt, es handele sich um die Umsetzung der Kommissionsergebnisse. Schon an anderen Beispielen hat ver.di festgestellt, dass dem nicht so ist.

Mit Verabschiedung des ersten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden schon einschneidende Eingriffe in das Leistungsrecht festgeschrieben. Diese Leistungsverschlechterungen setzen sich fort bis hin ins vierte Gesetz.

- Durch die Verschärfung der Zumutbarkeit von Arbeit nach dem Prinzip „Arbeit um jeden Preis“.
- Durch die Berücksichtigung von Partnereinkommen und Vermögen bei der Bedürftigkeitsprüfung.
- Durch die Begrenzung der Möglichkeit der privaten Altersvorsorge auf die Riester-Rente.
- Durch die Aufhebung der Versicherungspflicht nach SGB III für ABM.

Das lehnt **ver.di** nachdrücklich ab.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**713**

7. Oktober 2003

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -

b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -

c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -

d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

Gesamtbewertung

Wesentlicher Handlungsbedarf besteht bezüglich des „Vierten Gesetzes“, wenn der Verarmung großer Teile der Arbeitslosen und insbesondere der Langzeitarbeitslosen und negativen Rückwirkungen auf die Lohnpolitik entgegengewirkt werden soll. Der Gesetzentwurf verstößt gegen die Empfehlung der Hartz-Kommission, keine generellen Leistungseinschnitte vorzunehmen, sondern auf Effizienz- und Effektivitätsgewinne zu setzen.

Der Gesetzentwurf setzt das sog. Stufenmodell um: Sozialhilfeniveau plus einer Übergangsstufe für vorherige Bezieher von Arbeitslosengeld. Lediglich mit einem Kinderzuschlag ist eine Verbesserung für Familien verbunden.

Einige Kernelemente unserer grundsätzlichen Kritik an den vorgelegten Gesetzentwürfen können hier nicht vertieft werden:

- Die Bekämpfung des Problems Massenarbeitslosigkeit wird verwechselt mit einer Bekämpfung der Arbeitslosen,
- das Kernproblem wird nicht angegangen, dass schlicht – und mit deutlichen regionalen Unterschieden – Arbeitsplätze fehlen, die unter zumutbaren Bedingungen die Existenzsicherung durch marktvermittelten Einsatz der eigenen Arbeitskraft ermöglichen,
- notwendige Systemverbesserungen werden nicht vorgenommen.

Im Bereich der Existenzsicherung wird mit den Gesetzentwurf Sozialabbau betreiben.

Folgende Neuregelungen werden von ver.di kritisch bewertet:

- Die vorgesehenen massiven Leistungskürzungen im Zusammenhang mit der faktischen Abschaffung der Arbeitslosenhilfe lehnt ver.di entschieden ab.
- Die Verschärfung der Zumutbarkeit von niedrig bezahlter Arbeit und von nicht arbeits- und sozialrechtlich gesicherten „Arbeitsgelegenheiten“ nach BSHG lehnt ver.di grundsätzlich ab.
- “Fördern und Fordern“ steht hier in einem Missverhältnis. Unterstützt durch die Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten droht die öffentlich geförderte Beschäftigung ohne Einbeziehung in den Schutz der Sozialversicherung zum Regelfall zu werden. ABM soll im Rahmen der Arbeitslosenversicherung nicht mehr versicherungspflichtig sein.
- Das Gesetz ist in seiner Struktur und den Leistungsprinzipien eng an das BSHG angelehnt, womit auch der Charakter der neuen Leistung ALG II entgegen dem Namen eindeutig **fürsorgerechtlich** ist. Die

Lohnorientierung der Arbeitslosenhilfe entfällt. Die aktivierenden Leistungen nach dem SGB III werden nur im Ermessen der Agentur für Arbeit gewährt. Statt der Sozialgerichtsbarkeit soll für Alg II- Empfänger künftig die Verwaltungsgerichtsbarkeit gelten. Auch dies ist mit erheblichen Nachteilen für die Betroffenen verbunden. DGB und ver.di sprechen sich deutlich gegen die Anlehnung an die Kriterien des BSHG und gegen die Verwaltungsgerichtsbarkeit bei Rechtsstreitigkeiten für Alg II-Empfänger aus.

- Der Entwurf behauptet, positive gleichstellungspolitischen Konsequenzen zu haben. Diese Bewertung kann nicht geteilt werden. Kindererziehende sind zwar per Definition erwerbsfähig und damit in den Kreis der ALG II-Empfänger einbezogen, der in der Praxis vorhandenen Ausgrenzung insbesondere von Frauen bei den aktiven Maßnahmen infolge der Anrechnung von (Partner-)Einkommen und Vermögen wird aber nicht begegnet, sondern diese Kriterien zum Teil noch verschärft. Der Gesetzesentwurf ist insgesamt nicht konsequent genug auf Geschlechtergerechtigkeit überprüft worden. Hier wird von ver.di eine Nachbesserung verlangt.
- Die Definition von „Arbeitslosen“ wird in der Weise neu gefasst, dass nicht mehr jemand arbeitslos ist, wer eine „sozialversicherte Beschäftigung“ sucht, sondern wer „nicht in einem Beschäftigungsverhältnis“ steht. Damit gelten Personen in einer sozialversicherungsfreien Beschäftigung als **nicht** arbeitslos und können daher Leistungen wie die Vermittlung durch die Arbeitsämter nicht in Anspruch nehmen. Dies betrifft derzeit sechs Millionen geringfügig Beschäftigte, von denen 95% Frauen sind. Ver.di spricht sich entschieden dagegen aus, auf diese Weise Frauen weiter aus dem regulären Arbeitsmarkt auszugrenzen.
- Zwar soll das Job-Center Anlaufstelle für alle erwerbslosen Personen sein und die BA Träger der neuen Leistung werden, die konkrete Ausgestaltung bleibt jedoch unklar. So sollen „die örtlichen Träger der Sozialhilfe im Rahmen eines gesetzlichen Auftrags an der Administration beteiligt werden. Ziel ist eine dauerhafte Beteiligung der Kommunen an der Durchführung der neuen Leistung“. Ver.di fordert die Konkretisierung der Zuständigkeiten und Aufgaben und Rechte der kommunalen Träger und der BA, mit dem Ziel ein System gemeinsamer Verantwortung zu schaffen.

Zu wichtigen Regelungen des „Vierten Gesetzes“ zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Wie der DGB unterstützt auch ver.di das Konzept der Job-Center und einer verbesserten Betreuung Langzeitarbeitsloser aus einer Hand. Jedoch darf die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nicht missbraucht werden, um das Leistungsniveau weiter zu senken.

Handlungsbedarf wird insbesondere bezüglich folgender Regelungen gesehen:

- Fördern und Fordern stehen in einem Missverhältnis. Die mit dem Schlagwort des „Forderns“ verbundene Verschärfung der sozialen Kontrolle (nicht nur) erwerbsfähiger Personen unter „Flexibilisierung“ gesicherter (materiell- und verfahrensrechtlicher) Ansprüche in bloße Leistungsmöglichkeiten nach Maßgabe der Entscheidungen der „Fallmanager“ wird Desintegrationsprozesse befördern, deren langfristige Folgen – gerade auf kommunaler Ebene – schwer abschätzbar sind.
- Anrechnung von Vermögen

  Die Vermögensanrechnung soll sich an der zum 01.01.03 verschärften Regelung der Arbeitslosenhilfe orientieren. Auch das Vermögen, das der Alterssicherung dient, soll weitgehend verbraucht werden. Private Altersvorsorge soll lediglich freigelassen werden „die aufgrund bundesgesetzlicher Vorschriften ausdrücklich als Altersvorsorge gefördert“ wird. Über die „Riester-Rente“ hinaus sollte aus gewerkschaftlicher Sicht aber auch Vermögen bis zu einer von den Gerichten geforderten Freigrenze von mindestens 520 € pro Lebensjahr frei bleiben, das ausdrücklich zur Alterssicherung bezeichnet ist. Dies gilt auch für Lebensversicherungen, die nach dem 60. Lebensjahr enden.
- Die Einkommensanrechnung orientiert sich an der Sozialhilfe. Partnereinkommen wird damit auch bei Erwerbstätigkeit so lange angerechnet, bis Sozialhilfebezug des Haushalts vorliegt. Diese Grenzen sind zu restriktiv und können die Motivation zur Erwerbstätigkeit negativ beeinflussen. Wenn ein Partner weiter erwerbstätig ist, sollte diesem zumindest ein Freibetrag in Höhe des halben steuerfreien Existenzminimums verbleiben (von z.Zt. 310 € im Monat).
- „Ein besonderer öffentlich geförderter Arbeitsmarkt“ wird für Hilfebedürftige eingerichtet, wobei in stärkerem Maße Sozialhilfekriterien als bisher greifen sollen. In den Modellrechnungen der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“ wird z.B. ein Verhältnis von 1:4 von ABM zu Beschäftigungsangeboten zum Sozialhilfesatz plus einer geringen Mehraufwandsentschädigung von z.B. 1 € pro Stunde ohne Beitragszahlung an Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung unterstellt.

  Öffentlich geförderte Beschäftigung zu Sozialhilfebedingungen plus einer Aufwandsentschädigung muss die Ausnahme bleiben und mit therapeutischen und/oder Qualifizierungsmaßnahmen verbunden sein. Auch gemeinnützige Arbeit muss versicherungspflichtig sein. Sie muss ebenso angemessen bezahlt werden, nicht zuletzt um Verdrängungseffekte zu vermeiden.
- Zumutbarkeit von Arbeit (§ 10)

  Jede Arbeit ist zumutbar, d.h. nicht nur ein Berufs- und Qualifikationsschutz fehlt, sondern sogar ein Bezug zur Höhe des zu erzielenden Entgelts. Nach bisherigem Recht der Arbeitslosenhilfe musste durch eine angebotene Beschäftigung zumindest ein Entgelt in Höhe der Arbeitslosenhilfe erzielt werden können. Jetzt soll jede Beschäftigung, auch unterhalb der Sozialleistung, angenommen werden. Ansonsten greifen die Sanktionen bis hin zum Entzug. Es geht um “Arbeit um jeden Preis“. Niedrigst bezahlte, in aller Regel nicht tariflich abgesicherte Arbeit soll dann ggfs. durch die Sozialleistung ALG II aufgestockt werden. Die betroffenen Menschen bleiben dauerhaft Fürsorgeempfänger ohne reale Chance durch ihre Erwerbs-

arbeit ein auskömmliches Einkommen zu sichern und zusätzlich Leistungsansprüche in der Sozialversicherung zu erwerben. Durch diesen breit angelegten **Kombilohn** droht das gesamte Lohn- und Tarifgefüge im Niedriglohnbereich ins Rutschen zu geraten.

- Die Sanktionen sollen in einem ersten Schritt zu einer Kürzung um 30% unter Sozialhilfeniveau führen. Ein Absenken des Einkommens unter das Existenzminimum ist aber nur in Fällen nachhaltiger Verweigerung der Kooperation mit dem Job-Center vertretbar. Grundsätzlich sollten die Zumutbarkeitskriterien des SGB III und nicht die der Sozialhilfe gelten.
- Zwar wird in Hartz IV die Bedeutung von Tageseinrichtungen für Kinder betont, jedoch weder dort noch in den neuen Bestimmung zum SGB III (nach Hartz III) eine Verpflichtung für das Jobcenter erteilt, Kinderbetreuung ausreichend zur Verfügung zu stellen. Der im Hartz IV Gesetzentwurf für das SGB VIII vorgesehene Grundsatz, dass Kinderbetreuung vorrangig für Arbeitssuchende und ALG II EmpfängerInnen zur Verfügung zu stellen sind, ist nicht ausreichend, da die Verfügbarkeit sich damit außerhalb des Einflussbereiches des Jobcenters befindet. Der/die Arbeitssuchende ist praktisch wieder selbst verantwortlich, eine Kinderbetreuung zu finden.
- Der Übergang von ALG I in die neue Leistung ist nur unzureichend abgesichert.

  Im Anschluss an das ALG I soll ein befristeter Zuschlag von maximal 160 € pro Erwachsenen und 60 € pro Kind für ein Jahr gewährt werden. Dieser Zuschlag halbiert sich im zweiten Jahr und läuft danach aus. Vormalige Beitragszahler werden daher weit schneller als bisher aus dem Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit ausgesteuert oder auf das gesellschaftliche Existenzminimum der Sozialhilfe verwiesen.
- Einer Kostenverschiebung zwischen BA und Bund soll zwar entgegengewirkt werden, doch soll das Beitragssystem systematisch zur Finanzierung der Integrationsaufwendungen für Langzeitarbeitslose angezapft werden. Über einen „Aussteuerungsbetrag“ soll der Beitragszahler zur Finanzierung der Aufgaben für Arbeitslose herangezogen werden, soweit sie nach Ausschöpfung ihres Anspruchs auf ALG I noch nicht integriert werden konnten. Steigt z.B. die Zahl der Langzeitarbeitslosen infolge konjunktureller Einbrüche, würde automatisch auch die Belastung des Versicherungssystems steigen. Von einer klaren Aufgaben – und Finanzverantwortung kann keine Rede sein. Es ist sehr problematisch, wenn ein beitragsfinanziertes System zugleich die Integrationsaufwendungen für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger mitfinanzieren muss.
- Rechtsschutz (Artikel 23, Sozialgerichtsgesetz)

  Artikel 23 sieht für AlgII-Empfänger vor, dass für sie künftig bei Rechtsstreitigkeiten nicht die Sozialgerichte (wie bisher bei Arbeitslosehilfeempfängern), sondern die Verwaltungsgerichte zuständig sein sollen. Begründet wird dies damit,

  dass es sich bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende um eine Fürsorgeleistung handelt. Gegen die Verwaltungsgerichtsbarkeit anstelle der Sozialgerichtsbarkeit bestehen aus Gewerkschaftssicht erhebliche Bedenken. Die mit Arbeitslosengeld, Fragen der Erwerbsfähigkeit und der Wiedereingliederung von Arbeitslosen langjährig befassten Sozialgerichte verfügen über höhere Sachkompetenz. Die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung ist bei einem Auseinanderreißen der Zuständigkeit für Arbeitslosengeld nach SGB III und nach SGB II gefährdet. Damit würde unnötigerweise eine neue gerichtliche “Schnittstelle“ eröffnet. Bei Verwaltungsgerichten wären die ehrenamtliche Richter außen vor.
- Die Ankündigung einer individuellen passgenauen Betreuung in einem Verhältnis zwischen Fallmanager(inne)n und Leistungsempfänger(inne)n von 1:75 ist ebenso zu begrüßen, wie die Berücksichtigung aller wesentlichen Leistungen nach dem SGB III sowie die Aufzählung zusätzlicher arbeitsmarktbezogener und sozialintegrativer Eingliederungsleistungen im neuen Leistungsrecht.

  Die Umsetzung sollte aber nicht ausschließlich durch Einstellung von zusätzlichem Personal bei der Bundesagentur für Arbeit erfolgen (erforderlich sind laut Gesetzentwurf zusätzliche 11.880 Stellen!). Beim Auf- und Ausbau der Personalressourcen für das Fallmanagement bzw. von Teilaufgaben des Fallmanagements, halten wir es aus fachlichen, wirtschaftlichen und politischen Gründen für geboten, die bestehenden Strukturen und Kompetenzen bei Kommunen und bei Freien Trägern zu nutzen. Beratung, Assessement, Zielvereinbarung und Hilfeplanung sollten ausdrücklich vom Vorrang der Dienste Dritter nach § 17 Abs. 1 SGB II erfasst werden und soweit wie möglich von kommunalen oder freien Trägern auf der Basis von Vereinbarungen mit der Bundesagentur für Arbeit übernommen werden.

  Neben der Bundesanstalt für Arbeit sind die Kommunen in die Steuerung und Erbringung der Dienstleistung gleichberechtigt verantwortlich einzubeziehen.

  Für die Vergabe von Leistungen an Dritte, sind qualitative Standards festzulegen, die die Leistungsanbieter verpflichten, die Leistungen unter Tarifbedingungen zu erbringen.

Weitere Neuregelungen:

- Jugendliche unter 25 Jahren sind von den Agenturen in Beschäftigung, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit zu vermitteln (§ 3 Abs. 2). Die Umsetzung bleibt allerdings unklar. Ein Rechtsanspruch auf Ausbildung und sozialversicherungspflichtige Arbeit wird aber nicht eröffnet.
- Alg II-Empfänger erhalten kein Wohngeld mehr. Stattdessen werden die angemessenen Unterkunftskosten in voller Höhe bei der Bedarfbemessung beim Alg II berücksichtigt. Die neue Regelleistung (§20) umfasst den Regelsatz für jeden Hilfeempfänger sowie einen pauschalierten Betrag für einmalige Bedarfe (z.B. Bekleidung).

  Eine Pauschalierung der Unterkunftskosten lehnt ver.di ab. Obergrenzen für die Höhe der Unterkunftskosten ergeben sich ohnehin aus den Beträgen der Wohngeldtabelle, darüber hinausgehende Unterkunftskosten wurden auch bisher nicht von der Sozialhilfe übernommen. Auch im SGB II ist eine Pau-

schalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung nicht vorgesehen. Leistungsempfänger/innen der Sozialhilfe werden durch Einführung des AlG II in Zukunft noch stärker als bisher Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten sein, die auf dem Wohnungsmarkt oft nur dort Chancen haben, wo andere nicht wohnen möchten. Eine Pauschalierung der Leistungen wird so zum Entstehen von sozialen Brennpunkten beitragen bzw. deren Verfestigung begünstigen. Verwaltungskosten werden dagegen durch die Pauschalierung nicht eingespart.

- Neu (und dem ALG II/Sozialgeld vorgelagert) ist ein sog. **Kinderzuschlag** (§ 6a Abs. 1 Bundeskindergeldgesetz), der vermeiden soll, dass Eltern nur aufgrund ihrer Unterhaltspflichten zu Empfängern von ALG II/Sozialgeld werden.

  Er stellt also eine Verbesserung für Familien dar, die bisher ein Familieneinkommen knapp unterhalb oder oberhalb der Sozialhilfegrenze hatten. Zugleich soll damit ein Arbeitsanreiz für diese Eltern gesetzt werden.

  Der Kinderzuschlag ist aus unserer Sicht grundsätzlich positiv, auch im Sinne der Armutsvermeidung von kinderreichen Familien. Er ist jedoch bei rund 1 Million Kindern im Sozialhilfebezug und den neu hinzukommenden Kindern bisheriger Arbeitslosenhilfeempfänger deutlich zu eng.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**714**

7. Oktober 2003

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -

b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -

c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -

d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge

Mit dieser ersten Beurteilung des von der Bundesregierung vorgelegten Entwurfes eines „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – im folgenden SGB II E. genannt – knüpft der Deutsche Verein an seine Stellungnahmen zur geplanten Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vom 24.7.2003 (NDV 2003, S.369), vom 11.12.2003 (NDV 2003, S. 49), vom 2.10.2002 (NDV 2002 S.427) und vom 19.6.2002 (NDV 2002, 238) an. Die nachfolgende Gliederung orientiert sich an der Stellungnahme vom 24.7.2003 (im folgenden zitiert als DV a.a.O.) und nimmt Forderungen auf, die dort an dieses Reformvorhaben gestellt sind und an Hand derer der Deutsche Verein beschlossen hat, vorgelegte Gesetzesentwürfe zu beurteilen.

Das vorgelegte Finanztableau vermag nicht zu überzeugen. Wenn der Deutsche Verein auch in dieser Stellungnahme nicht zu Details der finanziellen Auswirkungen Stellung nehmen kann, geht er doch davon aus, dass die hiermit zusammenhängenden Fragen im weiteren Gesetzgebungsverfahren gelöst werden.

Der Deutsche Verein erkennt an, dass insbesondere zur Entlastung der Kommunen dringender Handlungsbedarf besteht. In Anbetracht des in großer Eile durchgeführten Gesetzgebungsverfahrens besteht jedoch die Gefahr, dass viele Folgewirkungen und Umsetzungsprobleme nicht erkannt oder ausreichend bedacht werden.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige zwischen Aufgabenträgerschaft und Aufgabendurchführung zu unterscheiden ist. Hinsichtlich der Trägerschaft besteht Dissens: Einerseits wird eine Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit präferiert (Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund) und andererseits eine kommunale Trägerschaft (Deutscher Landkreistag). Zur Frage der Aufgabendurchführung besteht Konsens, dass alle Beteiligten vor Ort (vor allem Kommunen, Bundesagentur und Freie Wohlfahrtspflege) eng zusammenarbeiten und sich wechselseitig unterstützen müssen, um vernetzte Angebote sozialer Dienstleistungen zur Integration in das Erwerbsleben zu gewährleisten.

Der Deutsche Verein beschränkt diese Stellungnahme auf den vorliegenden Gesetzentwurf. Er behält sich jedoch vor, seine Äußerungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren auf weitere in der Diskussion befindliche Modelle zu erweitern.

A. Zu Art.1: Zweites Buch Sozialgesetzbuch

I. Einleitung

Der Deutsche Verein hat sich bereits in früheren Stellungnahmen dafür ausgesprochen, ein einheitliches Leistungssystem für den Fall der Erwerbslosigkeit zu schaf-

fen, das Doppelzuständigkeiten vermeidet und Leistungen aus einer Hand gewährleistet. Er teilt daher im Grundsatz das Bestreben der Bundesregierung, ein aus der Arbeitslosenhilfe und der Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige zusammengeführtes neues Leistungsrecht zu schaffen.

1. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird das bisherige System öffentlicher Leistungen zur Existenzsicherung grundlegend umgestaltet. Durch die Bündelung der aktiven und passiven Leistungen für Erwerbsfähige und ihre unterhaltsberechtigten Angehörigen bei der Bundesagentur für Arbeit wird die bisherige Mitverantwortung der kommunalen Ebene für diesen wesentlichen Bereich der Daseinsfürsorge verändert. Das derzeit auf kommunaler Ebene bestehende Netz sozialer Dienstleistungen, das in bewährter Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Sozialhilfe und der Wohlfahrtspflege wesentlich zum sozialen Frieden und zur Integration der Erwerbslosen und ihrer unterhaltsberechtigten Angehörigen in die Gesellschaft beigetragen hat, wird von und mit der nun weitgehend allein verantwortlichen Bundesagentur für Arbeit neu geknüpft werden müssen. Hierbei ist für die schwierige Umstrukturierungsphase sicher zu stellen, dass die vielfältigen Projekte der Arbeitsförderung auf kommunaler Ebene einschließlich der flankierenden Dienstleistungsangebote ohne quantitative und qualitative Betreuungslücken in die neuen Strukturen überführt werden und für die Übergangsphase Finanzierungs- und Planungssicherheit gewährleistet wird.

2. Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird als solche das Problem der Massenarbeitslosigkeit nicht lösen:

- Die Bundesregierung erkennt selbst an, dass jede noch so gute Neuordnung des Vermittlungsbereichs einschließlich aller Befähigungsanstrengungen nur in begrenztem Umfang dazu beiträgt, in Deutschland wieder Vollbeschäftigung zu erreichen (Begründung SGB II E. S. 100): „Die Arbeitsmarktpolitik ist... auf das erfolgreiche Zusammenwirken mit anderen Politikbereichen angewiesen. Sie ist nicht in der Lage, die beschäftigungspolitischen Herausforderungen allein zu bewältigen und Beschäftigung zu schaffen. In einer Marktwirtschaft ist und bleibt die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten vorrangige Aufgabe der Unternehmen“. Der Deutsche Verein wiederholt deshalb die Feststellung vom 24.7.2003: Die Vermittlungsleistungen und die Sicherung des Lebensunterhaltes durch das neu zu schaffende Leistungsrecht entbinden daher nicht die Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik von ihrer vordringlichen Aufgabe, die Voraussetzungen für das Entstehen neuer Arbeitsplätze zu schaffen.
- Ob durch die Verminderung der Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld II wegen intensiver Betreuung bereits im Jahr 2006 erhebliche Effizienzgewinne von 15 % zu erwarten sind (SGB II E. S. 5), ist angesichts der noch ungeklärten Personalsituation und der nach wie vor schwierigen Arbeitsmarktlage, in Zweifel zu ziehen.
- Die Verschärfung der Anrechnungsvorschriften von Einkommen und Vermögen in der Arbeitslosenhilfe zum 1.Januar 2003 hat für viele erwerbslose Personen bereits zu empfindlichen Einnahmeverlusten geführt, die sich durch die Reform der Sicherungssysteme weiter verschärfen werden. Insbesondere die bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe müssen eine Absenkung ihres Lebensstandards hinnehmen.
- Dies führt – isoliert betrachtet – darüber hinaus auch zu einem erheblichen Kaufkraftverlust, der die wirtschaftliche Situation gerade in den strukturschwachen Regionen mit hohen Leistungsbezieheranteilen noch weiter verschärfen wird, wenn kein adäquater Ausgleich gefunden wird.

II. Aktivierende Leistungen

Der Deutsche Verein hatte gefordert, dass unter der Zielrichtung Fördern und Fordern ein integriertes System aktiver und passiver Leistungen für den Erhalt oder die Wiederherstellung der Erwerbstätigkeit geschaffen werden sollte, in dem die Maßnahmen der Arbeitsvermittlung und Qualifizierung verbunden werden mit einer Intensivierung der sozialen Hilfen, die zur Erreichung des Ziels der Integration in Erwerbstätigkeit für alle Erwerbsfähigen einen Beitrag leisten können (DV a.a.O.).

In seinen „Anforderungen an eine Reform der Sozialhilfe“ vom Juli 2002 hatte der Deutsche Verein darüber hinaus die folgenden Forderungen aufgestellt, die auch für den Träger der neuen Leistung Geltung beanspruchen:

1. Personenbezogene Dienstleistungen stellen einen dynamischen Prozess dar, dessen wesentliche Elemente „Beratung“ (Information, allgemeine Hilfestellung), Diagnose (vollständige Erfassung der Problemlage des Hilfe Suchenden), „Hilfeplanung“ (verbindliche Festlegung der angestrebten Ziele und der Maßnahmen zur Zielerreichung), „Leistungssteuerung“ (Organisation, Koordination und Bereitstellung des Hilfeangebots) und „Case Management“ (Verknüpfung der vorstehenden Handlungsformen einschließlich der Identifizierung und Aktivierung von Unterstützungsnetzen im Sozialraum des Hilfe Suchenden) sind, die – abhängig vom konkreten Hilfebedarf und der verfolgten Zielsetzung – alternativ oder kumulativ einzusetzen sind. Es sollte festgelegt werden, dass der Hilfe Suchende bei personenbezogenen Dienstleistungen einzubeziehen ist und seinem Mitwirkungsrecht eine Mitwirkungspflicht gegenübersteht (60 ff. SGB I).
2. Kann ein Fall nur im Zusammenwirken verschiedener Stellen bearbeitet werden, ist eine Hilfeplanung unter Mitwirkung des Betroffenen und unter Beteiligung der benötigten Fachkräfte durchzuführen (vgl. § 36 SGB VIII und § 46 BSHG).
3. Spätestens bei Beginn der Gewährung materieller Hilfen hat der zuständige Träger zusammen mit dem Hilfeberechtigten die individuellen Möglichkeiten der Überwindung und Vermeidung der Hilfebedürftigkeit zu ermitteln. Geht der Leistungsbezug über eine bestimmte Dauer hinaus, sollte ein Anspruch auf Durchführung eines umfassenden Case Managements vorgesehen werden.
4. Alle Sozialleistungsträger und Stellen, die für die Erbringung personenbezogener Dienstleistungen im Sinne eines „Fall-Managements“ benötigt werden, müssen eng zusammenarbeiten.

5. Der zuständige Träger sollte verpflichtet werden, darauf hinzuwirken, dass die benötigten Dienste (z.B. Schuldnerberatung, Wohnungsvermittlung) ausreichend vorhanden sind. Dies setzt voraus, dass die Finanzierung dieser Dienstleistungen gesichert ist.

Diesen Anforderungen werden die im SGB II E. vorgesehenen Instrumente nur im Ansatz gerecht. Der Intensivierung des „Forderns“ sollte die Intensivierung des „Förderns“ entsprechen.

- § 3 Abs. 1 Satz 1, § 14 S.2 SGB II E., nach denen die Agentur für Arbeit alle im Einzelfall für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen unter der Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erbringen hat, lassen eine Auslegung dahin zu, dass sie nicht allein das selbstverständliche Gebot des angemessenen Umgangs mit öffentlichen Mitteln bei der Gewährung der im Einzelfall gebotenen, bedarfsgerechten Hilfe konkretisieren. Ein allgemeiner Finanzierungsvorbehalt für die Dienstleistungen zur Eingliederung allerdings widerspräche dem gesetzlichen Anliegen, verstärktes Fordern mit passgenauem, einzelfall- und damit bedarfsgerechtem Fördern zu verbinden. Klarzustellen ist daher, dass sich Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit allein auf das „Wie“ der Gewährung der im Einzelfall zur Eingliederung erforderlichen Leistungen beziehen, nicht auf das „Ob“. § 14 Abs. 1 Satz 2 SGB II E. ist daher wie folgt zu fassen: „Sie erbringt alle im Einzelfall für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen; bei der Durchführung der erforderlichen Leistungen sind die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen.“

- Ein Ziel der Reform ist eine schnelle und passgenaue Vermittlung **aller** Betroffenen in Arbeit oder Beschäftigung. Es gilt unverändert die Forderung des Deutschen Vereins, dem Leistungsberechtigten nach den Maßstäben des heutigen BSHG dem Grunde nach einen Rechtsanspruch auf hinreichend klar definierte Leistungen einzuräumen. Die Entscheidung darüber, ob ein Angebot gemacht wird bzw. in geeigneten Fällen ein Hilfeplan aufgestellt wird, sollte jedenfalls nicht im (gerichtlich nur eingeschränkt nachprüfbaren) Ermessen der Behörden liegen. Es ist anzustreben, nicht nur einem bestimmten Prozentsatz der Hilfeempfänger, sondern allen Hilfebedürftigen Eingliederungsmaßnahmen anzubieten (DV a.a.O.). Dem widerspricht, dass alle aktivierenden Leistungen zumindest auf den ersten Blick ausschließlich in das Ermessen der Agentur für Arbeit gestellt sind. Zusammen mit Aussagen aus der Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, wonach die zur Verfügung stehenden Eingliederungsmittel nur für rund 30% der Hilfebedürftigen Eingliederungsmaßnahmen ermöglichen und den sehr eng begrenzten Mitteln, die für die aktivierenden Hilfen vorgesehen sind, besteht die Befürchtung, dass neuerlich ein großer Teil der Hilfebedürftigen ohne unterstützende und fördernde Dienstleistung zur Eingliederung in Arbeit bleiben. Dies begründet die realistischen Gefahr, dass diejenigen, welche die Eingliederungsleistungen am dringendsten bräuchten, sie mangels ausreichender Mittel nicht erhalten.

  Soll sich nach dem Willen des Gesetzgebers der Rechtsanspruch aus § 1 Abs. 1 i.V.m. § 15 SGB II E. ergeben und § 16 lediglich einen nicht abschließenden Leistungskatalog erhalten, muss dieses im Gesetzestext deutlich werden. Der Verweis auf § 15 gewährt aber auch dann allenfalls einen Rechtsanspruch auf Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung. Dies hält der Deutsche Verein für unzureichend, zumal die Eingliederungsvereinbarung nicht in die vom Deutschen Verein geforderte Leistungskette (vgl. oben Nr. 1) eingebunden ist. Anforderungen an die Qualität der Leistungserbringung fehlen damit. Die Eingliederungsvereinbarung ist lediglich *ein* Bestandteil einer personenbezogenen Dienstleistung. Der Deutsche Verein wiederholt deshalb die oben genannten Anregungen.

- Insbesondere bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist auf Qualifikationserhalt und -verbesserung zu achten. Die Anforderungen an die Mitwirkungspflicht dürfen einer angemessenen Aus- und Weiterbildung nicht im Wege stehen. Diesen ist Vorrang gegenüber einer schnellen Aufnahme einer nicht- oder geringqualifizierten Beschäftigung einzuräumen. Dies hatte der Deutsche Verein in seinem Diskussionsbeitrag gefordert. Insofern wird die Regelung des § 3 Abs. 2 S.2 SGB II E. begrüßt, die vorsieht, dass für den Fall, dass Jugendliche ohne Berufsabschluss nicht in eine Ausbildung vermittelt werden können, die Bundesagentur darauf hinwirken soll, dass die vermittelte Arbeit oder Arbeitsgelegenheit auch zur Verbesserung ihrer beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten beiträgt. Insgesamt sollte aber der Gefahr begegnet werden, dass wegen des in § 3 Abs. 1 SGB II E. eingeräumten Vorrangs von Maßnahmen, die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen, eine Verstärkung von Dequalifizierungsprozessen und unsteten Erwerbsbiografien eintritt.

  Der Leistungsgrundsatz, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind, ist im Kapitel 3 (Leistungen) nicht wieder aufgegriffen und überlässt so der Auslegung, ob wenigsten für diesen Personenkreis durchsetzbare Ansprüche eingeräumt werden.

- Der Deutsche Verein hatte weiter gefordert, dass die durch Pauschalierung frei werdende Mittel (...) zum Ausbau der aktiven Dienstleistungen genutzt werden (DV a.a.O.). Hierfür spricht die erklärte Absicht, zur Intensivierung der Betreuung eine Aufstockung des Personaleinsatzes anzustreben (so SGB II E., S.6). Wie dies jedoch personell und finanziell sichergestellt werden kann, lässt der Gesetzentwurf offen. Da die bisherigen Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit mit der Berechnung und Auszahlung der in wesentlichen Teilen an das Bundessozialhilfegesetz angelehnten Leistung keine Erfahrungen haben,

steht außerdem zu befürchten, dass hier zumindest in der ersten Zeit wieder mit erheblichem Aufwand zu rechnen ist, der zu Lasten der Betreuungsleistungen geht.

- Eine Regelungslücke besteht für diejenigen Personen, die keine Ansprüche auf materielle Leistungen haben, solange sie nicht bedürftig im Sinne des § 9 SGB II E. sind. Es ist sicherzustellen, dass auch diese Zugang zu Eingliederungsleistungen und flankierenden sozialen Dienstleistungen haben.

III. Drei- oder viergliedriges System

1. Das zentrale Anliegen der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist die Aufhebung des Nebeneinanders zweier staatlicher Fürsorgesysteme. Der Gesetzentwurf folgt der Einschätzung der Kommission „Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt“, wonach das gegenwärtige Nebeneinander zweier staatlicher Fürsorgesysteme – der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige – ineffizient, intransparent und wenig bürgerfreundlich ist. Die Aufhebung dieses Mangels wird deshalb in der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einer Grundsicherung für Arbeitssuchende gesehen (S.1, 2 des Gesetzentwurfes der Bundesregierung).

   Aufbauend auf dieser Zielsetzung hat der Deutsche Verein im Grundsatz gefordert, im Interesse klarer Zuständigkeiten und zur Vermeidung von Doppelbefassungen und von Verschiebebahnhöfen für die bedarfsorientierte, steuerfinanzierte Sicherung des Lebensunterhaltes einschließlich des Arbeitslosengeldes ein dreigliedriges System vorzusehen, das eine Aufstockung und die bisherige Auffangfunktion der Hilfe zum Lebensunterhalt überflüssig macht. Innerhalb dieses Systems sind die Mitglieder der jeweiligen Bedarfsgemeinschaften – durch ein entsprechend erhöhtes Leistungsniveau oder abgeleitete eigene Ansprüche im jeweiligen System – mit abzusichern, soweit sie nicht aus anderen Gründen eigene existenzsichernde Ansprüche haben (DV a.a.O.).

2. Der Regierungsentwurf enthält hinsichtlich des Personenkreises, der Ausgestaltung der materiellen Leistungen und des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen mehrere Punkte, die einem dreigliedrigen System entgegenstehen:

   a. Die Definition der Erwerbsfähigkeit in § 8 Abs.1 SGB II E. entspricht nicht der Formulierung des SGB VI. Dadurch können Problemgruppen des Arbeitsmarktes (z.B. Leistungsgeminderte, psychisch Kranke, behinderte Menschen, ältere Arbeitnehmer, Suchtkranke, Langzeitarbeitslose, Wohnungslose) aus der Leistung des ALG II herausdefiniert und damit in die kommunale Verantwortung verlagert werden, zumal nach § 8 Abs. 2 SGB II E. die Agentur für Arbeit die Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen feststellen soll. Zusammen mit der Verordnungsermächtigung in § 13 Ziff.1 SGB II E. („Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit wird ermächtigt, ... ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen davon auszugehen ist dass ein Antragsteller nicht erwerbsfähig .... ist.“) wird die Gefahr gesehen, dass die alten Verschiebebahnhöfe – nun aber einseitig zu Lasten der Kommunen – neu eröffnet werden. Da auch die Begründung der Bundesregierung zu § 8 Abs.1 SGB II E. das SGB VI als Grundlage dieser Regelung benennt, ist es geboten, den dortigen Begriff der Erwerbsfähigkeit zu übernehmen und so sicherzustellen, dass grundsätzlich alle Personen zwischen dem 15. und dem 65. Lebensjahr Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB II erhalten, die nicht dauerhaft voll erwerbsgemindert im Sinne des SGB VI sind (DV a.a.O.).

   Dabei ist auch klarzustellen, dass die Erwerbsminderung auf Krankheit oder Behinderung beruhen muss und nicht etwa auf soziale Schwierigkeiten (wie z.B. Wohnungslosigkeit) zurückgeführt werden darf. Die Begründung zu § 8 SGB II E. geht zu Recht davon aus, dass die gesundheitliche Leistungsfähigkeit das entscheidende Kriterium darstellt. Dies sollte – um einen nahtlosen Anschluss an den Erwerbsunfähigkeitsbegriff des SGB VI sicherzustellen – auch im Gesetzestext deutlich werden.

   Die genannte Verordnungsermächtigung, die nach ihrem Wortlaut erlaubt, den Inhalt und Umfang des Gesetzes und die Zahl der von ihm betroffenen Bürgerinnen und Bürger ohne Beteiligung des Gesetzgebers grundlegend zu ändern, ist zu streichen.

   Hinsichtlich der Abgrenzung zwischen den Leistungsberechtigten nach SGB II und SGB VI ist vorzusehen, dass der Hilfebedürftige als zum Personenkreis des SGB II gehörend angesehen wird, solange nicht seine Erwerbsunfähigkeit verbindlich festgestellt ist. Diese Feststellung sollte weiterhin im bisherigen System erfolgen – d.h. durch den Rentenversicherungsträger oder bei ausschließlichem Bezug von Grundsicherung durch den Grundsicherungsträger. Die bekannten Schwierigkeiten des bestehenden Systems – die Möglichkeit, den Hilfeempfänger in die Zuständigkeit des jeweils anderen Trägers zu definieren, der wiederum die Zuständigkeit ablehnen kann – werden im vorliegenden Gesetzentwurf richtigerweise dadurch aufgelöst, dass Leistungen nach dem SGB II erbracht werden, solange keine verbindliche Entscheidung gefallen ist. An dieser Lösung sollte festgehalten werden. Es ist jedoch eine grundlegende Lösung anzustreben, die auch Schnittstellen zu anderen Sozialleistungsbereichen, z.B. der GKV mitbeinhaltet. Eine solche Lösung kann auch zeitlich nach dem jetzigen Gesetzgebungsverfahren gesucht werden. Dem sollte jetzt aber nicht dadurch vorgegriffen werden, dass mit der Einigungsstelle wieder ein neues Instrument geschaffen wird, zumal sich bei näherer Betrachtung noch eine Reihe von offenen Fragen stellen. So ist zwar aus der Begründung zu § 45 SGB II E. zu entnehmen, dass durch die Entscheidung der Einigungsstelle eine Verbindlichkeit erreicht werden soll. Aus dem Gesetzestext lässt sich jedoch nicht entnehmen, welche Bindungswirkung die Entscheidung der Einigungsstelle für die beteiligten Träger und insbesondere auf die am Verfahren nicht beteiligten Träger hat. Unklar bleibt, ob die Einigungsstelle eine Einrichtung im

Sinne des SGB I und SGB X ist. Auch die genaue Ausgestaltung des Verfahrens und die Beteiligungsrechte des Hilfeempfängers sind noch nicht geregelt.

Von vornherein ausgegliedert sind erwerbsfähige Ausländer ohne legalen Zugang zum Arbeitsmarkt. Dies eröffnet die Möglichkeit, über das Arbeitserlaubnisrecht Lasten zwischen den Ebenen zu verschieben, und birgt die Gefahr, dass nunmehr auch das Arbeitserlaubnisrecht von finanzwirtschaftlichen Erwägungen überlagert wird.

In § 8 Abs.3 S.1 SGB II E. sollte klargestellt werden, ob von der Arbeitserlaubnis „ohne Beschränkung" auch die befristete Arbeitserlaubnis erfasst werden soll. Konsequenterweise sollte der Ausschluss hier nicht weiter reichen als im BSHG. Insofern sind allen Ausländern mit legalem Zugang zum Arbeitsmarkt unabhängig von dessen Befristung Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB II einzuräumen. Wie in § 120 Abs. 3 S. 1 BSHG sollte der Anspruch nur für den Fall ausgeschlossen werden, dass der Ausländer sich zum Zwecke des Leistungsbezugs in die Bundesrepublik begeben hat.

In § 7 Abs. 4 SGB II E. ist eine Klarstellung dahingehend notwendig, dass die stationäre Unterbringung nur dann einen Ausschlussgrund darstellt, wenn diese dauerhaft ist. Nicht von den Leistungen ausgeschlossen werden sollten Personen, die sich vorübergehend z.B. in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, in stationärer Krankenbehandlung oder Untersuchungshaft befinden. Darüber hinaus ist auch zu prüfen, ob bei dauerhafter stationärer Unterbringung ein genereller Anspruchsausschluss gerechtfertigt ist.

§ 7 Abs. 4 SGB II E. schließt darüber hinaus Personen vom Leistungsbezug des AlG II aus, die sich in Ausbildung an einer Schule oder Hochschule befinden. Der Gesetzgeber geht hier wohl davon aus, dass die Regelungen des BAföG den Bedarf decken. Dies ist jedoch nicht immer der Fall. Der § 26 BSHG, der bislang die Lücken im vorrangigen System schließt, ist deshalb inhaltsgleich in das SGB II zu übernehmen.

b. Die klare Zuordnung des in § 7 SGB II E. genannten Personenkreises zur neuen Leistung wird ohne Not durchbrochen in § 5 Abs. 2 S.2 SGB II E., indem dort wegen einmaliger Leistungen (Erstausstattungen für die Wohnungen einschließlich Haushaltsgeräten, Erstausstattungen für Bekleidung, mehrtägige Klassenfahrten) und wegen Lebensunterhalt in Sonderfällen (vor allem Schuldenübernahme zur Sicherung der Unterkunft, soweit diese nicht nach § 16 Abs. 2 Nr.5 SGB II E. der Arbeitsaufnahme dient) auf das SGB XII verwiesen wird. Damit wird in einer nicht geringen Zahl von Fällen eine echte Doppelzuständigkeit begründet, für die dann auch die weiterhin unterschiedlichen Regelungen zur Vermögensanrechnung greifen. Der Deutsche Verein lehnt dies ab und fordert die Übernahme auch dieser Leistungen im Rahmen des Bedarfsdeckungsprinzips in das SGB II. Die genannten Fälle – insbesondere die Übernahme von Mietschulden wegen des drohenden Wohnungsverlustes – stellen nicht nur Einzelfälle dar. Der Sozialhilfeträger wäre nach der vorgesehenen Regelung gezwungen, in jedem Fall die Gesamtsituation des Hilfeempfängers zu überprüfen, was wiederum zu vermeidbarer Doppelarbeit führen würde. Daher fordert der Deutsche Verein, § 35 SGB XII E. in seinem gesamten materiellen Gehalt in das SGB II zu übernehmen.

Unklar ist, warum die Leistung für die nicht erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft Sozialgeld genannt wird (§ 28 SGB II E.). Dadurch wird der Eindruck einer anderen Leistung erweckt mit der Folge, dass z. B. in der Öffentlichkeit die Meinung vorherrscht, das Sozialgeld werde in Zukunft von den Kommunen bewilligt und bezahlt. Auch hier kann durch eine Umformulierung Klarheit geschaffen werden, dass keine Doppelzuständigkeiten für Hilfeberechtigte und ihre Angehörigen bestehen.

c. Problematisch ist weiterhin, dass die Angehörigen des Erwerbsfähigen keine originären Ansprüche auf soziale Dienstleistungen haben.

Dieses gilt für Personen, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben: Gemäß § 7 Abs.2 SGB II E. werden ihnen nur dann Dienst- und Sachleistungen erbracht, wenn dadurch ihre Hilfebedürftigkeit beendet oder verringert oder Hemmnisse bei der Eingliederung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen beseitigt oder vermindert werden. Sollten diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden, entstehen möglicherweise für die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft Ansprüche aus dem SGB XII, da die Ausschlussregelung des § 5 Abs.2 SGB II E. hier wohl nicht greift.

Dieselbe Konstellation entsteht im Fall des § 16 SGB II E., der Leistungen nur zur Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen vorsieht. Auch nach § 28 SGB II E. werden für die nicht erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft keine Dienstleistungen zur Eingliederung gewährt.

Auf die nicht in Sondergesetzen geregelten und von § 16 Abs. 2 SGB II E. erfassten Dienstleistungen sind klare Ansprüche zu gewähren, die auch den in der Haushaltsgemeinschaft lebenden Personen einzuräumen sind.

Ansonsten wäre nicht auszuschließen, dass der erwerbsfähige Hilfebedürftige von der Agentur für Arbeit und die mit ihm in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen zumindest teilweise vom Träger der Sozialhilfe betreut werden. Dies muss – zumindest mittelfristig – nach Meinung des Deutschen Vereins ausgeschlossen werden.

3. Die Ersetzung der Sicherung des Existenzminimums durch die Sozialhilfe durch ein neues, umgestaltetes System kann für einzelne Gruppen von Betroffenen ein erhebliches sozialstaatliches Risiko bedeuten für den Fall, dass sie weder nach dem AlG II noch nach einem anderen Basissicherungssystem leistungsberechtigt wären. Deshalb ist die Ersetzung der Existenzsicherung durch die Sozialhilfe erst dann zu verantworten, wenn das neue System das soziokulturelle

Existenzminimum tatsächlich im Einzelfall bedarfsgerecht sichert und lückenlos funktioniert. Für eine Übergangszeit ist es sachgerecht, die Hilfe zum Lebensunterhalt als unterstes soziales Netz für den nicht vorrangig abgesicherten Lebensunterhalt zu erhalten. Auf jeden Fall müssen den Kommunen die hierfür entstehenden Kosten erstattet werden. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, alle erkannten Lücken in den vorgelagerten Sicherungssystemen zu schließen.

Zugleich sind im SGB II sowohl in die Regelungen zum Leistungsumfang, namentlich in die zur Pauschalierung bisheriger einmaliger Leistungen, als auch in die Angrenzungsregelungen der § 5 SGB II E. / § 21 SGB XII E. (bis zunächst 31.12.2006 befristet) Öffnungs- und Auffangklauseln vorzusehen, die für atypische Fälle sowie nicht bedarfsdeckende Leistungen Lösungen vorsehen. Die aufgrund dieser Öffnungs- und Auffangklauseln beantragten und gewährten Leistungen sind statistisch zu erfassen und durch eine wissenschaftliche Begleitforschung so auszuwerten, dass eine bundesweite Bewertung möglich wird.

IV. Ausgestaltung der materiellen Leistungen

1. Das Arbeitslosengeld II ist als Fürsorgeleistung bedürftigkeitsabhängig, bedarfsorientiert und muss mindestens das Existenzminimum des Erwerbslosen und die Existenzminima seines nicht getrennt lebenden Ehegatten und seiner im Haushalt lebenden unverheirateten minderjährigen Kinder abdecken, soweit diese nicht durch deren eigene Ansprüche (z.B. auf Arbeitslosengeld, Grundsicherung wegen Alter oder Erwerbsminderung, Bundesausbildungsförderung etc.) abgedeckt werden können. Die Bedarfsbemessung muss sich dabei an §12 BSHG orientieren. Auch wenn aus sozialpolitischen und systematischen Gründen die Grundsicherung für Arbeitssuchende keine Abbildung der Hilfe zum Lebensunterhalt im Maßstab 1:1 sein soll und kann, ist die HLU als etabliertes Mindestsicherungssystem dennoch eine geeignete Mindestbezugsgröße (DV a.a.O.).
2. § 20 Abs.1 SGB II E. geht davon aus, dass grundsätzlich dieselben Bedarfstatbestände zugrunde gelegt werden wie im heutigen Bundessozialhilfegesetz. Es fehlen jedoch Regelungen zur Bemessung der Leistung. In der Begründung zu § 20 SGB II E. wird lediglich auf die Regelungen im SGB XII und der hierzu zu erlassenen Regelsatzverordnung verwiesen (S. 130f). Richtigerweise ist die Sicherung des Lebensunterhaltes nach SGB II und SGB XII nach gleichen Kriterien und in gleicher Höhe zu bemessen. Im SGB II ist – wie in der noch zu erlassenen Regelsatzverordnung zum SGB XII – zu konkretisieren, wie sich die Regelleistung bemessen soll. Durch die Konkretisierung ist zu belegen, dass die Leistung den Lebensunterhalt tatsächlich sicherstellen kann. Bei der Bemessung der Regelleistung sind die vom BVerwG aufgestellten Kriterien an die Festsetzung der Regelsätze (Angemessenheit der Höhe, die auf der Grundlage von Erfahrungswissen zu beurteilen ist) zu Grunde zu legen.
3. Nicht nachvollziehbar ist bisher die prozentuale Ableitung des Sozialgeldes für Haushaltsangehörige. Eine Bezugnahme auf die Regelsatzverordnung zu SGB XII (so die Begründung S.136) ist, da eine solche noch nicht vorgelegt wurde, keine hinreichende Ableitung.
4. In die Regelleistung werden in § 20 SGB II E. auch die einmaligen Bedarfe einbezogen. Der Deutsche Verein unterstützt grundsätzlich die Ansätze zu einer weitergehenden Pauschalierung. Allerdings sind auch eine Reihe von Fällen denkbar, in denen der Bedarf durch die pauschalierte Leistung nicht abgedeckt werden kann. Aus dem Gesetzestext und seiner Begründung geht nicht hervor, warum der Gesetzgeber davon ausgeht, dass der Lebensunterhalt in jedem Fall gedeckt werden kann. Für Fälle, in denen eine ergänzende Leistung geboten ist, sollten daher Öffnungsklauseln oder die Möglichkeit einer abweichenden Bemessung der Regelleistung vorgesehen werden, um soziale Härten zu verhindern.

   Nach dem Entwurf des SGB II kann bei einem darüber hinaus gehenden unabweisbaren Bedarf dieser nach § 23 Abs. 1 SGB II E. auf Darlehensbasis erbracht werden. Hingegen sollte eine Öffnungsklausel vorgesehen werden, die die Deckung atypischer, nicht pauschalierbarer, erheblicher Bedarfe über einen Zuschuss vorsieht. Ohnehin ist die durch die weitergehende Pauschalierung angestrebte Verwaltungsvereinfachung durch die Beitreibung von in Härtefällen gewährten Darlehen gefährdet .
5. Eine Einbeziehung der Kosten der Unterkunft in eine Pauschalierung erscheint wegen der Streubreite der Mietkosten auf dem Wohnungsmarkt bei einer bedarfsdeckenden Pauschale kostenneutral kaum möglich; sie ist nur vertretbar, wenn sichergestellt ist, dass in jedem Einzelfall eine bedarfsgerechte Unterkunft angeboten werden kann, deren Kosten sich im Rahmen der pauschalierten Leistung bewegen. Eine „Gettoisierung“ der Leistungsbezieher ist dabei in jedem Fall zu verhindern (so der Diskussionsbeitrag des Deutschen Vereins vom 24.7.2003).

   Insofern wird begrüßt, dass die Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II E. nicht in die Regelleistung einbezogen wurden, sondern grundsätzlich – entsprechend den Vorschriften des BSHG – in tatsächlicher Höhe übernommen werden, soweit sie angemessen sind. Die in § 27 Nr. 1 SGB II E. vorgesehene Verordnungsermächtigung hebt diese Zurückhaltung jedoch teilweise wieder auf. Sie widerspricht Art. 80 Abs. 1 GG, weil die wesentlichen Grundsätze für eine als grundsätzlich möglich unterstellte Pauschalierung von Unterkunftskosten nicht geregelt sind, und sollte verfassungskonform ergänzt werden.
6. *Die Einführung eines Zuschlags in § 24 SGB II E. für Hilfeempfänger, die vorher Arbeitslosengeld bezogen haben, wird begrüßt. Es ist darüber hinaus sicherzustellen, dass eine Erstattung der Sachkosten für Anstrengungen, zu der sich der Hilfeempfänger in der Eingliederungsvereinbarung verpflichtet hat (z.B. eine bestimmte Anzahl an Bewerbungen) erfolgt.*
7. Der Deutsche Verein begrüßt ausdrücklich die vorgesehene Einbeziehung der Hilfeempfänger in die Sozialversicherung. Allerdings sollte dies auch für Personen gelten, denen – z.B. wegen der Unzumutbarkeit der sofortigen Vermögensverwertung nach § 9 Abs. 3 SGB II E. – nur darlehensweise Arbeitslosengeld II gewährt wird. Insofern sind in § 5 Abs.1 Nr. 2 a SGB V E. und § 3 S. 1 Nr. 3 SGB VI E. die Worte „nicht nur darlehensweise“ zu streichen.

V. Bestimmung der Bedürftigkeit

Die im SGB II E. vorgesehene Anrechnung von Einkommen und Vermögen entspricht im Wesentlichen den vom Deutschen Verein aufgestellten Forderungen. Insbesondere wird die Flexibilisierung der Einkommensfreibeträge und die Einführung einer Familienkomponente begrüßt. Der Deutsche Verein fordert jedoch, Vermögen, das einer angemessenen Absicherung im Alter dient, immer dann freizulassen, wenn dies erforderlich ist, um Altersarmut zu vermeiden.

VI. Leistungsrechtliche Reaktionen bei unzureichender Mitwirkung

1. Der Deutsche Verein teilt die Auffassung, dass dem Anspruch der Erwerbslosen und von Erwerbslosigkeit Bedrohten auf aktive und passive Leistungen Mitwirkungspflichten des Leistungsberechtigten gegenüberstehen, bei deren Verletzung wie bisher leistungsrechtliche Reaktionen (Sanktionen) vorzusehen sind, da die Solidargemeinschaft nicht unberechtigt belastet werden darf. Er hatte indes in seinem Diskussionsbeitrag vom Juli 2003 auch darauf hingewiesen, dass die Sanktionsregelungen des SGB III derzeit nur deswegen vertretbar sind, weil mit der Sozialhilfe ein zusätzliches Sicherungssystem besteht und hatte sich dafür ausgesprochen, die bewährten Regelungen aus dem BSHG in das neue System zu übernehmen. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Ansprüche auf Leistungen des SGB II für Erwerbsfähige abschließend sein. Eine (ergänzende) Leistung nach SGB XII wird in § 5 Abs. 2 und § 31 Abs. 5 S. 2 SGB II E. explizit ausgeschlossen.

2. Der systematisch bedingte Ausschluss ergänzender Leistungen der Sozialhilfe erfordert bei den leistungsrechtlichen „Sanktionen“ ein höheres Maß an Flexibilität. Problematisch ist daher die Regelung des § 31 Abs.5 SGB II E., die in Anlehnung an § 144 SGB III unabhängig vom künftigen Verhalten des Hilfeempfängers eine dreimonatige Anspruchskürzung vorsieht. Dies gilt insbesondere bei unzureichender Mitwirkung von Personen unter 25 Jahren für den in § 31 Abs. 4 SGB II E. vorgesehenen vollständigen Wegfall des Anspruchs auf Arbeitslosengeld II. Lediglich die Kosten für Unterkunft und Heizung und ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen, insbesondere in Form von Lebensmittelgutscheinen dürfen dann noch gezahlt werden (§ 31 Abs. 4 S.2, § 31 Abs.2 S.3 SGB II E.). Damit jugendangemessen reagiert werden kann, ist für die letztgenannte Personengruppe zumindest vorzusehen, dass die Sanktion vorzeitig aufgehoben werden kann, wenn der Jugendliche seine Weigerungshaltung aufgibt und zur Mitwirkung bereit ist.

3. Zu unflexibel ist weiterhin die in § 31 Abs. 2 SGB II E. vorgesehene Kürzungsautomatik im Falle einer wiederholten Pflichtverletzung, die dann auch auf die Mehrbedarfe und die Kosten der Unterkunft erstreckt werden kann. Die aus dem Referentenentwurf übernommenen v.H.-Sätze der Kürzung berücksichtigen nicht, dass sich durch die Integration der Leistungen für einmalige Bedarfe die Bemessungsbasis verändert hat. Der Wortlaut des § 31 Abs. 2 Satz 1 SGB II E. legt zudem mit der Bezugnahme auf die „nach § 20 maßgebende Regelsatzleistung“ für eine zusätzliche Minderung eine Auslegung nahe, nach der sich die Kürzung um weitere 10 bzw. 30 v.H. bezieht auf die ursprüngliche Regelsatzleistung nach § 20 und nicht auf die in einer ersten Stufe bereits geminderten Leistung; da dies nach der Entwurfsbegründung nicht gewollt zu sein scheint, ist dies durch Wortlautänderung klarzustellen.

4. Der Deutsche Verein hatte in seiner Stellungnahme vom Juli 2003 gefordert, dass eine dem heutigen § 25 Abs. 3 BSHG entsprechende Regelung zu finden sei, die vorsieht, dass Leistungskürzungen soweit wie möglich nicht die Familienangehörigen mit betreffen. Dieser Anforderung wird der Entwurf des SGB II nicht gerecht. Eine dem § 25 Abs. 3 BSHG entsprechende Regelung wurde nicht mit aufgenommen. Darüber hinaus können für den Fall, dass der Erwerbsfähige seinen Mitwirkungspflichten nicht (ausreichend) nachkommt, auch die Leistungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung gekürzt werden. Die Gewährung von ergänzenden Sachleistungen ist nur im Ermessenswege möglich. Insbesondere die Kürzung der Unterkunftskosten wird unmittelbare Auswirkungen auf die mit dem Hilfeempfänger in Haushaltsgemeinschaft lebenden Personen haben. Allein die Tatsache, dass die Agentur für Arbeit ergänzende Sachleistungen und geldwerte Leistungen erbringen „soll“, wenn der Hilfebedürftige mit minderjährigen Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft lebt (§ 31 Abs.2 Satz 4 SGB II E.), ist nicht ausreichend. Gerade in Großstädten, in denen die Beschaffung von preiswertem Wohnraum sehr schwierig ist, ist diese Auswirkung auf die Unterkunft nicht vertretbar. Eine Kürzung der Leistungen für die Unterkunft muss ausgeschlossen werden.

5. Begrüßt wird, dass auch während der Einstellung oder Kürzung der materiellen Leistungen der Zugang zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, insbesondere den Beratungs- und Betreuungsdienstleistungen erhalten bleibt (Begründung zu § 31, S. 141). Die vom Deutschen Verein geforderte regelmäßige Überprüfung der Sanktionen ist im Gesetzentwurf dagegen nicht vorgesehen. Vielmehr tritt die Leistungskürzung unabhängig vom künftigen Verhalten des Leistungsempfängers jeweils für einen Zeitraum von drei Monaten ein.

6. Leistungskürzung oder gar Leistungseinstellung bedeuten einen schwerwiegenden Eingriff mit existenziellen Folgen. Die Entscheidung hierüber ist mit einer hohen Verantwortung verbunden. Wenn der Fallmanager – wie in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen – allein über die Verhängung der Sanktionen und über die im Ermessenswege zu gewährenden Sachleistungen entscheiden soll, sind hohe Anforderungen an dessen Kompetenz und Verantwortungsbewusstsein zu stellen. Darüber hinaus könnte die Qualität und Entscheidungsfindung durch vorherige Beratung im Rahmen einer Hilfeplankonferenz fachlich kontrolliert und optimiert werden. Erfahrungen aus der bisherigen Sozialhilfepraxis haben gezeigt, dass durch dieses Verfahren die Anzahl der eingelegten Rechtsmittel deutlich zurückgeht und dadurch letztendlich mehr Kosten eingespart werden als sie das Verfahren verursacht.

7. Zu streichen ist der Sanktionsgrund „Nichtabschluss einer Eingliederungsvereinbarung“ in § 31 Abs. 1 Nr. 1a SGB II E. und – dem korrespondierend – die in § 2

Abs. 1 SGB II E. vorgesehene strikte Mitwirkungspflicht, eine solche Vereinbarung abzuschließen. Hier werden koproduktive soziale Dienstleistung und hoheitlicher Eingriff systemwidrig vermengt. Die Streichung ließe die Möglichkeit leistungsrechtlicher Reaktionen bei unzureichender Mitwirkung unberührt; nach § 15 Abs. 1 Satz 5 SGB II E. können die Mitwirkungsobliegenheiten weiterhin durch Verwaltungsakt konkretisiert werden, wenn eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande kommt. Die Verhängung einer Sanktion ist erst dann zu rechtfertigen, wenn der Hilfeempfänger den in einer freiwillig und ohne leistungsrechtlichen Druck geschlossenen Eingliederungsvereinbarung eingegangenen oder ihm einseitig wirksam durch Verwaltungsakt auferlegten, vollziehbaren Pflichten nicht nachkommt. Sollte eine Einigung über die Eingliederungsvereinbarung zwischen Fallmanager und Hilfeempfänger nicht zustande kommen, kann wiederum eine Hilfeplankonferenz zu sachgerechteren Lösungen führen als die einseitige Festlegung durch Verwaltungsakt.

8. Der Deutsche Verein lehnt die in § 23 Abs.2 SGB II E. vorgesehene Möglichkeit ab, für bestimmte Personengruppen Sachleistungen zu erbringen. Eine abweichende Leistungserbringung kann allenfalls in begründeten Einzelfällen – die dann über eine „diagnostisches“ Verfahren und nicht über die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Personengruppe festzustellen ist – und zum Schutz von Familienangehörigen erfolgen.

VII. Organisatorische Einzelfragen

1. In § 36 SGB II E. ist nicht geregelt, welche Agentur für Arbeit für Personen örtlich zuständig ist, die keinen gewöhnlichen Aufenthalt im Zuständigkeitsbereich einer Agentur haben. Der Deutsche Verein geht davon aus, dass entsprechend der Regelung im Gesetz über eine Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung der gewöhnliche Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland (insgesamt) ausreicht, um eine Anspruchsberechtigung nach § 7 Abs. 1 SGB II E. zu begründen. Da bei Personen ohne festen Wohnsitz eine Zuständigkeit nach § 36 SGB II E. nicht begründet werden kann, regt der Deutsche Verein an, § 36 SGB II wie folgt zu ergänzen: „Ist ein gewöhnlicher Aufenthalt nach Satz 1 nicht feststellbar, ist der Träger zuständig, in dem sich der erwerbsfähige Hilfebedürftige tatsächlich aufhält.“
2. Den Trägern der Sozialhilfe ist, soweit sie in der Übergangszeit die Aufgaben nach dem SGB II im Auftrag der Bundesagentur ausführen, eine Delegationsmöglichkeit entsprechend § 96 BSHG einzuräumen.

VIII. Beziehungen der Beteiligten

§ 6 SGB II E. bestimmt, dass die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden. Damit erfolgt die Leistungsgewährung im Außenverhältnis aus einer Hand (so die Forderung des DV, a.a.O.).

1. Aus dieser Gesamtverantwortung, der die in § 46 SGB II E. geregelte Finanzierungsverantwortung entspricht, folgt indes nicht, dass die Bundesagentur für Arbeit alle Leistungen selbst und durch eigenes Personal zu erbringen hat.

   Der in §§ 6, 17 Abs.1 und 18 Abs.1 SGB II E. zum Ausdruck kommende Ansatz, dass auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden soll, ist zu begrüßen.

   Der Dutsche Verein geht davon aus, dass auf der Basis dieser Vorschriften die örtliche Agentur für Arbeit sich grundsätzlich mit den jeweiligen Akteuren vor Ort im Wege der Kooperationsvereinbarung z.B. auf eine Steuerungseinheit verständigen kann, um so die Grundlage für eine verzahnte regionale Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu schaffen.

   Allerdings erlauben die genannten Vorschriften in der vorliegenden Fassung keine gleichberechtigte Zusammenarbeit der einschlägigen Akteure. Ausdrückliche Regelungen, die einen Kontrahierungszwang der Agenturen für Arbeit vorsehen oder deren Vertragsabschlussermessen lenken, sind – jenseits des § 18 Abs. 3 SGB II E. – nicht vorgesehen. Daher fordert der Deutsche Verein, geeignete Verfahren der gleichberechtigten und für alle Seiten verpflichtenden Kooperation von Kommunen, Trägern der freien Wohlfahrtspflege und Agenturen für Arbeit gesetzlich zu normieren.

   Zudem wird kritisiert, dass Aufgaben, die der Kommune im Bereich des BSHG (z.B. Schuldnerberatung) und des SGB VIII (z.B. Kinderbetreuung) im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung obliegen, nach dem SGB II E. im Wege der Leistungs-, Vergütungs- und Qualitätsvereinbarung zu erbringen sind.

2. Der für die Zusammenarbeit geschaffene Rahmen wirft in Einzelpunkten Fragen auf, denen im Gesetzgebungsverfahren nachzugehen ist.

   a. Der Rechtscharakter des in § 6 Satz 2 SGB II E. vorgesehenen Auftrages ist unklar. Es wird nicht deutlich, wem in welchem Verfahren mit welchen Kontrollbefugnissen der Bundesagentur in welchem Umfang welche Aufgaben übertragen werden können.

   b. Die § 93 Abs. 1 Satz 1 BSHG nachgebildete institutionelle Nachrangregelung des § 17 Abs. 1 SGB II E. sollte in eine § 10 BSHG entsprechende hervorgehobene Stellung der Träger der freien Wohlfahrtspflege eingebettet werden.

   c. Die in § 18 Abs. 1 SGB II E. vorgesehene, an § 9 Abs. 3 SGB III/ § 95 BSHG angelehnte Zusammenarbeitspflicht ist thematisch eng begrenzt und reduziert die Position der Kooperationspartner auf bloße „Anhörungsrechte“. Sie ist – bei wegen der Gesamt- und Finanzierungsverantwortung beizubehaltendem Letztentscheidungsrecht der (Bundes)Agentur für Arbeit – aufzuwerten zu einer gemeinsamen Planung der regionalen Arbeitsmarktaktivitäten. Voraussetzung ist, dass die (regionalen/ örtlichen) Agenturen für Arbeit eine hinreichende Entscheidungsbefugnis erhalten.

   d. Die in § 18 Abs. 3 SGB II E. vorgesehene Regelverpflichtung der Agenturen für Arbeit, mit Gemeinden, Kreisen und Bezirken Vereinbarungen über Eingliederungsleistungen zu schließen, kann abschließend erst in Kenntnis der durch Rechtsverordnung festgelegten Mindestanforderungen beurteilt werden.

   e. Die Regelverpflichtung des § 18 Abs. 3 SGB II E. ist auf eine Vereinbarungspflicht mit den Trägern der freien Wohlfahrtspflege zu erweitern.

IX. Übergangsvorschriften

Größere Sorgfalt ist den Übergangsproblemen zu widmen. Die Zusammenführung verändert von Grund auf die bisherigen regionalen Strukturen der Bewältigung der Massenarbeitslosigkeit. Dies gilt gleichermaßen für die Strukturen in den Städten, Gemeinden und Kreisen als auch für die regionalen Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die vorgesehenen Übergangsfristen ausreichen, um diese grundlegende Veränderung der sozialen Sicherung für Millionen von Menschen verwaltungsmäßig zu bewältigen. Die regionalen Agenturen für Arbeit sind bisher bei weitem nicht ausreichend vorbereitet für eine solch einschneidende Ausweitung ihres Aufgabengebietes.

Grundsätzlichen Bedenken begegnet weiter, dass die Erstattung von Verwaltungskosten davon abhängig gemacht werden soll, wo die Leistung erbracht wird (ab 1.1.2005 nur, wenn sie innerhalb der Agentur für Arbeit entstehen).

Die Reduzierung der Erstattungsleistung auf zwei Drittel der von den Trägern der Sozialhilfe im Auftrag der Bundesagentur erbrachten Leistungen nach dem SGB II E. muss in vollen Aufwendungsersatz geändert werden.

Soweit die Sozialhilfeträger in der Übergangszeit bis zum reibungslosen Ablauf in den Agenturen für Arbeit Vorleistungen erbringen bzw. Personen versorgen müssen, die von der Bundesagentur nicht oder nicht ausreichend betreut werden, ist sicherzustellen, dass alle Kosten – d.h. sowohl die Personal- und Verwaltungskosten als auch die verlorene Sachkosten wie z.B. Investitionen in EDV – in vollem Umfang ersetzt werden.

X. Rechtsschutz

Der Deutsche Verein hält die Entscheidung für sachgerecht, für Streitfälle über die Leistungen des Gesetzes über die Grundsicherung für Arbeitsuchende den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten zu eröffnen, obwohl damit unterschiedliche Rechtswege für Arbeitslosengeld I und II vorgesehen sind. Da die Grundsicherung für Arbeitsuchende eine Fürsorgeleistung darstellt und erwartungsgemäß viele Streitfragen die Bemessung der Geldleistungen betreffen werden, wird hier zu Recht auf die Erfahrung der Verwaltungsgerichte zurück gegriffen. Darüber hinaus ist – nicht zuletzt wegen des Ausschlusses der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen Entscheidungen der Bundesagentur für Arbeit – mit einer erheblichen Anzahl von Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz zu rechnen.

B. Zu Art. 8: Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch

Als Art. 8 des Entwurfs des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist auch eine Ergänzung des § 24 SGB VIII vorgesehen, wonach künftig Plätze in Tageseinrichtungen „*vorrangig für Kinder, bei denen die „Personensorgeberechtigten erwerbstätig, arbeits- oder beschäftigungssuchend sind, zur Verfügung zu stellen*“ sind.

Es bestehen Bedenken, die Vergabe von Plätzen in Tageseinrichtungen allein an der Erwerbsstellung der das Kind betreuenden Person auszurichten.

Die Sicherung der Erwerbstätigkeit der Personensorgeberechtigten ist im Rahmen der erforderlichen Gesamtabwägung ein wichtiges Kriterium. Sie kann im Hinblick auf den Auftrag und die Zielsetzung des Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 26. 6. 1990 aber nicht das alleinige Kriterium bei der Entscheidung über die Vergabe einer nicht bedarfsgerechten Anzahl von Plätzen in Tageseinrichtungen sein. Stehen nicht genügend Hortplätze zur Verfügung, hat die Einrichtung eine den Anforderungen des SGB VIII entsprechende Entscheidung zu treffen. Bei dieser Ermessensentscheidung sind daher vorrangig die gemäß § 22 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 SGB VIII zu beachtenden „Bedürfnisse des Kindes und seiner Familie“, bzw. das „Wohl der Kinder“ zu berücksichtigen. Dabei wird natürlich unter anderem auch die Erwerbssituation der Erziehungsberechtigten eine gewichtige Rolle spielen. Deren Berücksichtung muss aber in eine Gesamtabwägung der sozialen Verhältnisse der Familie einfließen, vor deren Hintergrund die individuellen Bedürfnisse des Kindes nach altersgemäßer Förderung und spezifischen Erziehungsleistungen zum Ausgleich bestehender Defizite zu beurteilen sind. Dies relativiert eine grundsätzliche Bevorzugung der Kinder von erwerbstätigen oder -suchenden Erziehungsberechtigten unabhängig von den Bedürfnissen des Kindes. Der Tatbestand der Erwerbstätigkeit oder Erwerbssuche stellt dann nach Auffassung des Deutschen Vereins auch keinen hinreichende Grund für eine Ungleichbehandlung bei der Vergabe von Leistungen nach dem SGB VIII dar.

C. Zu Art. 25: Änderung des Wohngeldgesetzes

Ein Ausschluss der Antragsteller und Empfänger von Leistungen der bedarfsorientierten Grundsicherung (GSiG) und der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) vom Wohngeldbezug nach dem WoGG setzt voraus, dass es durch diese Änderung dauerhaft zu keinen finanziellen Mehrbelastungen für die Kommunen kommt. Dabei ist zu beachten, dass für die Zukunft insbesondere ein rapider Anstieg der Zahl der Anspruchsberechtigten nach dem GSiG zu befürchten ist. Bei einem lediglich pauschalen Kostenausgleich auf der Grundlage des status quo würde das Risiko eines Anwachsens dieses Personenkreises hinsichtlich der zu übernehmenden Unterkunftskosten vollständig auf die Kommunen überwälzt, was nachdrücklich abgelehnt wird.

Bei dem vorgesehenen Ausschluss entsteht ein Widerspruch zu dem Ziel, wegen Kindern keine Bedürftigkeit eintreten zu lassen. Zur Zielerreichung ist lediglich ein Kinderzuschlag von maximal 140 € vorgesehen, wobei unterstellt wird, dass zur Bedarfsdeckung auch ein auf Kinder durchschnittlich entfallender Wohngeldanteil in Höhe von ca. 70 € verfügbar ist. Der vorgesehene Wegfall des Wohngeldes erfordert deshalb eine Aufstockung des Kinderzuschlags in entsprechender Höhe.

D. Zu Art. 46: Änderung des Bundeskindergeldgesetzes

Der Deutsche Verein unterstützt grundsätzlich die Absicht der Bundesregierung, einen Zuschlag zum Kindergeld als einer dem Arbeitslosengeld II und dem Sozialgeld vorgelagerten einkommensabhängigen Leistung einzuführen, unter der Voraussetzung, dass auch eine lediglich mittelbare finanzielle Belastung der Kommunen ausgeschlossen ist.

Die Einführung eines solchen bedarfsorientierten Transfers kann ein erster Schritt hin zu einem eigenständigen Leistungssystem zur Sicherung des soziokulturellen Exi-

stenzminimums von Kindern sein, wie es vom Deutschen Verein bereits früher gefordert worden ist. Der Deutsche Verein weist in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, dass sich an der Leistung an sich außer der Bezeichnung und der vergebenden Stelle – allerdings unter Erhöhung des bürokratischen Aufwands – wenig ändert.

Die Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern sollte jedoch grundsätzlich als eigener Anspruch unabhängig von der Erwerbsbiografie der Eltern ausgestaltet sein und sich zu Gunsten aller sozial benachteiligten Kinder allein an deren Bedürftigkeit orientieren. Der im Gesetzentwurf vorgesehene Kinderzuschlag ist hingegen beschränkt auf minderjährige Kinder, deren Eltern ansonsten einen – erhöhten – Anspruch auf AlG II bzw. Sozialgeld hätten.

Die geplante Regelung des § 6a BKGG steht in ihrer derzeitigen Ausgestaltung im Widerspruch zu dem Gebot der Normenklarheit. Dies gilt nicht nur für die Formulierung des Gesetzestextes selbst, sondern auch für die systematische Abstimmung mit anderen Leistungsansprüchen.

Der Deutsche Verein geht davon aus, dass die Einführung des Kinderzuschlages nicht mit einer finanziellen Mehrbelastung der Kommunen verbunden ist. Aufgrund der gesetzlichen Verankerung des Kinderzuschlags im Bundeskindergeldgesetz

(§ 6 a BKGG) sind die dafür erforderlichen Mittel gemäß § 8 Abs. 1 BKGG allein vom Bund zu tragen. Andernfalls müsste eine Mehrbelastung der Kommunen von anderen Kostenträgern übernommen, bzw. im Rahmen der Gemeindefinanzreform ausgeglichen werden.

Im übrigen muss darauf hingewiesen werden, dass die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs zum 1.1.1996 zu einer zusätzlichen Belastung der Kommunen geführt hat. Durch die steuerliche Ausgestaltung des Kindergeldes im Einkommensteuerecht als Steuervergütung (vgl. §§ 31 und 62 ff. EStG) wurden die Kommunen aufgrund des dadurch bedingten Steuerausfalls und ihrer Beteiligung am Steueraufkommen an der Finanzierung des Kindergeldes beteiligt. Es wird dem Gesetzgeber nahe gelegt, die weitere Reform des Familienleistungsausgleichs auch dafür zu nutzen, diese faktische Mitfinanzierung des Kindergeldes durch die Kommunen rückgängig zu machen oder auszugleichen.

Im einzelnen wird noch auf die folgenden Punkte besonders hingewiesen:

1. Begrenzung der Leistungsdauer auf 36 Monate

Eine zeitlich begrenzte Leistung des Kinderzuschlages erscheint problematisch. Die Gewährung von sozialstaatlichen Transferleistungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums sollte allein von der Erfüllung eines Bedürftigkeitstatbestandes abhängig gemacht werden. Mit dem Charakter einer sozialen Sicherung ist die Begrenzung der Leistungsdauer daher nicht zu vereinbaren. Denn die Gründe, die für die Einführung des Kinderzuschlags sprechen, bestehen auch nach 36 Monaten fort.

***2.* Konkurrenz zu anderen Leistungsansprüchen**

Es sollte das Konkurrenzverhältnis zu anderen Leistungsansprüchen überprüft und gegebenenfalls klargestellt werden, insbesondere im Verhältnis zu bestehenden, aber tatsächlich nicht erfüllten zivilrechtlichen Unterhaltsansprüchen und zu Ansprüchen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz.

Nach dem Wegfall der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (nach Ablauf von 72 Monaten bzw. dem Erreichen des 12. Lebensjahres des Kindes) entsteht ggf. ein Anspruch auf den Kinderzuschlag nach § 6a BKGG. Mit der Gewährung eines Kinderzuschlags in solchen Fällen sollte auch der Übergang von Unterhaltsansprüchen des Kindes kraft Gesetzes auf den Träger der Leistung verbunden werden. Als vorrangige Leistung ersetzt der Kinderzuschlag Ansprüche auf ALG II bzw. Sozialgeld. Hier sind – wie bisher im BSHG auch – Regelungen zur Überleitung von Unterhaltsansprüchen des Leistungsempfängers vorgesehen (§§ 33 ff. SGB II E.). Entsprechende Regelungen fehlen jedoch hinsichtlich des Kinderzuschlages.

3. Höhe des Zuschlages

Die Pauschalierung von Transferleistungen zur Bedarfsdeckung bei Kindern und Jugendlichen führt nur dann zur Verminderung von Verwaltungskosten, wenn der Zuschlag in seiner Höhe auch tatsächlich ausreicht, den Bedarf in den weitaus meisten Fällen zu decken. Durch den Einsatz des Durchschnittswertes der Sätze für alle drei Altersstufen liegt die Vermutung nahe, dass in den meisten Fällen der Bedarf gedeckt sei, weil Kinder in der Altersgruppe unter 7 Jahren in den von Sozialhilfe abhängigen Haushalten am häufigsten anzutreffen sind. Hier wie auch bei der mittleren und oberen Altersstufe ist jedoch zu befürchten, dass eine Bedarfsdeckung durch die zusätzliche Beantragung von Transferleistungen in einem anderen Sicherungssystem, z. B. Sozialgeld, herbeigeführt werden muss, wenn sich die Pauschale als zu niedrig herausstellt.

Zusammenfassung der Schwerpunkte

In der nachfolgenden Stellungnahme macht der Deutsche Verein im wesentlichen auf die folgenden Aspekte aufmerksam:

A.: Zweites Buch Sozialgesetzbuch

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass bei der Einführung des neuen Leistungssystems dafür Sorge zu tragen ist, dass die bestehende Infrastruktur sozialer Dienste ohne quantitative und qualitative Betreuungslücken in die neuen Strukturen überführt werden und für die Übergangszeit Finanzierungs- und Planungssicherheit gewährleistet wird.

I. Den Ausbau der **aktivierenden Leistungen** hält der Deutsche Verein nicht für ausreichend realisiert. Es ist klarzustellen, dass sich die im Gesetz genannten Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur auf das „Wie“ der Gewährung der im Einzelfall zur Eingliederung erforderlichen Leistungen beziehen und nicht auf das „Ob“.

II. Der Deutsche Verein ist der Auffassung, dass die Schaffung eines **dreigliedrigen Systems** anzustreben ist. Die Definition der Erwerbsfähigkeit muss nahtlos an die Definition des SGB VI anschließen. Auch Lücken hinsichtlich der Ausgestaltung der materiellen Leistungen und der Dienstleistungen für Angehörige sind zu schließen.

III. Die **Bemessung der Leistungen** des AlG II und des Sozialgeldes sind transparent zu machen. Wenn auch die Ausweitung der Pauschalierung grundsätzlich be-

grüßt wird, sind für atypische Fälle Öffnungsklauseln vorzusehen.

IV. **Vermögen**, das einer angemessenen Absicherung im Alter dient, ist freizulassen, soweit dies erforderlich ist, um Altersarmut zu vermeiden.

V. Die Vorschriften über die **Sanktionen** sind in vielen Bereichen zu unflexibel und berücksichtigen nicht ausreichend den Schutz der Familie. Kürzungen bei den Kosten der Unterkunft sind zu vermeiden.

VI. Die **örtliche Zuständigkeit** für Personen ohne gewöhnlichen Aufenthalt im Bereich einer Agentur für Arbeit ist klärungsbedürftig. Außerdem ist für die Sozialhilfeträger für die Aufgabenwahrnehmung in der Übergangszeit eine **Delegationsmöglichkeit** zu eröffnen.

VII. Der Deutsche Verein begrüßt, dass bei der Erbringung von Integrationsleistungen auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden soll. Die Ausgestaltung der **Beziehung der Beteiligten** ist klarer zu gestalten.

VIII. Die **Übergangsfristen** werden nicht ausreichen, um eine Anpassung der Praxis zu gewährleisten. Wenn die Sozialhilfeträger in der Übergangszeit wiederum zum Ausfallbürgen werden, sind ihnen die entstehenden Kosten in vollem Umfang zu erstatten.

Hinsichtlich der Änderung des **§ 24 SGB VIII** in Art. 8 bestehen Bedenken, die Vergabe von Plätzen in Tageseinrichtungen allein an der Erwerbsstellung der das Kind betreuenden Person auszurichten.

Der in Art.25 vorgesehene Ausschluss vom **Wohngeldbezug** für die Empfänger von Transferleistungen wird nur unter der Voraussetzung, dass die den Kommunen bei vollständiger Übernahme der Unterkunftskosten entstehenden Mehrausgaben dauerhaft ausgeglichen werden, befürwortet.

Der Deutsche Verein unterstützt grundsätzlich die Einführung des dem AlG II und dem Sozialgeld vorgelagerten **Kinderzuschlags** unter der Voraussetzung, dass die Kommunen dadurch auch nicht mittelbar finanziell belastet werden. Er stellt aber in Frage, ob die Begrenzung der Leistungsdauer, die Abstimmung mit anderen Leistungsansprüchen und die Höhe des Zuschlags sachgerecht sind. Er weist zugleich darauf hin, dass sich an der Leistung an sich außer der Bezeichnung und der vergebenen Stelle – allerdings unter Erhöhung des bürokratischen Aufwands – wenig ändert.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)**711**

7. Oktober 2003

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(BT-Drs. 15/1515)

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BT-Drs. 15/1576)

Eura-Consult für den Verband Berufliche Qualifizierung

A. Zur Situation der Beruflichen Qualifizierung in der Bundesrepublik Deutschland - Forderungen an Bundesregierung und Opposition

In der politischen Diskussion zur Sanierung des Bundeshaushalts wird derzeit von Teilen der Opposition die Forderung erhoben, „milliardenschwere Arbeitsbeschaffungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zu streichen.“[4] Damit könne, so der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber, „der Zuschuß des Bundes von fünf Milliarden auf null reduziert werden.“[5] Wenige Wochen zuvor hatte die CDU/CSU-Fraktion ihr Petitum, die Förderung der beruflichen Weiterbildung deutlich, um bis zu 50 Prozent zu reduzieren, etwas versteckt in der Begründung ihres Gesetzentwurfs zur Modernisierung des Arbeitsrechts[6] verankert. Das überrascht, hatten CDU und CSU Weiterbildung doch bislang als unverzichtbares Element ihrer Wirtschafts- und Arbeitspolitik angesehen.

Die Bundesregierung unterstreicht indessen die Bedeutung der beruflichen Qualifizierung als unverzichtbares Instrument einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. In der Praxis überwiegt jedoch die Erfahrung, sie toleriere - zumindest stillschweigend - eine Politik der Bundesanstalt für Arbeit, die drastische Einsparungen der im Bundeshaushalt für berufliche Weiterbildung bewilligten Mittel zum Gegenstand hat. Offenbar unterliegt die Bundesanstalt wegen der ständigen Diskussion um die Höhe des Bundeszuschusses massiven Sparzwängen, die sie nach Feststellungen der freien Bildungsträger veranlassen, mit dem neuen Instrument der Bildungsgutscheine so restriktiv umzugehen, daß das Volumen der Weiterbildungsmaßnahmen im Jahre 2003 gegenüber dem Vorjahr, sehr vorsichtig geschätzt, voraussichtlich um mehr als ein Drittel sinkt.[7]

---

4 Ministerpräsident Stoiber im SPIEGEL-Gespräch, Der SPIEGEL vom 29. September 2003, S. 32ff., 34.

5 Ministerpräsident Stoiber im SPIEGEL-Gespräch, Der SPIEGEL vom 29. September 2003, S. 32ff., 34.

6 vgl.: Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts (ArbModG), BT-Drs. 15/1182, S. 18.

7 Statistischer Vergleich der Eintritte und Bestände in Weiterbildungsmaßnahmen Juni 2003 zu Juni 2002

Statistik der BA Juni 2002/2003	Bestände	Eintritte
Bundesrepublik Deutschland	-28,4 %	-53,3 %
Ostdeutschland	-36,0 %	-60,1 %
Arbeitsamtbezirk Cottbus	-38,9 %	-50,7 %

Der Verband Berufliche Qualifizierung bittet daher Bundesregierung und Opposition gleichermaßen, von einer überproportionalen Streichung der zur Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen bisher vorgesehenen Mittel abzusehen. Im Jahr 2002 förderte die Bundesanstalt für Arbeit Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung mit rund sieben Milliarden Euro. Seitens der Bildungsträger besteht die ernste Sorge, daß dieser Betrag spätestens im Vermittlungsausschuß entsprechend dem CSU-Modell als Verhandlungsmasse verwendet oder, wie jetzt schon die Praxis der Bundesanstalt erkennen läßt, zumindest faktisch weiter abgeschmolzen und die berufliche Qualifizierung der Deckung des Haushaltsdefizits geopfert wird. Bei einem Wegfall der Förderung bliebe Arbeitslosen kaum noch Gelegenheit, an einer Weiterbildungsmaßnahme teilzunehmen und etwaige Qualifizierungsdefizite auszugleichen. In letzter Konsequenz folgt die Ausgrenzung von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten. Bildungsträger sind in vielen Fällen letzte Instanz für Randgruppen unserer Gesellschaft; nachdem Schule und Elternhaus versagt haben, übernehmen sie immer öfter die Aufgabe, schwierige Fälle mühevoll an den Arbeitsmarkt heranzuführen.

Die Bundesregierung wird konkret aufgefordert, die beschriebenen Mittelkürzungen nicht nur nicht weiter zu tolerieren, sondern durch aktive Maßnahmen sicherzustellen, daß die mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in das SGB III eingefügten und neu geordneten Regelungen von der Bundesanstalt für Arbeit tatsächlich umgesetzt werden. Mit der Einführung der Bildungsgutscheine verband die Bundesregierung die Absicht, die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung aufzuwerten. Der Einzelne sollte zwischen den Leistungen verschiedener Bildungsanbieter eigenverantwortlich entscheiden und durch seine Auswahl den Wettbewerb unter ihnen stärken. Es bedarf daher einer eindeutigen Klarstellung gegenüber der Bundesanstalt, daß eine Kürzung der Maßnahmen auf dem Gebiet der beruflichen Weiterbildung nicht gewollt ist und die Sparpolitik des Finanzministers hier keinen absoluten Vorrang genießt.

Bereits in diesem Jahr lösen die Sparzwänge der Bundesanstalt für Arbeit in der Weiterbildungsbranche irreparable Schäden aus. Es ist den Unternehmen nur in begrenztem Umfang möglich, Nachfrageschwankungen in der beschriebenen Größenordnung aufzufangen und ihr Angebot jedes Jahr an die stets wechselnden Vorgaben der Bundesanstalt neu anzupassen. Bildungsträger, die überwiegend technische Weiterbildung betreiben, bedürfen schon wegen der getätigten hochwertigen Sachinvestitionen einer weitgehend konstanten Auslastung, die kurzfristige Schwankungen in der beschriebenen Größenordnung eben nicht zuläßt. Die weitverbreitete Ansicht, für Schulungszwecke genügten auch ältere, gar ausgemusterte Anlagen, wird den an eine qualifizierte Weiterbildung gestellten Anforderungen nicht gerecht, da arbeitgeberseitig von den Absolventen aktuelle Kenntnisse und Fertigkeiten verlangt werden. Aber auch im nicht-technischen Bereich sehen sich gerade diejenigen Bildungsträger, die unter erheblichem Einsatz sächlicher und personeller Mittel qualitativ hochwertige Maßnahmen anbieten, in ihrer Existenz gefährdet. Bisher wurde hier versucht, den Nachfragerückgang durch Entlassungen von Lehrkräften und anderem Personal aufzufangen.[8] Für das Jahr 2004 besteht aber die Sorge, daß wegen der Absicht der Bundesanstalt, ein kurzfristig definiertes Sparziel einzuhalten, die Branche vernichtet wird, die bis heute erfolgreich zur Wiedereingliederung arbeitsloser Menschen beiträgt. Das trifft gerade die Bildungsträger, die im Sinne einer optimierten Weiterbildung hohen Sach- und Personalaufwand betreiben, besonders schwer. Die freien Bildungsträger haben sich den Jahr für Jahr gesteigerten Anforderungen der Arbeitsverwaltung gestellt, die Anzahl der festangestellten Lehrkräfte sowie den sächlichen Mittelaufwand stetig zu erhöhen und sehen sich in ihren Bemühungen jetzt zutiefst enttäuscht.

B. Maßnahmen zur Qualitätssicherung - Die Kritik des Bundesrechnungshofs an der Weiterbildungsbranche

Eine zweite an die Bundesregierung gerichtete Bitte betrifft die Qualitätssicherung. Hier ist es dringend geboten, den Gesetzgeber mit der Thematik der beruflichen Weiterbildung zu befassen. Es bedarf klarer und eindeutiger Regelungen über die Anforderungen, die an Träger und Maßnahmen gestellt werden. Um eine sparsame Verwendung öffentlicher Leistungen der Arbeitsförderung bei gleichzeitig hohem Qualitätsstandard zu gewährleisten, bedarf es für die Bildungsträger einer gewissen Planungssicherheit. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung bei der Verabschiedung des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sollten die Kriterien für die Zulassung von Trägern und Maßnahmen spätestens bis zum Sommer dieses Jahres vorliegen; neuerdings spricht man vom Sommer 2004. Diese Zeitverzögerung macht es den Bildungsträgern ausgesprochen schwer, ihre Kapazitäten sinnvoll vorauszuplanen. Dieses wichtige Thema darf dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ebensowenig überlassen werden wie die Festlegung der Kriterien für die Einrichtung der fachkundigen Stellen im Sinne der §§ 84, 85 SGB III. Die Verordnungsermächtigung des § 87 SGB III ist nicht ausreichend, weil die §§ 84, 85 SGB III inhaltlich so wenig konkret gefaßt sind, daß der Kern der vom Gesetzgeber gewollten Regelung nicht erkennbar wird. Die im Gesetz genannten Kriterien sind schlichtweg eine Selbstverständlichkeit; sie beinhalten allenfalls Mindeststandards auf niedrigem Niveau und eignen sich daher nicht für eine Qualitätsauslese.

Die Effizienz beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen stand im Sommer des vergangenen Jahres in vernichtender Kritik des Bundesrechnungshofes. In einem für die Hartz-Kommission erstellten internen Bericht[9] hatte der Bundesrechnungshof festgestellt:

---

8 Beim Q-Talk vom 22. Mai 2003 in Berlin haben die Geschäftsführer der vertretenen Weiterbildungsunternehmen mitgeteilt, sie seien wegen der Maßnahmekürzungen der Bundesanstalt für Arbeit gezwungen, den Stamm ihrer fest angestellten Mitarbeiter noch in diesem Jahr auf bis zu zwei Drittel zurückzuführen.

9 Zitiert nach Handelsblatt. vom 1. August 2002.

- die von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Maßnahmen trügen nur wenig zur Eingliederung der Teilnehmer in den Arbeitsmarkt bei,
- die Vermittlungschancen der Teilnehmer würden allenfalls marginal gesteigert,
- von den rund 7 Mrd. Euro, die von der Bundesanstalt jährlich für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen ausgegeben werden, könnten große Teile eingespart werden.

Im einzelnen bemängelte der Bundesrechnungshof,[10]

- in den Arbeitsämtern finde „keine inhaltliche Prüfung der Lehrinhalte und Unterrichtsmethoden der Qualifizierungsmaßnahmen statt,
- der Bildungsbedarf der einzelnen Arbeitslosen werde nicht systematisch festgestellt,
- es gebe keine wirksame Kostenkontrolle,
- die Erfolgskontrolle sei unzureichend,
- der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern von Maßnahmen sei überwiegend ausgeschaltet."

Aus der Sicht der freien Bildungsträger im Verband Berufliche Qualifizierung kann diese Kritik in dieser Allgemeinheit in dieser Totalität nicht aufrechterhalten werden. Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung arbeitsloser Menschen haben sich in jahrzehntelanger Praxis bewährt - ebenso wie umgekehrt Teile des Weiterbildungsmarktes immer noch durch Mitnahme- und Abschöpfungseffekte gekennzeichnet sind. Der Bericht des Bundesrechnungshofes bildet deshalb keine Grundlage, um die gesamte Weiterbildungsbranche abzustrafen. Erst eine genaue Differenzierung zwischen den einzelnen Bildungsträgern und den konkret durchgeführten Kursen verdeutlicht den Erfolg oder Mißerfolg der geförderten Maßnahmen.

Der Verband Berufliche Qualifizierung befürwortet - und zwar keineswegs erst seit dem Bericht des Bundesrechnungshofes - strenge Qualitätskontrollen, um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten. Die im Verband Berufliche Qualifizierung zusammengeschlossenen freien Bildungsträger führen schon im Eigeninteresse intensive Qualitätskontrollen durch und sehen es als vollkommen selbstverständlich an, Erfolg und Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungen fortlaufend durch externe Dritte beurteilen zu lassen. Bildungsträger wurden auch schon in der Vergangenheit regelmäßig auf die Effizienz der durchgeführten Maßnahmen und die sparsame Verwendung der eingesetzten öffentlichen Mittel überprüft. Weitgehend unbekannt ist, daß die Arbeitsämter bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts intensive vor Ort-Prüfungen vornehmen. Gleichwohl nehmen die Bildungsträger die Kritik des Bundesrechnungshofes sehr ernst und sind deshalb bestrebt, die angewendeten Systeme zur Sicherung der Qualität mit hohem Aufwand zu optimieren, um ihren Kunden aus der Wirtschaft, der Bundesanstalt für Arbeit und den Teilnehmern auch in Zukunft ein fachlich hochwertiges Weiterbildungsprogramm zu vertretbaren Kosten anzubieten.

Bei heterogenen Gütern, zu denen Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung zählen, sind viele unterschiedliche Faktoren für die fachgerechte Beurteilung des Leistungsumfangs maßgebend. Erst ein ganzheitlicher Ansatz, bei dem der einzelne Arbeitslose im Mittelpunkt steht, führt eine Maßnahme zum Erfolg. Das schließt ein begrenztes Angebot, in dem letztlich nur Testbausteine ablaufen, zwangsläufig aus. Als geeignete Qualitätskriterien haben sich nach den praktischen Erfahrungen am Markt insbesondere die folgenden Punkte herausgestellt:

- eine erfolgsorientierte, teilnehmergerechte Beratung bei der Auswahl der geeigneten Maßnahme (sog. Profiling) sowie deren Überprüfung wenige Wochen nach Maßnahmebeginn,
- die zu vermittelnden Lehrinhalte und Fertigkeiten,
- die fachliche und pädagogische Qualifikation der Lehrkräfte,
- die Qualität des verwendeten Lehrmaterials und der eingesetzten Lehrmittel,
- die Überprüfung des Lernerfolgs durch regelmäßige Erfolgskontrollen,
- ein betriebsnaher, praxisorientierter Unterricht,
- die intensive Zusammenarbeit mit Betrieben nicht erst während der letzten Phase der Maßnahme,
- eine den gesamten Lehrinhalt umfassende - schriftliche, mündliche und praktische - Abschlußprüfung mit Benotung der einzelnen Teilnehmer,
- die Begleitung der Teilnehmer bei der Aufarbeitung persönlicher und sozialer Defizite (sog. soft-skills),
- die Intensität der Bemühungen um Vermittlung der Absolventen in den Arbeitsmarkt.

Rein formale Kriterien, wie Lage, Größe und Ausstattung der Schulungsräume, die vielfach zur Beurteilung der Qualität einer Weiterbildungsmaßnahme herangezogen werden, reichen hingegen nicht aus und begünstigen den vom Bundesrechnungshof festgestellten Mißbrauch. Selbstverständlich sind auch hier Standards einzuhalten; im Vordergrund stehen jedoch die auf den Inhalt der jeweiligen Maßnahme bezogenen Kriterien. Vermittlungs- und Verbleibensquoten stellen nur dann geeignete Parameter zur Qualitätsbestimmung dar, soweit der Arbeitsmarkt zur Aufnahme

10 Zitiert nach Handelsblatt vom 1. August 2002.

von Arbeitskräften überhaupt in der Lage ist. In strukturschwachen Gebieten mit einer Arbeitslosigkeit von mehr als 12 Prozent bestehen daran regelmäßig erhebliche Zweifel.

Die erfolgreiche und langfristige Behauptung eines Bildungsträgers im Wettbewerb um nicht mit öffentlichen Mitteln geförderte Teilnehmer stellt schließlich das aussagekräftigste Qualitätskriterium dar. Bei etlichen freien Bildungsträgern entspricht es gängiger Praxis, inhaltsgleiche Maßnahmen für sog. Selbstzahler anzubieten und sich damit erfolgreich auf dem Markt zu behaupten. Zugleich werden Kurse durchgeführt, deren Kosten Arbeitgeber übernehmen, um den Qualifizierungsstand eigener Mitarbeiter zu erhöhen und sie auf zukünftige Einsätze im Unternehmen vorzubereiten.

Über den Erfolg der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Maßnahmen entscheidet nicht zuletzt der Kontakt, den Weiterbildungsträger zu potentiellen Arbeitgebern pflegen. Die Verknüpfung der Weiterbildungskurse mit Betriebspraktika, die Betreuung der Teilnehmer auch nach Abschluß der Maßnahme sind für die Vermittlungschance ebenso entscheidend wie eine geschickte, an den Kompetenzen der Probanden und den Erfordernissen künftiger Arbeitgeber orientierte Auswahl der Teilnehmer für die einzelnen Kurse (sog. Profiling).

C. Berufliche Qualifizierung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Die Bestrebungen der CSU, die berufliche Weiterbildung aus dem Aufgabenkatalog der Bundesanstalt für Arbeit zu streichen, geben Anlaß, zur Bedeutung dieser Branche einmal grundlegend Stellung zu nehmen. In der parlamentarischen Diskussion führt die berufliche Weiterbildung ein Schattendasein, in Ermangelung besonderer Popularität des Themas. Dabei hat die Diskussion im Jahr des lebenslangen Lernens gezeigt, daß die Thematik das gesamte Arbeitsleben durchdringt und daher stets durch höchste Aktualität gekennzeichnet ist.

Berufliche Qualifizierung schafft Arbeitsplätze! Arbeitgeber sind bereit, zusätzliche Arbeitsplätze einzurichten, sofern das Vorhandensein qualifizierten Personals langfristig gesichert ist. Gerade aus dem Handwerk häufen sich Klagen, daß attraktive Arbeitsplätze trotz hoher Arbeitslosigkeit nicht besetzt werden können, weil geeignete Bewerber fehlen. Selbst bei der Besetzung von Ausbildungsplätzen mußten vergleichbare Erfahrungen gemacht werden, weil Schulabsolventen so grundlegende Dinge wie die Grundrechenarten oder sichere Deutschkenntnisse nicht beherrschten.[11] Für die Jahre ab 2007 wird schwerpunktmäßig für die Bundesrepublik Deutschland ein eklatanter Fachkräftemangel vorausgesagt.[12] Deshalb muß man mit beruflicher Weiterbildung jetzt beginnen, um in drei bis vier Jahren über die nötigen Mitarbeiter verfügen zu können. Im Ausland hat man die Bedeutung der Bildung für wirtschaftlichen Erfolg erkannt: in verschiedenen Staaten[13] ließ sich das Wirtschaftswachstum überproportional steigern, weil die Ausbildung dort besser geworden ist.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Ankündigung der britischen Regierung, eine „gewaltige Qualifizierungsoffensive“[14] einzuleiten. „Wir brauchen eine employability - Arbeitsfähigkeit fürs Leben“, sagte der britische Minister für Qualifikation und lebenslanges Lernen. „Wir werden eine gerechtere Gesellschaft und mehr Chancengleichheit nur schaffen, wenn wir die Kluft zwischen gut und schlecht Ausgebildeten verringern.“

Die deutsche Wirtschaft vollzieht derzeit den Übergang von der Dienstleistungs- zur Wissensgesellschaft. Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen werden immer stärker durch die Qualifikation ihrer Mitarbeiter bestimmt. Know-how bildet das Kapital in den Betrieben. Berufliche Fertigkeiten durchdringen nicht nur Industrieproduktion und Handwerk, sie bestimmen auch den Inhalt der Dienstleistungen. Die Fähigkeiten hochqualifizierter Spezialisten sind ebenso gefragt wie die Leistungen kompetenter Arbeiter und gut ausgebildeter Angestellter. Das Erfordernis eines an der jeweiligen Aufgabe optimierten Ausbildungsstandes durchdringt sämtliche Qualifikationsebenen; mit steigendem Einsatz sog. High-Potentials wächst zugleich die Nachfrage nach weiteren Dienstleistungen, bis hin zu solchen, für die vorrangig Grundfertigkeiten erforderlich sind.

Die Gewährleistung einer fundierten Ausbildung und deren fortlaufende Entwicklung durch qualifizierte Weiterbildung während des gesamten Berufslebens werden damit zu einer wichtigen, wenn nicht sogar zu der bedeutsamsten gesamtgesellschaftlichen Aufgabe. Gerade bei ansteigender Arbeitslosigkeit ist es geboten, Zeiten ohne Beschäftigung zur Weiterbildung zu verwenden und die Menschen zu qualifizieren, die den Unternehmen dann später wieder zur Verfügung stehen, wenn sich wieder ein größerer Arbeitskräftebedarf entwickelt. Qualifizierte Mitarbeiter erfüllen ihre Aufgaben effizienter und tragen nachhaltig zur Produktivitätssteigerung bei. Firmen, die eine weitsichtige Personalpolitik betreiben, nutzen seit jeher auftragsschwache Zeiten für eine Fortbildung ihrer Mitarbeiter.[15] Und für Menschen ohne Beschäftigung hat der Gesetzgeber in den §§ 77 ff. SGB III bestimmt, daß die Förderung der beruflichen Weiterbildung in die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit fällt. Nach den Erfahrungen der freien Bildungsträger haben Personen, die in Zeiten der Arbeitslosigkeit eine Weiterbildungsmaßnahme absolviert haben, erheblich höhere Chancen auf einen regulären Arbeitsplatz. Die erworbenen Fertigkeiten und die fortdauernde Integration im Arbeits- und Lernprozeß geben dabei regelmäßig den Ausschlag.

Berufliche Weiterbildung erweist sich als zukunftsträchtige Investition in das Humankapital. Die Bundesregierung hat die Popularität dieses Themas nicht verkannt und betont regelmäßig die Bedeutung der Bildung für den Wirtschafts-

---

11 Die stete Herabsetzung des Eingangsniveaus in allen Schularten ist ein eklatanter Fehler der deutschen Bildungspolitik.

12 Vgl.: Süddeutsche Zeitung vom 30. Oktober 2003.

13 bspw. Finnland, Indien, China.

14 Vgl.: zu diesem und den nachfolgenden Zitaten: Hbl. v. 5. September 2003.

15 Entlassungen sind nur vor dem Hintergrund einer kurzfristigen Steigerung des shareholder-value sinnvoll.

standort Deutschland. Insbesondere zur Rechtfertigung von Steuer- und Abgabenerhöhungen verwendet der Bundeskanzler, Herr Gerhard Schröder, nur allzu gerne das Argument „Bildung“, ohne dann aber diese Ankündigung konsequent in die Praxis umzusetzen. Der über alle Parteien hinweg bestehende Grundkonsens, Weiterbildungsangebote für diejenigen bereitzustellen, die vorübergehend oder länger keine Arbeit haben, scheint zumindest partiell aufgehoben. Von der Hartz-Kommission wurde das Thema bewußt ausgeklammert. Im Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt findet sich lediglich eine Regelung zur Einführung von Bildungsgutscheinen, im übrigen wurden die Absätze der einzelnen Vorschriften lediglich etwas gestrafft und in ihrer Reihenfolge umgestellt. Im Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist die „berufliche Weiterbildung“ an zahlreichen Stellen mittelbar betroffen; die angekündigte grundlegende Neuregelung bleibt bislang jedoch aus.

In Zeiten hoher Haushaltsdefizite wird verstärkt eingewandt, Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung verursachten nur vermeidbare Kosten. Kosten-/Nutzen-Analysen werden aber nicht erstellt, eine genaue Betrachtung unterbleibt. Rein volkswirtschaftlich betrachtet, rechnet sich die Investition in berufliche Qualifizierung. „Bildung und Qualifikation prädestinieren die Wachstumschancen von Volkswirtschaften“, sagte die Ministerin Bulmahn.[16] Weiterbildung ist gezielte Wirtschaftsförderung, und zwar nicht nur im Einzelfall, sondern gerade als Strukturförderung.

Eine erfolgreiche Bekämpfung der Arbeitslosigkeit steht zunächst unter der Annahme, daß sich der Staat nicht darauf beschränkt, für jeden Arbeitswilligen überhaupt nur (irgend)einen Arbeitsplatz bereitzustellen. Aus der Erweiterung des Wissenspotentials aller arbeitsfähigen- und -willigen Menschen läßt sich volkswirtschaftlicher Nutzen erst dann ziehen, wenn Arbeitsplätze geschaffen und so besetzt werden, daß entsprechend den individuellen Fähigkeiten eine möglichst hohe Wertschöpfung gewährleistet ist. In diesem Fall bleiben die Kosten der Arbeitslosigkeit nicht auf den Ausfall von Sozialabgaben und Steuern sowie auf den Aufwand für etwaige Leistungen der Arbeitsförderung beschränkt. Der weitaus größere volkswirtschaftliche Schaden liegt darin, daß Arbeitslosigkeit riesige Beschäftigungspotentiale brach liegen läßt.[17] Mit erfolgreichem Abschluß der Weiterbildungsmaßnahme erhält der einzelne Teilnehmer wieder Gelegenheit, seine Fähigkeiten und Kenntnisse zur Steigerung des Bruttosozialprodukts einzusetzen, anstatt weiter in Arbeitslosigkeit zu verharren oder eine gering qualifizierte Tätigkeit auszuführen. Bringt man die Wertschöpfung der künftigen Arbeitsleistung in Ansatz, so stellt sich schnell heraus, daß sie den Aufwand für Maßnahmekosten und Unterhaltsgeld rasch übersteigt.

Diese Betrachtung verfängt möglicherweise dann nicht, wenn die Arbeitslosigkeit auf dauerhaft hohem Niveau verharrt. Wo nicht genügend Arbeitsplätze vorhanden sind, gebe es auch keine Beschäftigungschancen für Absolventen beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen, ließe sich einwenden. Der hohe Grad der Schwarzarbeit widerlegt den Einwand. Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland genügend Nachfrage nach Arbeitsleistungen. Immerhin werden rund ein Sechstel des Bruttosozialprodukts am Staate vorbei erwirtschaftet. Nur der Anreiz, aus der Schwarzarbeit heraus ein reguläres Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen, ist offensichtlich gering.[18] Umgekehrt verdeutlicht die Zahl, daß reguläre Arbeit in vielen Bereichen einfach zu teuer ist oder von den Beteiligten jedenfalls so empfunden wird. Hier ist der Staat gefordert, geeignete Rahmenbedingungen zu setzen. Angesichts des Umstandes, daß die Grenzabgabenbelastung in dem Einkommensbereich jenseits des steuerlichen Existenzminimums[19] inzwischen 70 Prozent kaum noch unterschreitet, erscheint ein solcher Eindruck zumindest nachvollziehbar.[20] Die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (sog. 400 Euro-Jobs) erleben derzeit einen rasanten Aufschwung, eben weil dort die Grenzbelastung um ein Vielfaches niedriger liegt. Die Belastung des Faktors Arbeit hat längst ihr Maximum erreicht, wie inzwischen sogar parteiübergreifend von Experten eingesehen wird. Mit weiteren Abgabenerhöhungen treibt der Staat immer mehr Menschen in die Schattenwirtschaft. Die Bemühungen, der Bundesregierung, die Beiträge zur Sozialversicherung schrittweise zu reduzieren, bleiben solange kontraproduktiv, als nicht zu einer tatsächlichen Entlastung der Arbeitnehmer führen. Nominale Beitragssenkungen, die vom Beitragszahler mehr Eigenvorsorge abverlangen, werden von ihm als Mehrbelastung erkannt.

D. Wettbewerb in der beruflichen Weiterbildung - Ausschreibungsverfahren

In der beruflichen Weiterbildung ist Wettbewerb essentiell, um bei hohe Qualität durchzusetzen und den rationellen Einsatz der Ressourcen der Bundesanstalt für Arbeit dauerhaft zu gewährleisten. Das ist die Überzeugung der freien Bildungsträger im Verband Berufliche Qualifizierung. Wettbewerb verlangt ständige Marktnähe, so wie sie in § 9 Abs. 3 Satz 1 SGB III in dem Postulat nach „ortsnaher Leistungserbringung“ beschrieben wird. Damit verbieten sich zentralistisch orientierte Vergabesysteme, etwa bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland oder auf einzelne Landesarbeitsamtsbezirke. Entsprechendes gilt für die Systeme zur Qualitätssicherung. Hier muß es genügen, daß der Weiterbildungsträger eines von mehreren möglichen Qualitätssicherungssystemen anwendet. Bereits im Jahre 2003 hat die Vergabepraxis einzelner Arbeitsämter zu der Situation geführt, daß kleine Anbieter vom Markt verschwanden bzw.

---

16 Vgl.: Süddeutsche Zeitung vom 30. Oktober 2003.

17 So kostet allein der Vorruhestand, wenn man die Belastung der Sozialsysteme und den Ausfall an Wertschöpfung zusammenrechnet, im Jahr rund 60 Milliarden Euro, vgl.: FAZ vom 2. Oktober 2003.

18 Stolz hat der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, in der Bundestagsdebatte vom 26.9.2003 die Tatsache als Erfolg im Kampf gegen die Schwarzarbeit verbucht, daß sich seit Einführung der „Ich-AG“ rund 160.000 Personen aus der Arbeitslosigkeit abgemeldet hätten, um eine selbständige Tätigkeit zu begründen. Ohne Erwähnung blieb hingegen, wie groß die Zahl derjenigen ist, die sich aus der Schwarzarbeit heraus ein reguläres Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben. Hierbei handelt es sich offensichtlich nur um eine zu vernachlässigende Größe, die der Erwähnung nicht wert ist.

19 Vgl.: Der Verfasser, Steuerreform-Konzeptionen im internationalen Vergleich, IFSt-Schrift Nr. 388, Bonn, November 2000.

20 Der Handwerker, der selbst 15,-- EUR netto pro Arbeitsstunde verdient (das entspricht einem monatlichen Nettoverdienst von ca. 2.500,-- EUR), müßte etwa das Vierfache aufwenden, um die gleiche Arbeitsstunde bei einem seiner Kollegen einzukaufen.

sich untereinander oder zu Trägerverbänden zusammengeschlossen haben. Diese Situation verkürzt tendenziell Wettbewerb eher als sie ihn fördert.

Inwieweit Ausschreibungen möglich und sinnvoll sind, ist Frage der Wettbewerbsökonomie. Hier ist zwischen Weiterbildungsmaßnahmen nach §§ 77 ff. SGB III und den Maßnahmen gemäß §§ 37a, 48 SGB III zu differenzieren:

Der Markt für Weiterbildungsmaßnahmen im Sinne des §§ 77 ff. SGB III ist anbieterseitig durch folgende Gruppen mit unterschiedlichen Interessen geprägt:

- die den Arbeitgeberverbänden und den Kammern nahestehenden Institute,
- die den Gewerkschaften verbundenen Bildungsstätten,
- die Berufsschulen incl. ihrer überbetrieblichen Ausbildungsstätten sowie die Fachhochschulen und jüngst auch einige Universitäten,
- die Volkshochschulen und ähnliche öffentlich geförderte Institute,
- die in kommunaler Trägerschaft stehenden Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften,
- die freien Bildungsträger.

Die freien Bildungsträger lassen sich wiederum danach untergliedern, ob

- sie an einem oder mehreren Standorten tätig sind,
- es sich um die Bildungsabteilung eines Unternehmens oder um konzern-outgesourcte Bildungsabteilungen mehrerer Unternehmen handelt, die zur Steigerung der Kosteneffizienz verstärkt externe Teilnehmer aufnehmen,
- es sich um Bildungsträger handelt, die als Gemeinschaftsunternehmen mehrerer Gesellschaften am Markt auftreten,
- sie, ohne in einen Unternehmensverbund eingegliedert zu sein, organisatorisch selbständig originär Leistungen der Weiterbildung anbieten.

Die Nachfrageseite läßt sich entweder durch die Bundesanstalt für Arbeit oder die einzelnen (potentiellen) Teilnehmer an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung bestimmen. Für die erste Alternative spricht die Finanzierungshoheit der Arbeitsverwaltung, für die zweite Alternative die Ausgabe von Bildungsgutscheinen, wodurch der einzelne Teilnehmer in die Lage versetzt wird, sich den ihm als geeignet erscheinenden Weiterbildungsträger selbst auszusuchen. Das wird durch die zentrale Bedeutung der Eingliederungsvereinbarung (vgl. § 35 Abs. 3 SGB III) unterstützt; die Stärkung der Eigenverantwortung spielt gerade für das erfolgreiche Absolvieren einer Weiterbildungsmaßnahme eine herausragende Rolle. Da die Auswahlkompetenz im Wege des Bildungsgutscheins von der Bundesanstalt für Arbeit auf den einzelnen Teilnehmer übertragen wird, kommt daher nur der einzelne Arbeitslose als potentieller Nachfrager in Betracht.

Das hat zunächst weitreichende Konsequenzen für Ausschreibungen von Weiterbildungsmaßnahmen im Sinne des §§ 77 ff. SGB III: sie sind schlichtweg unzulässig, weil dadurch die Eigenverantwortung des einzelnen Nachfragers unterlaufen würde. Zur Ausschreibung berechtigt und verpflichtet sind nur staatliche Organisationen, nicht aber Privatpersonen. Die Ausgabe von Bildungsgutscheinen ist als staatliche Unterstützung des Arbeitslosen anzusehen, und nicht als Auftrag an einen Bildungsträger.

In der Praxis ist festzustellen, daß die Bildungsgutscheine nur zu etwa 50 Prozent[21] eingelöst werden. Die Ausgabe von Bildungsgutscheinen kann und darf die Arbeitsämter nicht von ihrer Verpflichtung zur Beratung entlasten. Die Ausgabe von Bildungsgutscheinen macht nur Sinn, wenn der Arbeitslose bereits beim Arbeitsamt darüber aufgeklärt wird, wie er dieses wertvolle Papier zweckmäßig zum Einsatz bringt. Wäre eine solche Beratung erfolgt, müßte auch über Sanktionsmöglichkeiten nachgedacht werden, falls ein Bildungsgutschein nicht eingelöst wird und das Instrument nicht ins Leere laufen soll. Für den Einzelnen sind Bildungsgutscheine zugleich Verpflichtung zur Weiterbildung. An der beschriebenen wettbewerbsrechtlichen Betrachtung ändert die mangelnde Inanspruchnahme nichts: Da sich der Gesetzgeber für das System der Bildungsgutscheine entschieden hat, ist die Bundesanstalt für Arbeit gehalten, seine Anwendung durchzusetzen.

Maßnahmen gemäß §§ 37a, 48 SGB III vergibt die Bundesanstalt für Arbeit selbst: Sie tritt als Nachfrager auf, daher gelten die für Weiterbildungsmaßnahmen gemachten Einschränkungen nicht. Entscheidend ist hier die richtige Auswahl und Gewichtung der Ausschreibungskriterien. Die Ausschreibung darf nicht auf zentralistische, einheitliche Modelle gleichen Inhalts ausgerichtet sein, sondern man muß darauf achten, daß der Besonderheit der regionalen Arbeitsmärkte Rechnung getragen wird. Zudem besteht die Sorge, daß zu sehr vordergründig auf den angebotenen Preis abgestellt wird und derjenige „gewinnt“, der zu den niedrigsten Kosten anbietet. Qualifizierte festangestellte Lehrkräfte, aktuelles Lehrmaterial und eine auf dem Stand der Technik befindliche Ausstattung mit Lehrmitteln sind im Regelfall teurer; sie gewährleisten aber unter Einbeziehung der Qualität einen erheblichen Kosten/Nutzen-Vorteil der Maßnahme. Die Ausschreibungskriterien bleiben indes auf Mindeststandards beschränkt. Der Verband Berufliche Qualifizierung spricht sich auch in Zukunft für eine hochwertige Weiterbildung aus, damit die Erfolgschancen der Teilnehmer gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit gewährleistet bleiben.

---

21 Quelle: Sozialforschungsstelle Dortmund, Dr. G. Kühnlein, Schriftenreihe der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 74

Die freien Bildungsträger halten die Absicht der Bundesanstalt für Arbeit, im kommenden Jahr 75 Prozent der Maßnahmen nach §§ 37a, 48 SGB III zentral und einheitlich über die Landesarbeitsämter auszuschreiben, für verfehlt. Für eine regionale, ortsnahe Vergabe sollen nur noch ein Viertel der Maßnahmen zur Verfügung stehen. Daß zudem der gesamte Jahresbedarf für 2004 ausgeschrieben werden soll, erinnert an Anklänge planwirtschaftlicher Vorstellungen. Der Arbeitsmarkt ist beweglich, dynamisch und entwickelt sich im Verlaufe des Jahres unterschiedlich. Darauf muß man flexibel reagieren. Mit ihrer Ausschreibungspraxis beschränkt sich die Bundesanstalt für Arbeit selbst, die eingesetzten Instrumente werden unflexibel. Die Bundesregierung betont in der Begründung[22] zum Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die besondere Bedeutung der Regionalisierung, mithin der ortsnahen Leistungserbringung. Die Suche eines neuen Arbeitsplatzes erfolgt regelmäßig im regionalen Umfeld. Das erfordert, wie § 9 Abs. 3 SGB III zutreffend bestimmt, eine enge Zusammenarbeit der Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes und schließt damit eine zentrale Ausschreibung durch die Landesarbeitsämter aus.

E. Berufliche Qualifizierung im Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Die Entwürfe eines Dritten und Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt enthalten wiederum keine Elemente zur Belebung des Arbeitsmarktes. Ihr Regelungsinhalt bleibt auf die Verwaltung der Arbeitslosigkeit beschränkt. Es bleibt die bittere Erkenntnis: „Hartz schafft keine Arbeitsplätze." Beide Gesetzentwürfe enthalten keine einzige Maßnahme zur Steigerung der Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. Es hat den Anschein, als hätte sich die Bundesregierung mit der hohen Arbeitslosigkeit abgefunden. Es fehlt an einer Analyse der Ursachen der steigenden Arbeitslosigkeit. Und es fehlt weiter an einer Analyse über die bisherigen Probleme der Bundesanstalt für Arbeit bei der Vermittlung von Arbeitslosen in den sog. Ersten Arbeitsmarkt. Beides sind Grundvoraussetzungen für eine effiziente Neugestaltung der Aufgaben der Bundesanstalt. Wie bereits aus dem Titel der Gesetzentwürfe hervorgeht, wird der künftigen Bundesagentur für Arbeit lediglich ein neuer Rahmen für Erbringung moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgegeben. Arbeitslosigkeit wird auch in Zukunft nur verwaltet. Der Wettbewerb zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen bleibt weitgehend ausgeschaltet. Die Bundesregierung achtet sehr sorgsam darauf, daß Arbeitnehmern, die sich in einem Beschäftigungsverhältnis befinden, keine Opfer zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit abverlangt werden. Im Vordergrund der Neuregelung stehen - neben der organisatorischen Umgestaltung der Bundesanstalt für Arbeit - rein verteilungspolitische Gesichtspunkte, mithin zahlreiche Einzelregelungen, von denen eine höhere Vermittlungsleistung in den Arbeitsmarkt erwartet wird.

Die Hartz-Kommission erfuhr insbesondere deshalb verbreitete Anerkennung, weil es ihr gelungen ist, die Gewerkschaften in das Konzept einzubeziehen und damit deren Akzeptanz für die vorgeschlagenen Maßnahmen zu erlangen. Dies geschah um den hohen Preis, Kernelemente gewerkschaftlicher Errungenschaften weitgehend unangetastet zu lassen. Themen wie Eingriffe in tarifvertragliche Regelungen, eine mögliche Erhöhung der Wochenarbeitszeit, die Ablehnung betrieblicher Bündnisse für Arbeit sowie die Betriebsverfassung wurden von der Hartz-Kommission konsequent ausgespart; entsprechende Reformbestrebungen fanden keinen Anklang. Die Hartz-Kommission hat ihre Vorschläge aus der Praxis eines großen Unternehmens abgeleitet, letztlich ohne zu prüfen, ob diese Vorschläge auf andere Unternehmen, auf den Mittelstand, auf das Handwerk und auf die Selbständigen übertragbar sind.

Wegen des Defizits flankierender konjunkturpolitischer Maßnahmen sind die im Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgesehenen Änderungen nicht geeignet, eine Besserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt zu bewirken. So sehr sich die Arbeitsverwaltung auch mühen mag, ohne Schaffung neuer Arbeitsplätze müssen die Vermittlungserfolge zwangsläufig beschränkt bleiben. So dürfte die faktische Abschaffung der Arbeitslosenhilfe nach den Erfahrungen mehrerer Bildungsträger noch am ehesten zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen, weil damit eine materielle langjährige Grundversorgung auf vergleichsweise hohem Niveau und ein starker Anreiz zur Arbeitslosmeldung wegfällt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen[23] aus dem Sozialstaatsprinzip eine Verpflichtung des Staates abgeleitet, Möglichkeiten für Beschäftigung zu schaffen. Die Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt bedürfen einer grundlegenden Veränderung, damit reguläre Arbeit wieder attraktiver wird. Mehr Wettbewerb statt Aufrechterhaltung starrer Tarifsysteme, die allein die „Besitzer" von Arbeitsplätzen schützen, ist dringend erforderlich. Es wird begrüßt, daß der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit ankündigt, sich der Aufgabe „Schaffung neuer Arbeitsplätze" zu stellen. In der Bundestagsdebatte vom 26. September 2003 hat er ausgeführt: „Wir haben sechs Millionen Menschen, die in den Arbeitsmarkt hineinmüssen".[24] Das ist vom ökonomischen Standpunkt aus zutreffend: Der Staat kann Arbeitslosigkeit in dieser Höhe nicht dauerhaft finanzieren. Die Bundesregierung sei daran erinnert, daß eine erfolgreiche Sanierung der Sozialversicherung und der öffentlichen Finanzen einen drastischen Rückgang der Arbeitslosigkeit zur Voraussetzung hat. Beide Gesetzentwürfe nehmen nicht zur Kenntnis, daß die Bundesanstalt für Arbeit zur Betreuung von vier bis fünf Millionen arbeitsloser Menschen nicht ausgerichtet ist und auch dafür niemals vorgesehen war.

---

22 Vgl. die Begründung zu § 9 SGB III.

23 Entscheidung vom 29. April 1999, 1 BvR 2203/93;
Entscheidung vom 29. April 1999, 1 BvR 897/95;
Entscheidung vom 3. April 2001, 1 BvR 32/97.

24 Dazu zählt der Minister nicht nur die in der Arbeitslosenstatistik erfaßten Personen, sondern auch diejenigen, die sich vorübergehend in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befinden oder die einfach in Arbeitslosigkeit verharren, ohne Leistungen zu beziehen.

I. Zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens

Das Gesetzgebungsverfahren steht unter einem derartigen Termindruck, daß der Gesetzgeber nicht über die notwendige Zeit verfügt, um ordnungsgemäß über die Gesetzentwürfe zu beraten. Ungewöhnlich ist bereits die Einbringung der Gesetzentwürfe[25] während einer Haushaltswoche. Nach der Anhörung am 8. Oktober bleibt dem Ausschuß für Wirtschaft und Arbeit für die Befassung eine Sitzungswoche: die Zweite und Dritte Lesung ist bereits für den 17. Oktober 2003 vorgesehen.

Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Herr Papier, hat die „Entmachtung des Bundestages" mehrfach gerügt.[26] Die Verlagerung der Diskussion in Expertenkommissionen dürfe die Beratungen im Deutschen Bundestag nicht ersetzen. Wörtlich tadelte er, „fast alle gesetzgeberischen Entscheidungen, die gesamtgesellschaftliche Bedeutung hätten, würden in einer Art stiller, informeller Allparteienkoalition vorab besprochen und geregelt. Darum wundert es mich nicht, wenn bei Reformen immer nur der kleinste gemeinsame Nenner herauskommt."[27]

II. Zu den einzelnen Regelungen des Entwurfs eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Der nachfolgende Teil der Stellungnahme bleibt darauf beschränkt, die Bezüge der geplanten Änderungen auf den Sektor der beruflichen Qualifizierung herzustellen und aus den praktischen Erfahrungen verschiedener Bildungsträger Anregungen für Verbesserungsvorschläge abzuleiten. Die Verbesserungsvorschläge sind in der Regel kostenneutral ausgestaltet.

Zu Ziff. 4 - § 1 Abs. 3 SGB III - Ziele der Arbeitsförderung

Die Absicht der Bundesregierung, die Bundesanstalt für Arbeit künftig nicht mehr zentral auf der Basis von Zustimmungen und Genehmigungen zu führen, wird uneingeschränkt befürwortet. Die Möglichkeit, Vereinbarungen über beschäftigungspolitische Ziele zu treffen, in denen nur noch Wirkungsziele definiert sind, eröffnet den Weg zu einer sachgerechten, im Interesse jedes einzelnen Arbeitslosen liegenden Geschäftspolitik der Bundesanstalt. Positiv ist, alle Ebenen der Arbeitsverwaltung in die Neuregelung einzubeziehen. Innovativen Arbeitsämtern, die in Zielvereinbarungen die Gelegenheit sehen, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente flexibel einzusetzen, wird damit die Chance eröffnet, erfolgversprechende Wege jenseits starrer Vorgaben zu beschreiten. Gerade im Wege der von der Bundesregierung angestrebten engen Zusammenarbeit mit allen Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes (vgl. § 9 SGB III) können so flexible Modelle zur effizienten Bekämpfung der Arbeitslosigkeit entwickelt werden. Die Neuregelung stärkt im Bereich der beruflichen Qualifizierung privatwirtschaftliche Strukturen. Die bei manchen Arbeitsämtern festzustellende Motivation, Weiterbildungsmaßnahmen zu bewilligen, um den Betreffenden einfach nur irgendwo unterzubringen, dürfte der Vergangenheit angehören. Die Bildungsträger sind sehr daran interessiert, daß die Vergabe von Maßnahmen leistungsbezogen erfolgt und nicht auf undurchschaubaren Beziehungsgeflechten beruht.

Die Neuregelung führt innerhalb und zwischen den einzelnen Arbeitsämtern zu erheblichem Wettbewerb und stärkt die Verantwortung jedes einzelnen Mitarbeiters. Eine Orientierung an Wirkungszielen, zu deren Vereinbarung er möglichst sogar beigetragen hat, eröffnet dem Vermittler vor Ort die Chance, zwischen den verschiedenen Instrumenten der Arbeitsförderung sachgerecht auszuwählen. Er wird unter den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten dasjenige einsetzen, welches ihm am geeignetsten erscheint, den Arbeitslosen rasch in den Arbeitsmarkt zu bringen. Verschiebebahnhöfe werden eliminiert. Durch Zielvereinbarungen geraten die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente zueinander in Wettbewerb. Der Vermittler wird ergebnisorientiert denken, weil er so das Wirkungsziel erreicht und damit die Zielvereinbarung erfüllt. Eine Maßnahme der beruflichen Qualifizierung wird er - zu Recht! - nur bewilligen, wenn er sich davon eine nachhaltige Steigerung der Vermittlungschancen verspricht. Die knappen öffentlichen Mittel für Weiterbildung können damit erfolgsbezogener als bisher eingesetzt und auf die Personen konzentriert werden, die daraus den größten Nutzen ziehen. Kostspielige Fehlallokationen werden vermieden. Leistungsverweigerer und Lernunwillige bleiben dennoch nicht ausgeklammert, Wirkungsziel ist hier die Erlangung sozialer Kompetenz.

Die angestrebte Flexibilität, der künftigen Bundesagentur für Arbeit die Ausführung der in den Zielvereinbarungen enthaltenen Wirkungsziele zu überlassen, stößt aber weiterhin an die Grenzen des Haushaltsrechts. Die Bundesregierung hat ihre ursprüngliche Absicht, der Bundesagentur weitgehende Kompetenzen einzuräumen, wieder zurückgenommen. Das ergibt ein Vergleich der jeweiligen Begründung zu den beiden Fassungen des Gesetzentwurfs: Ausweislich der Begründung zur ersten Fassung[28] sollte mit der Gesetzesänderung eine verstärkte Haushaltskompetenz der künftigen Bundesagentur für Arbeit[29] verbunden sein. Es war vorgesehen, die Regelung, die es der Bundesagentur ermöglicht, Vereinbarungen mit der Bundesregierung zu schließen, auch auf das derzeit praktizierte Haushaltsgenehmigungsverfahren zu erstrecken; damit sollte ihr eine höhere Budget- und Personalflexibilität eingeräumt werden, Haushaltsmittel zielgenauer einzusetzen. In der Begründung zur aktuellen Fassung[30] des Gesetzentwurfs fehlt bei § 1 jegliche Erwähnung des Haushaltsrechts. Der Regelungsgegenstand ist nur noch in der Begründung zu § 77a SGB IV verankert. Die ursprüngliche Flexibilität, auf dem Gebiete des Haushaltsrechts Zielvereinbarungen abzuschließen, wird dort weitgehend zurückgenommen: Abweichungen von den haushaltsrechtlichen Regelungen des Bundes sollen ledig-

---

25 Die Gesetzentwürfe vom 5. September 2003 wurden zusammen am 11. September eingebracht.

26 Vgl.: FAZ vom 15. September 2003.

27 Vgl.: FAZ vom 15. September 2003.

28 Vgl.: Begründung zum Gesetzentwurf in der Fassung vom 24. Juli 2003, zu § 1 SGB III.

29 Nach geltendem Recht (§ 71 a Abs. 1 SGB IV) wird der Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit vom Vorstand aufgestellt und vom Verwaltungsrat festgestellt. Er bedarf gemäß § 71 a Abs. 2 SGB IV der Genehmigung der Bundesregierung.

30 Vgl.: Begründung zum Gesetzentwurf vom 5. September 2003.

lich „in Einzelfällen“ zur Steigerung der Flexibilität des Handelns der Bundesagentur für Arbeit zulässig sein. Hierüber sei zudem eine schriftliche Vereinbarung mit der Bundesregierung zu treffen; dabei sei sicherzustellen, daß keine Mehrausgaben entstehen.

Es wird angeregt, der künftigen Bundesagentur für Arbeit, wie ursprünglich vorgesehen, die erforderliche Haushaltskompetenz einzuräumen, die erforderlich ist, um die in Zielvereinbarungen ausgehandelten Wirkungsziele eigenständig umzusetzen. Mit ihrem Sachverstand ist sie in der Lage, die global bewilligten Haushaltsmittel zielgenau zu verwenden. Bildungsträger erwarten dadurch eine effizientere Verwendung der für Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung bewilligten Haushaltsmittel. Ohne entsprechende Haushaltskompetenz bleiben Zielvereinbarung letztlich ein stumpfes Schwert. Erst die Möglichkeit, Mittel aus anderen Haushaltstiteln der Bundesanstalt für Arbeit umzuschichten, um eine Zielvereinbarung genauer zu erfüllen, bewirkt dies letztlich die von der Bundesregierung erwünschte Effizienzsteigerung.

Zu Ziff. 6 - § 3 SGB III - Leistungen der Arbeitsförderung

Positiv ist zu vermerken, daß es sich bei dem Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung als Folge der Änderung in § 3 Abs. 1 Ziff. 8 und durch § 3 Abs. 5 um eine Leistung der aktiven Arbeitsförderung mit Rechtsanspruch handelt, wohingegen die Anspruchsgrundlage für das Unterhaltsgeld (§ 153) als Kann-Vorschrift ausgestaltet ist. Das gibt den potentiellen Teilnehmern die nötige Rechtssicherheit, die Maßnahme weitgehend ohne finanzielle Sorgen absolvieren und sich damit vollkommen auf den Lernerfolg konzentrieren zu können.

Der Gesetzgeber wird aber um Überprüfung gebeten, ob es vermieden werden kann, das Unterhaltsgeld durch das „Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung“ zu ersetzen. Der Begriff des Unterhaltsgeldes ist in der Praxis positiv besetzt. Mit ihm wird die Bereitschaft gewürdigt, an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung aktiv teilzunehmen und durch eigenes Engagement für den Lernerfolg einzutreten. Es fehlt im Gesetzentwurf der Hinweis, daß das Engagement an Weiterbildung im Vergleich zu dem Aufwand, den man von einem Arbeitslosen sonst verlangt, höher zu bewerten und deshalb letztlich auch stärker fördernswert ist als durch den reinem Bezug von Arbeitslosengeld. Darüber hinaus ist die Formulierung „Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung“ sprachlich verunglückt, dies insbesondere vor dem Hintergrund, daß nach dem neuen § 16 Abs. 2 Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gerade nicht als arbeitslos gelten.

Der Gesetzgeber wird um Klarstellung gebeten, daß die geplante Änderung zum Unterhaltsgeld nur terminologischer Natur ist und gesetzessystematische Konsequenzen, mithin Einschränkungen für die Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen mit ihr nicht verbunden sind. Eine Kürzung der Leistungen würde den Teilnehmern die Anerkennung für ihre Mühen versagen, das angestrebte Bildungsziel zielstrebig zu erreichen. Konkret bedarf es der Festlegung, daß Bezieher von Arbeitslosenhilfe bzw. des künftigen Arbeitslosengeldes II von dem Bezug von Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung nicht ausgeschlossen bleiben. Die geplante Neuregelung ist, zurückhaltend beschrieben, keineswegs so eindeutig, wie es die Gesetzesbegründung ausgibt. Nach geltendem Recht ist für das Unterhaltsgeld durch die Verknüpfung des § 78 mit den §§ 153, 190 gewährleistet, daß die Berechtigung zur Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme zugleich die Anknüpfung für den Bezug des Arbeitslosengeldes bildet. Wegen der geplanten Streichung des § 78 scheint dies nicht mehr der Fall zu sein; der Bezug von Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung scheint künftig davon abhängig, ob die Anspruchsdauer für den Bezug des *gewöhnlichen* Arbeitslosengeldes noch nicht abgelaufen ist. Bezieher von Arbeitslosenhilfe, die an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen, wären dann nicht mehr bezugsberechtigt.[31]

Eine weitere gravierende materielle Einschränkung aus der Zusammenführung von Unterhaltsgeld und Arbeitslosenhilfe liegt darin, daß der Anspruch für den Bezug von Arbeitslosengeld nach Abschluß einer Weiterbildungsmaßnahme im Sinne der §§ 77 ff. im Regelfall verbraucht ist. Aus dem Zusammenwirken der Vorschriften über die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate und der Regelung des § 128 Abs. 1 Nr. 8 über die hälftige Anrechnung folgt, daß nach einer zweijährigen Maßnahme infolge Zeitablaufs kein Anspruch auf Zahlung von Arbeitslosengeld mehr besteht und der Teilnehmer in die Sozialhilfe fällt. Bezeichnenderweise tritt dieses Problem verschärft bei der Umschulung zu Altenpflegern auf, obwohl gerade hier Vermittlungs- und Verbleibensquoten von über 90 Prozent gelten. Die Altenpflegerausbildung dauert drei Jahre. Da der Anspruch auf Arbeitslosengeld durch die hälftige Anrechnung spätestens nach zwei Jahren abgeschmolzen ist, ist der Teilnehmer nach dem Gesetzentwurf im dritten Jahr der Umschuldung stets auf Sozialhilfe angewiesen.

Zu Ziff. 9 - § 9 Abs. 3 Satz 1 SGB III - Ortsnahe Leistungserbringung

Der Gesetzgeber wird gebeten, die vorgesehene Änderung des § 9 Abs. 3 Satz 1 nicht zu übernehmen. Durch die Voranstellung der Gemeinden, Kreisen und Bezirken im Satzbau wird den kommunalen Gebietskörperschaften eine besondere Rolle unter den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes zugeschrieben. Dies geht zu Lasten der Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer; sie verlieren ihre bisherige hervorgehobene Stellung und werden zu weiteren Beteiligten herabgestuft.

Im übrigen wird schon der bisherige § 9 nicht konsequent umgesetzt. Wie sich bei der Thematik der Ausschreibungen von Maßnahmen gemäß §§ 37a, 48 SGB III zeigt, werden zentrale, einheitliche Kriterien herangezogen, anstatt den Besonderheiten der regionalen Arbeitsmärkte - ortsnah - Rechnung zu tragen.

Zu Ziff. 12 - § 16 SGB III - Arbeitslose

---

31 Zu den Einzelheiten siehe die Anmerkungen zu § 124a SGB III.

Der Verband Berufliche Qualifizierung begrüßt die geplante Neuregelung des § 16 Abs. 2, derzufolge Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als nicht arbeitslos gelten. Damit wird geklärt, daß die Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung im Sinne der §§ 77 ff. die sofortige Verfügbarkeit zur Arbeitsaufnahme künftig ausschließt und nicht abgebrochen werden muß, selbst wenn sich die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme bietet. Das gewährleistet sowohl für die Teilnehmer als auch für die Bildungsträger Planungssicherheit, die Verschwendung von Ressourcen wegen vorzeitigen Abbruchs wird vermieden.

Zu Ziff. 18 - § 27 SGB III - Versicherungsfreie Beschäftigte

Der Gesetzgeber wird gebeten, von der geplanten Neuregelung nach § 27 Abs. 5 SGB III abzusehen. Danach sollen Personen, die während der Zeit eine Beschäftigung ausüben, in der ein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht, künftig versicherungsfrei bleiben; auf diese Weise wird verhindert, daß bereits während des Bezugs von Arbeitslosengeld eine neue Anwartschaft aufgebaut werden kann. Teilnehmer an einer Weiterbildungsmaßnahme unterliegen dieser Regelung, wenn neben der Weiterbildung eine weitere Tätigkeit oder ein Praktikum ausgeübt wird. Insbesondere wenn künftige Bezieher von Arbeitslosenhilfe II von dem Bezug des Arbeitslosengeldes bei beruflicher Weiterbildung ausgeschlossen bleiben, ist die Herausnahme aus dem Versicherungsschutz wenig sachgerecht. Im übrigen wird häufig der Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis vorbereitet, so daß es unangemessen wäre, die genannten Tätigkeiten von der Versicherungspflicht auszunehmen.

Anders liegt die Sachlage bei Teilnehmern an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme. Von zahlreichen Gemeinden wurden die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dazu mißbraucht, sozialhilfeberechtigte Personen in den Leistungsbezug von Arbeitslosengeld zu bekommen. So entstanden regelrechte Leistungsketten, mit dem Ergebnis, daß die Kosten der Sozialhilfe auf die Bundesanstalt für Arbeit verlagert wurden. Diesen Mißbrauch zu unterbinden, rechtfertigt die Ausnahmeregelung des § 27 Abs. 3 Nr. 5.

Zu Ziff. 20 - § 28 a SGB III - Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag

Der Gesetzgeber wird um Überprüfung gebeten, ob nicht die bisherige Regelung des § 124 Abs. 3 SGB III zumindest teilweise beibehalten werden kann, anstatt etwa Arbeitnehmer, die ihre Beschäftigung wegen der Pflege eines Angehörigen für mehr als ein Jahr unterbrechen, in eine freiwillige Weiterversicherung gemäß § 28a zu führen. Für Personen, die ein Versicherungsverhältnis auf Antrag begründen, gilt gemäß § 345 b SGB III als beitragspflichtige Einnahme ein Arbeitsentgelt in Höhe von 10 bzw. 25 Prozent der monatlichen Bezugsgröße.

Ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf soll die Neuregelung bestimmten Personengruppen, mithin

- Personen, die Angehörige pflegen,
- Existenzgründern sowie
- außerhalb der EU tätigen Arbeitnehmern,

die Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung eröffnen.[32] Mit der Neuregelung ist ein Paradigmenwechsel verbunden, der zu erheblichen Kürzungen beim Bezug von Arbeitslosengeld führt. § 28a ersetzt den bisherigen § 124 Abs. 3 SGB III; danach werden Zeiten der Pflege und der selbständigen Tätigkeit - nicht aber Zeiten einer Auslandstätigkeit! - in die[33] Rahmenfrist der §§ 124, 127 nicht eingerechnet. Nach geltendem Recht kommt es damit für die Bezugsberechtigung von Arbeitslosengeld allein auf die zurückgelegte Dauer der zurückliegenden Versicherungspflichtverhältnisse an. Der Grund für diese Sonderregelung liegt darin, daß für Pflegeleistung und selbständige Tätigkeit derzeit eben keine Versicherungspflicht besteht, und man Pflegepersonen (u.a.), die ihr versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis unterbrechen, nicht beachteiligen wollte. Für Zeiten der Pflege und der selbständigen Tätigkeit sind keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu entrichten; umgekehrt bleiben diese Zeiten mangels Versicherungspflicht gemäß § 124 Abs. 3 unberücksichtigt. Zudem finden sie für die Bemessung der Höhe des Arbeitslosengeldes keine Berücksichtigung (vgl.: § 130 Abs. 1).

Beispiel einer Schlechterstellung: Wer also ehemals gut verdiente, diese Beschäftigung aufgegeben hat, um einen nahen Angehörigen zu pflegen und anschließend arbeitslos wird, erhält nach geltendem Recht Arbeitslosengeld auf der Basis seines früheren Einkommens. Künftig soll er während der Dauer der Pflege im Rahmen der freiwilligen Weiterversicherung Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichten; sein Arbeitslosengeld bemißt sich auf der Grundlage des niedrigeren Entgelts, welches er als Pflegender erhalten hat. Diese Einschränkung ergibt sich aus § 130 Abs. 1 SGB III-neu: Maßgebend sind die „Entgeltabrechnungszeiträume der versicherungspflichtigen Beschäftigungen“ im letzten Jahr vor Entstehen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld. Da durch den Antrag nach § 28 a SGB III ein Versicherungspflichtverhältnis begründet wird, ist das Entgelt für die Pflegeleistung maßgebend.

Bei der Beurteilung der Neuregelung ist zwischen den verschiedenen Personengruppen streng zu unterscheiden. Derjenige, der einen Angehörigen pflegt, erbringt letztlich auch einen Dienst zugunsten der Gemeinschaft, eine erspart der Pflegekasse außerdem erhebliche Kosten. Das gebietet es, für ihn die bisherige Regelung beizubehalten. Anders liegt der Fall bei einem Arbeitnehmer, der eine selbständige Tätigkeit aufnimmt. Hier ist es konsequent, die Absicherung durch die Arbeitslosenversicherung nach einem Jahr auslaufen zu lassen und ihm in Stelle davon Gelegenheit zu geben, sich im Rahmen des § 28 a SGB III weiter freiwillig zu versichern. Für Arbeitnehmer, die eine Auslandstätigkeit

---

[32] Voraussetzung ist, daß der Betreffende innerhalb der letzten zwei Jahre vor Aufnahme der genannten Tätigkeit mindestens ein Jahr und zudem unmittelbar vor Aufnahme der Tätigkeit in einem versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis gestanden oder Entgeltersatzleistungen nach dem SGB III bezogen hat.

[33] Die Rahmenfrist ist für die Erfüllung der Anwartschaftszeit gemäß § 123 und für die Anspruchsdauer gemäß § 127 maßgeblich.

außerhalb der Europäischen Gemeinschaft aufnehmen, ist die Regelung des § 28 a ebenfalls zu befürworten, da sich ihnen durch die freiwillige Versicherung die Chance eröffnet, nach einer Rückkehr in die Bundesrepublik Deutschland weiterhin an den Versicherungsleistungen teilzuhaben.

Zu Ziff. 26 - § 35 SGB III - Vermittlungsangebot, Eingliederungsvereinbarung

Aus Sicht der Weiterbildungsträger ist der Ansatz positiv, Personen mit Vermittlungshemmnissen möglichst frühzeitig eine verstärkte vermittlerische Unterstützung zukommen zu lassen. Es entspricht den Erfahrungen aus der Praxis, daß die soziale Kompetenz um so stärker verkümmert, je länger Arbeitslosigkeit andauert. Vermittlungshemmnisse werden dadurch potenziert.

Tatsächlich enthält die Neuregelung, die dem bisherigen und im wesentlichen gleichlautenden § 37 Abs. 2 entspricht, eine Verschlechterung. Nach dem geltenden § 37 Abs. 2 besteht der Anspruch auf verstärkte vermittlerische Unterstützung auch in dem weiteren Fall, daß die Arbeitslosigkeit sechs Monate andauert. Den Wegfall dieser Norm rechtfertigt die Begründung i.d.F. vom 5.9.2003 damit, daß die Eingliederungsvereinbarung nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit ohnehin zu überprüfen sei. Damit ist aber keine verstärkte vermittlerische Unterstützung verbunden. Das läßt den Schluß zu, daß eine Person, die seit mehr als sechs Monaten arbeitslos ist, ohne daß ein Fall beruflicher Eingliederungsschwierigkeiten vorliegt, aus der verstärkten Betreuung herausfällt, bis er nach § 18 als Langzeitarbeitsloser eingestuft wird. Dafür ist eine Arbeitslosigkeit von einem Jahr erforderlich.

Zu Ziff. 28 - § 37 SGB III - Beauftragung Dritter mit der Vermittlung

Es gehört zu den originären Aufgaben der Bildungsträger, Arbeitslose in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Wegen der regelmäßig guten Kontakte zu potentiellen Arbeitgebern, der genauen Kenntnis des Arbeitsmarktes und der Erfahrung in der Beurteilung der einzelnen Arbeitslosen sind sie prädestiniert, als „Dritte“ Vermittlungsleistungen zu erbringen. Tatsächlich erfolgt die Zuweisung jedoch an Zeitarbeitunternehmen. Es wird daher gebeten, darauf hinzuwirken, daß Unternehmen, die gute Leistungen auf dem Gebiet der beruflichen Weiterbildung erbringen, verstärkt zur Vermittlung herangezogen werden.

Gleichzeitig wird um Überprüfung des neuen § 37 Abs. 4 gebeten, der dem bisherigen § 37a Abs. 2 entspricht, ob ein subjektives Recht zur Beauftragung eines Dritten jedenfalls bei Personen mit Vermittlungshemmnissen nicht bereits ab Beginn der Arbeitslosigkeit eingeräumt werden sollte. So könnten Leerzeiten, in denen der Arbeitslose Einbußen an sozialer Kompetenz erleidet, vermieden werden.

Zu Ziff. 32 - § 38 SGB III - Mitwirkung des Ausbildung- und Arbeitssuchenden

Die neue Vorschrift des § 38 Abs. 1 a verpflichtet Arbeitssuchende, die Begründung eines Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisses unter Benennung ihres zukünftigen Arbeitgebers unverzüglich mitzuteilen. Gegen die Benennung des zukünftigen Arbeitgebers bestehen erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken. Die Frage ist, was hat es mit der Effizienzssteigerung zu tun, denn eigentlich kümmert sich das Arbeitsamt nicht mehr um die Personen, die sich aus der Arbeitslosigkeit abmelden. Zur Qualität der Vermittlungstätigkeit bedarf es ebenfalls nicht der Kenntnis der Person des Arbeitgebers; sie wäre ohne Aussagewert für die Bundesanstalt für Arbeit, da das SGB alle sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse als gleichwertig betrachtet.

Zu Ziff. 45 - § 57 SGB III - Überbrückungsgeld

Der Verband Berufliche Qualifizierung begrüßt die Neuregelung, die das Überbrückungsgeld künftig zur Pflichtleistung werden läßt. Es ist verstärkt festzustellen, daß Teilnehmer aus einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung heraus eine selbständige Tätigkeit beginnen. Diese Art der Arbeitsaufnahme wird durch die Zahlung von Überbrükkungsgeld erheblich begünstigt. Mißbrauch und Mitnahmeeffekte sind - anders als bei der „Ich-AG“ nicht zu befürchten, weil die Erfolgsaussichten der selbständigen Tätigkeit intensiv überprüft werden. Nach Angaben des Handelsblatts[34] haben im Jahr 2002 123.000 Arbeitslose ein Überbrückungsgeld als Startkapital in die Selbständigkeit genutzt. In den ersten acht Monaten des Jahres 2003 wurden bereits 105.803 Überbrückungsgelder bewilligt.[35]

Zu Ziff. 53 - § 77 SGB III - Grundsatz <Förderung der beruflichen Weiterbildung>

Zu Ziff. 54 - § 78 SGB III - Vorbeschäftigungszeit

Zu Ziff. 55 - § 81 SGB III - Fahrkosten

Zu Ziff. 56 - § 85 SGB III - Anforderungen an Maßnahmen

Die nachfolgende Synopse der geänderten Vorschriften ergibt, daß sich die Bundesregierung auf die - akribische - Regelung der Fahrkosten konzentriert. Außerdem wird die mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eingefügte Regelung wieder aufgehoben, die eine berufliche Weiterbildung auch für Teilzeitbeschäftigte vorsah, die eine Vollzeitbeschäftigung anstreben. Im übrigen handelt es sich bis auf die Änderung des § 85 um Folgeänderungen insbes. aus der Zusammenfassung des Arbeitslosengeldes und des Unterhaltsgeldes zu einer einheitlichen Versicherungsleistung.

Die drängenden Fragen aus dem Bereich der beruflichen Weiterbildung auch diesmal nicht berührt. Die sog. Hartz-Reformen bleiben damit auf die Einführung der Bildungsgutscheine beschränkt.

---

[34] Vgl.: Handelsblatt vom 5.9.2003.

[35] Einen Zuschuß dür die „Ich-AG“ haben in den ersten acht Monaten dieses Jahres 51.589 Arbeitslose erhalten. Quelle: Handelsblatt vom 5.9.2003.

Eine bisher unbeachtete Verschärfung der Situation und Verschlechterung für die sozial Schwächsten tritt durch die Streichung des § 77 Abs. 1 Satz 2 ein: Bisher konnten Arbeitnehmer, die die Vorbeschäftigungszeit nicht erfüllen, durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden. Diese Möglichkeit entfällt künftig. Sie erhalten künftig nicht etwa nur kein Unterhaltsgeld, sondern noch nicht einmal die Maßnahmekosten. Damit bleibt die Möglichkeit, an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung teilzunehmen, vielfach solchen Arbeitslosen verwehrt, die über keinen nennenswerten Abschluß verfügen (z.B. Berufsrückkehrerinnen) und die deshalb eigentlich besonders förderungswürdig betrachtet werden müßten. Das führt dazu, daß langfristige Maßnahmen kein Interesse finden. Hier wird der Gesetzgeber nachdrücklich um Abhilfe gebeten.

Derzeitige Regelung Unterstrichen sind die Änderungen von Hartz I und II.	Geplante Neuregelung Streichungen durch Hartz III sind durchgestrichen, Einfügungen fettgedruckt.
§ 77 Grundsatz (1) Arbeitnehmer können bei Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung durch Übernahme der Weiterbildungskosten und Leistung von Unterhaltsgeld gefördert werden, wenn 1. die Weiterbildung notwendig ist, um sie bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern, eine ihnen drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden, bei Ausübung einer Teilzeitbeschäftigung eine Vollzeitbeschäftigung zu erlangen oder weil bei ihnen wegen fehlenden Berufsabschlusses die Notwendigkeit der Weiterbildung anerkannt ist, 2. die Vorbeschäftigungszeit erfüllt ist, 3. vor Beginn der Teilnahme eine Beratung durch das Arbeitsamt erfolgt ist und 4. die Maßnahme und der Träger der Maßnahme für die Förderung zugelassen sind. Arbeitnehmer, die die Vorbeschäftigungszeit nicht erfüllen, können durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden.	**§ 77 Grundsatz** (1) Arbeitnehmer können bei ~~Teilnahme an Maßnahmen der~~ beruflicher Weiterbildung durch Übernahme der Weiterbildungskosten ~~**und Leistung von Unterhaltsgeld**~~ gefördert werden, wenn 1. die Weiterbildung notwendig ist, um sie bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern, eine ihnen drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden, ~~bei Ausübung einer Teilzeitbeschäftigung eine Vollzeitbeschäftigung zu erlangen~~ oder weil bei ihnen wegen fehlenden Berufsabschlusses die Notwendigkeit der Weiterbildung anerkannt ist, ~~2. die Vorbeschäftigungszeit erfüllt ist,~~ 2. vor Beginn der Teilnahme eine Beratung durch das Arbeitsamt erfolgt ist und 3. die Maßnahme und der Träger der Maßnahme für die Förderung zugelassen sind. Als Weiterbildung gilt die Zeit vom ersten Tag bis zum letzten Tag der Maßnahme mit Unterrichtsveranstaltungen, es sei denn, die Maßnahme ist vorzeitig beendet worden. ~~Arbeitnehmer, die die Vorbeschäftigungszeit nicht erfüllen, können durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden.~~
§ 78 Vorbeschäftigungszeit Die Vorbeschäftigungszeit ist erfüllt, wenn der Arbeitnehmer innerhalb der letzten drei Jahre vor Beginn der Teilnahme 1. mindestens zwölf Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden hat oder 2. die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe erfüllt und Leistungen beantragt hat. Der Zeitraum von drei Jahren gilt nicht für Berufsrückkehrer. Er verlängert sich um die Dauer einer Beschäftigung als Arbeitnehmer im Ausland, die für die weitere Ausübung des Berufes oder für den beruflichen Aufstieg nützlich und üblich ist, längstens jedoch um zwei Jahre.	*§ 78 Vorbeschäftigungszeit* **aufgehoben**

§ 81 Fahrkosten (2) Die Fahrkosten können bis zur Höhe des Betrages übernommen werden, der bei Benutzung eines regelmäßig verkehrenden öffentlichen Verkehrsmittels der niedrigsten Klasse des zweckmäßigsten öffentlichen Verkehrsmittels anfällt, bei Benutzung sonstiger Verkehrsmittel bis zur Höhe der Wegstreckenentschädigung nach § 6 Abs. 1 des Bundesreisekostengesetzes. Bei nicht geringfügigen Fahrpreiserhöhungen hat auf Antrag eine Anpassung zu erfolgen, wenn die Maßnahme mindestens zwei weitere Monate andauert.	**§ 81 Fahrkosten** **(2) Als Fahrtkosten ist für jeden Tag, an dem der Teilnehmer die Bildungsstätte aufsucht, eine Entfernungspauschale für jeden vollen Kilometer der Entfernung zwischen Wohnung und Bildungsstätte von 0,36 Euro für die ersten zehn Kilometer und 0,40 Euro für jeden weiteren Kilometer anzusetzen. Zur Abgeltung der Aufwendungen für die An- und Abreise bei einer erforderlichen auswärtigen Unterbringung sowie für eine Familienheimfahrt ist eine Entfernungspauschale von 0,40 Euro für jeden vollen Kilometer der Entfernung zwischen dem Ort des eigenen Hausstands und dem Ort der Weiterbildung anzusetzen. Für die Bestimmung der Entfernung ist die kürzeste Straßenverbindung maßgebend.**
§ 85 Anforderungen an Maßnahmen (3) Zugelassen werden kann eine Maßnahme nur, wenn sie das Ziel hat, 1. berufliche Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten festzustellen, zu erhalten, zu erweitern, der technischen Entwicklung anzupassen oder einen beruflichen Aufstieg zu ermöglichen, 2. einen beruflichen Abschluß zu vermitteln oder 3. zu einer anderen beruflichen Tätigkeit zu befähigen. Eine Maßnahme, die im Ausland durchgeführt wird, kann nur zugelassen werden, wenn die Weiterbildung im Ausland für das Erreichen des Bildungsziels besonders dienlich ist.	**§ 85 Anforderungen an Maßnahmen** (3) Zugelassen werden kann eine Maßnahme nur, wenn sie das Ziel hat, 1. berufliche Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten ~~festzustellen,~~ zu erhalten, zu erweitern, der technischen Entwicklung anzupassen oder einen beruflichen Aufstieg zu ermöglichen, 2. einen beruflichen Abschluß zu vermitteln oder 3. zu einer anderen beruflichen Tätigkeit zu befähigen. Eine Maßnahme, die im Ausland durchgeführt wird, kann nur zugelassen werden, wenn die Weiterbildung im Ausland für das Erreichen des Bildungsziels besonders dienlich ist.

Die Änderung des § 81 über die Erstattung der Kilometerpauschalen ist inkonsequent. Es mag der Verwaltungsvereinfachung dienen, daß die Differenzierung nach dem jeweils genutzten Verkehrsmittel künftig entfällt. Die Möglichkeit, weitaus höhere Kfz-Kosten abzurechnen, wo öffentliche Verkehrsmittel in Anspruch genommen worden sind, gibt es noch nicht einmal im Beamtenrecht. Sie dürfte im übrigen kaum von der Vorstellung einer vorrangigen Wahl umweltpolitischer Überzeugungen getragen sein. Schließlich ist es inkonsequent, die im ursprünglichen Gesetzentwurf vom 24.7.2003 entsprechend für Auszubildende vorgesehene Änderung des § 67 Abs. 2 zurückzunehmen.

Eignungsfeststellungen sollen künftig, so die Begründung des Gesetzentwurfs, nicht mehr im Rahmen der beruflichen Weiterbildung erfolgen, sondern nur noch über das Instrument der Trainingsmaßnahmen gemäß § 48 ff. SGB III. Diese Absicht wird durch die Streichung des Wortes „festzustellen“ in § 85 Abs. 3 Ziff. 1 manifestiert. Der Gesetzgeber wird gebeten, diese Regelung nicht zu übernehmen. Im Kapitel „B. Maßnahmen zur Qualitätssicherung“ wurde eingehend erläutert, wieso gerade Eignungsfeststellungen zu den grundlegenden Aufgaben eines Weiterbildungsträgers gehören und entscheidender Bestandteil einer qualitativ hochwertigen Betreuung der potentiellen Teilnehmer sind. Es ist deswegen überflüssig und kostentreibend, eine eigenständige Trainingsmaßnahme - überdies noch bei einem anderen Unternehmen - mit dem Ziel der Eignungsfeststellung voranzustellen. Angeregt wird vielmehr, für diejenigen Arbeitslosen, die für eine berufliche Weiterbildung in Betracht kommen, die Eignungsfeststellung in die Weiterbildungsmaßnahme zu integrieren und dem Bildungsträger auch zu honorieren.

Zu Ziff. 63- § 120 SGB III - Sonderfälle der Verfügbarkeit

Die Neuregelung des § 120 Abs. 3 über die Teilnahme an nicht geförderten Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung erscheint aus der Sicht der Weiterbildungsträger ergänzungsbedürftig. Man sollte von dem Leistungsberechtigten nicht verlangen, die Maßnahme abzubrechen, sobald eine berufliche Eingliederung - sei es auch nur durch ein befristetes Beschäftigungsangebot - in Betracht kommt. Die Eigenbemühungen eines Arbeitslosen, der sogar die Kosten für die

Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme selbst aufbringt, sollten eher honoriert werden, indem er zumindest den nächsterreichbaren Abschluß auch dann noch absolvieren darf, auch wenn sich eine Möglichkeit zur Vermittlung in den Arbeitsmarkt ergibt. Da das Arbeitslosengeld künftig ohnehin nur noch für die Dauer von zwölf Monaten gezahlt werden soll, sind Mißbräuche nicht mehr zu befürchten. Hilfsweise reicht eine Regelung aus, derzufolge der Anspruch auf Arbeitslosengeld ab dem Zeitpunkt entfällt, in dem der Teilnehmer einer ungeförderten Maßnahme die konkrete Arbeitsaufnahme verweigert. Als ausgesprochen leistungshemmend erweist es sich weiter, daß sich der Arbeitslose bereits vor Beginn der Teilnahme gegenüber der Agentur für Arbeit und gegenüber dem Maßnahmeträger zum vorzeitigen Abbruch verpflichten muß. Der Gesetzgeber wird daher gebeten, den § 120 Abs. 3 entsprechend abzuändern.

Zu Ziff. 62 - Vor 117 ff. SGB III - Überblick über die Berechnung des Arbeitslosengeldes

Die Regelungen zur Berechnung des Arbeitslosengeldes werden durch die geplante Neuregelung nicht vereinfacht, da die Vorschriften, die für den Normalfall gelten, mit unzähligen Ausnahmevorschriften durchsetzt sind. Anordnung und Formulierung der einzelnen Vorschriften sind in ihrer Verständlichkeit schlichtweg eine Zumutung für den Normalbürger. Das Sozialgesetzbuch gestaltet sich zwischenzeitlich komplizierter als das Steuerrecht.

Um dem Leser dieser Stellungnahme die Ableitung der für den Bereich der beruflichen Weiterbildung geplanten Änderungen zu ermöglichen, werden die zur Verdeutlichung der Grundstruktur erforderlichen Regelungen in einer Synopse dargestellt.

Geltendes Recht	Gesetzentwurf
	§ 117 Anspruch auf Arbeitslosengeld **(1) Arbeitnehmer haben Anspruch auf Arbeitslosengeld** 1. bei Arbeitslosigkeit oder, 2. bei beruflicher Weiterbildung.
§ 117 Anspruch auf Arbeitslosengeld **(1) Anspruch auf Arbeitslosengeld haben Arbeitnehmer die** 1. arbeitslos sind, 2. sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet und 3. die Anwartschaftszeit erfüllt haben.	*§ 118 Anspruchsvoraussetzungen bei Arbeitslosigkeit* **(1) Anspruch auf Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit haben Arbeitnehmer, die** 1. arbeitslos sind, 2. sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet und 3. die Anwartschaftszeit erfüllt haben. **(2) Der Arbeitnehmer kann bis zur Entscheidung über den Anspruch bestimmen, daß dieser nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt entstehen soll.**
§ 118 Arbeitslosigkeit **(1) Arbeitslos ist ein Arbeitnehmer, der** 1. vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht (Beschäftigungslosigkeit) und 2. eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung sucht (Beschäftigungssuche).	§ 119 Arbeitslosigkeit **(1) Arbeitslos ist ein Arbeitnehmer, der** 1. nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht (Beschäftigungslosigkeit), 2. sich bemüht, seine Beschäftigungslosigkeit zu beenden (Eigenbemühungen) und 3. den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung steht (Verfügbarkeit).
§ 123 Anwartschaftszeit	§ 123 Anwartschaftszeit

Die Anwartschaftszeit hat erfüllt, wer in der Rahmenfrist 1. mindestens zwölf Monate, 2. als Wehrdienstleistender ... 3. als Saisonarbeiter mindestens sechs Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden hat.	**Die Anwartschaftszeit hat erfüllt, wer in der Rahmenfrist mindestens zwölf Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden hat.**
§ 124 Rahmenfrist **(1) Die Rahmenfrist beträgt drei Jahre und beginnt mit Erfüllung aller sonstigen Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld.** **(2) Die Rahmenfrist reicht nicht in eine vorangegangene Rahmenfrist hinein, in der der Arbeitslose eine Anwartschaftszeit erfüllt hatte.** **(3) In die Rahmenfrist werden nicht eingerechnet** 1. Zeiten, in denen der Arbeitlose als Pflegeperson ... einen Angehörigen ... wenigstens 14 Stunden wöchentlich gepflegt hat, 3. Zeiten einer mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassenden selbständigen Tätigkeit, 4. Zeiten, in denen der Arbeitslose Unterhaltsgeld nach diesem Buch bezogen oder nur deshalb nicht bezogen hat, weil andere Leistungen vorrangig waren oder die Maßnahme nach § 92 Abs. 2 Satz 2 anerkannt worden ist, 5. Zeiten, in denen der Arbeitslose von einem Rehabilitationsträger Übergangsgeld wegen einer berufsfördernden Maßnahme bezogen hat. Die Rahmenfrist endet im Falle der Nummern 3 bis 5 spätestens nach fünf Jahren seit ihrem Beginn.	*§ 124 Rahmenfrist* **(1) Die Rahmenfrist beträgt <u>zwei Jahre</u> und beginnt mit Erfüllung aller sonstigen Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld.** **(2) Die Rahmenfrist reicht nicht in eine vorangegangene Rahmenfrist hinein, in der der Arbeitslose eine Anwartschaftszeit erfüllt hatte.** **(3) In die Rahmenfrist werden Zeiten nicht eingerechnet,** **in denen der Arbeitslose von einem Rehabilitationsträger Übergangsgeld wegen einer berufsfördernden Maßnahme bezogen hat. In diesem Falle endet die Rahmenfrist spätestens nach fünf Jahren seit ihrem Beginn.**
	§ 124a Anspruchsvoraussetzungen bei beruflicher Weiterbildung **(1) Anspruch auf Arbeitslosengeld hat auch ein Arbeitnehmer, der die Voraussetzungen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit allein wegen einer nach § 77 geförderten beruflichen Weiterbildung nicht erfüllt.** **(2) Bei einem Arbeitnehmer, der vor Eintritt in die Maßnahme nicht arbeitslos war, gelten die Voraussetzungen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit als erfüllt, wenn er** 1. bei Eintritt in die Maßnahme einen Anspruch auf

	Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit hätte, der weder ausgeschöpft noch erloschen ist, oder 2. die Anwartschaftszeit im Falle von Arbeitslosigkeit am Tage des Eintritts in die Maßnahme der beruflichen Weiterbildung erfüllt hätte; insoweit gilt der Tag des Eintritts in die Maßnahme als Tag der persönlichen Arbeitslosmeldung.
§ 127 Grundsatz **(1) Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld richtet sich** 1. nach der Dauer der Versicherungspflichtverhältnisse innerhalb der um vier Jahre erweiterten Jahresfrist und 2. dem Lebensalter, das der Arbeitslose bei der Entstehung des Anspruchs vollendet hat. Die Vorschriften des Ersten Titels zum Ausschluß von Zeiten bei der Erfüllung der Anwartschaftszeit und zur Begründung der Rahmenfrist durch eine vorangegangene Rahmenfrist gelten entsprechend. **(2) Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld beträgt ...** **<Staffelung nach § 127 Abs. 2>** (2a) betr.: Wehr- und Zivildienstleistende. (3) betr.: Saisonarbeiter. (4) Die Dauer des Anspruchs verlängert sich um die Restdauer des wegen Entstehung eines neuen Anspruchs, wenn nach Entstehung des erloschenen Anspruchs noch nicht sieben Jahre verstrichen sind; sie verlängert sich längstens bis zu der dem Lebensalter des Arbeitslosen zugeordnete Höchstdauer.	§ 127 Grundsatz **(1) Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld richtet sich** 1. nach der Dauer der Versicherungspflichtverhältnisse innerhalb der um vier Jahre erweiterten Jahresfrist und 2. dem Lebensalter, das der Arbeitslose bei der Entstehung des Anspruchs vollendet hat. Die Vorschriften des Ersten Titels zum Ausschluß von Zeiten bei der Erfüllung der Anwartschaftszeit und zur Begründung der Rahmenfrist durch eine vorangegangene Rahmenfrist gelten entsprechend. **(2) Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld beträgt ...** **<Staffelung nach § 127 Abs. 2>** (2a) *<gestrichen>* (3) *<gestrichen>* (4) Die Dauer des Anspruchs verlängert sich um die Restdauer des wegen Entstehung eines neuen Anspruchs, wenn nach Entstehung des erloschenen Anspruchs noch nicht sieben Jahre verstrichen sind; sie verlängert sich längstens bis zu der dem Lebensalter des Arbeitslosen zugeordnete Höchstdauer.
§ 128 Minderung der Anspruchsdauer **(1) Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld mindert sich um** 1. ... ... 7. ... 8. jeweils einen Tag für jeweils zwei Tage, für die ein Anspruch auf Unterhaltsgeld erfüllt worden ist.	§ 128 Minderung der Anspruchsdauer **(1) Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld mindert sich um** 1. ... ... 7. ... 8. jeweils einen Tag für jeweils zwei Tage, für die ein Anspruch auf Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung nach diesem Buch erfüllt worden ist.
§ 129 Grundsatz	§ 129 Grundsatz

Das Arbeitslosengeld beträgt 1. für Arbeitslose <mit mindestens einem Kind> 67 Prozent (erhöhter Leistungssatz), 2. für die übrigen Arbeitslosen 60 Prozent des pauschalierten Nettoentgelts (Leistungsentgelt), das sich aus dem Bruttoentgelt ergibt, das der Arbeitslose im Bemessungszeitraum erzielt hat (Bemessungsentgelt).	**Das Arbeitslosengeld beträgt** 1. für Arbeitslose <mit mindestens einem Kind> 67 Prozent (erhöhter Leistungssatz), 2. für die übrigen Arbeitslosen 60 Prozent des pauschalierten Nettoentgelts (Leistungsentgelt), das sich aus dem Bruttoentgelt ergibt, das der Arbeitslose im Bemessungszeitraum erzielt hat (Bemessungsentgelt).
§ 130 Bemessungszeitraum **(1) Der Bemessungszeitraum umfaßt die Entgeltabrechnungszeiträume, die in den letzten 52 Wochen vor der Entstehung des Anspruchs, in denen Versicherungspflicht bestand, enthalten sind und beim Ausscheiden des Arbeitslosen aus dem Versicherungspflichtverhältnis vor der Entstehung des Anspruchs abgerechnet waren.** **(2) Enthält der Bemessungszeitraum weniger als 39 Wochen mit Anspruch auf Entgelt, so verlängert er sich um weitere Entgeltabrechnungszeiträume, bis 39 Wochen mit Anspruch auf Entgelt erreicht sind. ...**	*§ 130 Bemessungszeitraum und Bemessungsrahmen* **(1) Der Bemessungszeitraum umfaßt die beim Ausschieden des Arbeitslosen aus dem jeweiligen Beschäftigungsverhältnis abgerechneten Entgeltabrechnungszeiträume der versicherungspflichtigen Beschäftigungen im Bemessungsrahmen. Der Bemessungsrahmen umfaßt ein Jahr; er endet mit dem letzten Tag des letzten Versicherungspflichtverhältnisses vor der Entstehung des Anspruchs.** **(3) Der Bemessungsrahmen wird auf zwei Jahre erweitert, wenn** 1. der Bemessungszeitraum weniger als 150 Tage mit Anspruch auf Arbeitslosengeld enthält oder 2. es mit Rücksicht auf das Bemessungsentgelt im erweiterten Bemessungsrahmen unbillig hart wäre, von dem Bemessungsentgelt im Bemessungsrahmen auszugehen.
§ 131 Bemessungszeitraum in Sonderfällen **(1) Wäre es mit Rücksicht auf das Entgelt, das der Arbeitslose in Zeiten der Versicherungspflichtverhältnisse in den letzten zwei Jahren vor dem Ende des Bemessungszeitraumes überwiegend erzielt hat, unbillig hart, ... ist der Bemessungszeitraum auf diese zwei Jahre zu erweitern, ...**	*< siehe § 130 >*
§ 132 Bemessungsentgelt **(1) Bemessungsentgelt ist das im Bemessungszeitraum durchschnittlich auf die Woche entfallende Entgelt. Entgelt, von dem Beiträge nicht zu erheben sind, bleibt außer Betracht.**	*§ 131 Bemessungsentgelt* **(1) Bemessungsentgelt ist das durchschnittlich auf den Tag entfallende beitragspflichtige Arbeitsentgelt.** **(4) Hat der Arbeitslose innerhalb der letzten zwei Jahre vor Entstehung des Anspruchs Arbeitslosengeld bezogen, ist Bemessungsentgelt mindestens das Entgelt, nach dem das Arbeitslosengeld zuletzt bemessen worden ist.**
§ 133 Sonderfälle des Bemessungsentgelts	

(1) Hat der Arbeitslose innerhalb der letzten drei Jahre vor der Entstehung des Anspruchs Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen, ist Bemessungsentgelt mindestens das Entgelt, nach dem das Arbeitslosengeld oder die Arbeitslosenhilfe zuletzt bezogen worden ist. **(4) Kann ein Bemessungszeitraum von mindestens 39 Wochen mit Anspruch auf Entgelt ... innerhalb der letzten drei Jahre vor Entstehung nicht festgestellt werden, ist Bemessungsentgelt das tarifliche Arbeitsentgelt derjenigen Beschäftigung, auf die das Arbeitsamt die Vermittlungsbemühungen für den Arbeitslosen in erster Linie zu erstrecken hat.**	<siehe § 131 Abs. 4> *§ 132 Fiktive Bemessung* **(1) Kann ein Bemessungszeitraum von mindestens 150 Tagen mit Anspruch auf Arbeitsentgelt innerhalb des auf zwei Jahre erweiterten Bemessungsrahmens nicht festgestellt werden, ist als Bemessungsentgelt ein fiktives Arbeitsentgelt zugrunde zu legen.** **(2) Für die Feststellung des fiktiven Arbeitsentgelts ist der Arbeitslose der Qualifikationsgruppe zuzuordnen, die der beruflichen Qualifikation entspricht, die für die Beschäftigung erforderlich ist, auf die die Agentur für Arbeit die Vermittlungsbemühungen für den Arbeitslosen in erster Linie zu erstrecken hat.** < folgen: Qualifikationsgruppen>
§ 134 Entgelt bei versicherungspflichtiger Beschäftigung **(1) Für Zeiten einer Beschäftigung ist als Entgelt nur das beitragspflichtige Arbeitsentgelt zu berücksichtigen, das der Arbeitslose erzielt hat. ...** **(2) Als Entgelt ist zugrunde zu legen,** 5. für die Zeiten einer Beschäftigung zur Berufsausbildung mit Leistung von Unterhaltsgeld nach diesem Buch das Arbeitsentgelt, nach dem das Unterhaltsgeld bemessen worden ist, mindestens das Arbeitsentgelt der Beschäftigung zur Berufsausbildung, ...	
§ 136 Leistungsentgelt **(1) Leistungsentgelt ist das um die gesetzlichen Entgeltabzüge, die bei Arbeitnehmern gewöhnlich anfallen, verminderte Bemessungsentgelt.** **(2) Entgeltabzüge sind Steuern, die Beiträge zur Sozialversicherung und zur Arbeitsförderung sowie die sonstigen gewöhnlich anfallenden Abzüge.**	§ 133 Leistungsentgelt **(1) Leistungsentgelt ist das um pauschalierte Entgeltabzüge verminderte Bemessungsentgelt.** **(2) Entgeltabzüge sind ...**

Wie bereits im Zusammenhang mit § 3 angedeutet, sei mit dem Systemwechsel vom Unterhaltsgeld zum Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung, so die Begründung zum Gesetzentwurf, für die Betroffenen kein leistungsrechtli-

cher Nachteil verbunden. Wie aus den nachfolgenden Berechnungen hervorgeht, bedarf es zumindest noch zahlreicher Klarstellungen, um leistungsrechtliche Nachteile zu vermeiden. Die Bundesregierung wird im Interesse der Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen gebeten, bei der Überleitung des Unterhaltsgeldes in das „Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung“ Kürzungen und sonstige Verschlechterungen auszuschließen.

Zu Ziff. 66 - § 124 SGB III - Rahmenfrist

Zu erheblichen Nachteilen führt die Verkürzung der Rahmenfrist von drei auf zwei Jahre (vgl.: § 124 Abs. 1). Verkürzt gesagt, erhält der Arbeitslose nur dann Leistungen der Arbeitsförderung, wenn er vor Eintritt der Arbeitslosigkeit innerhalb der verkürzten Rahmenfrist mindestens zwölf Monate versicherungspflichtig beschäftigt war. Derzeit braucht der Arbeitslose lediglich in den letzten drei Jahren für die Dauer von zwölf Monaten in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden zu haben, um die Anwartschaftszeit zu erfüllen.

Von ganz entscheidender Bedeutung ist die weiter geplante Streichung des § 124 Abs. 3 Ziff. 1 bis 4 SGB III.[36] Der Gesetzentwurf führt zu einer nicht gerechtfertigten Schlechterstellung insbes. langfristig Beschäftigter, die ihre versicherungspflichtige Tätigkeit für mehr als ein Jahr unterbrechen und anschließend arbeitslos werden. Der nachstehende Beispielsfall verdeutlicht: Wer seine versicherungspflichtige Beschäftigung für mehr als zwölf Monate unterbricht und anschließend arbeitslos wird, verliert seinen Anspruch auf Bezug von Arbeitslosengeld.

Beispielsfall: A, der seit 1990 nachfolgend beschriebene Tätigkeiten ausgeführt hatte, will wissen, ob er die Anwartschaftszeit, also die Eingangsvoraussetzung für den Bezug von Arbeitslosengeld erfüllt hat, wenn er ab dem 1.4.2004 arbeitslos wird.

1.1.1990:	Aufnahme der versicherungspflichtigen Tätigkeit.
30.6.2001:	Beendigung der versicherungspflichtigen Tätigkeit.
1.7.2001:	Pflege eines pflegebedürftigen Angehörigen (bis zum 30.6.2002).
1.7.2002:	Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (bis zum 31.3.2004).
1.4.2004:	Beginn der Arbeitslosigkeit.

Die Antwort hängt davon ab, wie lange A innerhalb der Rahmenfrist versicherungspflichtig beschäftigt war. Die Rahmenfrist wird rückwärts berechnet, beginnend mit dem Tage vor Beginn der Arbeitslosigkeit.

Nach geltendem Recht (§ 124 Abs. 3) werden die Zeiten der Pflege und der selbständigen Tätigkeit nicht in die Rahmenfrist eingerechnet, d.h. es braucht nur der Zeitraum vor dem 1.7.2001 untersucht zu werden. Bis zum 30.6.2003 stand A ununterbrochen in einem versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis, er konnte also in der dreijährigen Rahmenfrist (§ 124 Abs. 1) 36 Beschäftigungsmonate zurücklegen.[37] Die Anwartschaftszeit ist also problemlos erfüllt.

Nach der Neuregelung werden die Zeiten der Pflege und der selbständigen Tätigkeit in die Rahmenfrist eingerechnet. Zudem beträgt die Rahmenfrist nur noch zwei Jahre. Künftig ist also der Zeitraum vom 1.4.2002 bis zum 31.3.2004 zu untersuchen. In diesen Zeitraum fallen Pflege und selbständige Tätigkeit, aber nicht mehr das langjährige versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis. A hat die Anwartschaft somit nicht erfüllt.[38]

Die Streichung des § 124 Abs. 3 Ziff. 1 bis 4 SGB III ist im Zusammenhang mit der Möglichkeit zu sehen, in den betreffenden Fällen freiwillig ein Versicherungspflichtverhältnis gemäß § 28a SGB III zu begründen. A hätte sich also während der Zeiträume, in denen er als Pflegeperson bzw. selbständig tätig war, freiwillig gegen den Eintritt von Arbeitslosigkeit versichern müssen, wenn er, wie bisher, Arbeitslosengeld beziehen wollte. In diesem Falle würde das Arbeitslosengeld nach den niedrigeren Einkünften während Pflege und Selbständigkeit bemessen. Herzuleiten ist, ob Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung durch die geplante Gesetzesänderung einen Nachteil erleiden. Für sie kommt es darauf an, daß die Regelung, wonach Zeiten, in denen der Arbeitslose Unterhaltsgeld bezogen hat, nicht in die Rahmenfrist eingerechnet werden, durch Streichung des § 124 Abs. 3 Nr. 4 künftig entfällt.

Es sind zwei Sachverhalte zu unterscheiden: Der erste, hier relevante, ergibt sich aus einer Abwandlung des vorstehenden Beispiels. Dazu wird unterstellt, daß - nunmehr B - anstatt eine selbständige Tätigkeit auszuüben, während des gleichen Zeitraumes an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung teilgenommen hat. Gefragt ist, ob B deswegen vom Bezug von Arbeitslosengeld wegen Nichterfüllung der Anwartschaftszeit ausgeschlossen ist.

Nach geltendem Recht ist er bekanntlich durch § 124 Abs. 3 Nr. 4 geschützt: Zeiten, in denen der Arbeitslose Unterhaltsgeld bezogen hat ..., werden in die Rahmenfrist nicht eingerechnet. Mit Streichung dieser Norm durch den Gesetzentwurf wird ein Teilnehmer an einer Weiterbildungsmaßnahme wird nicht anders behandelt als derjenige, der eine selbständige Tätigkeit ausübt. Über § 124 Abs. 3 Nr. 4 ist ein Schutz für B künftig nicht zu erreichen.

Das führt aber nur dann zu einer Schlechterstellung des B, wenn die gleiche Rechtsfolge nicht bereits durch eine andere Regelung geltenden Rechts eintritt. Der Gesetzentwurf sieht vor, daß Teilnehmer an einer Weiterbildungsmaßnahme

---

36 Zur Neuregelung des § 28a SGB III siehe dort.

37 Dieses Ergebnis wird auch durch die Bestimmung des § 124 Abs. 3 Satz 2 nicht geändert. Danach endet die Rahmenfrist im Falle der selbständigen Tätigkeit bzw. während des Bezugs von Unterhaltsgeld spätestens nach fünf Jahren. Diese Höchstdauer ist nicht überschritten, weil A nur 1 ¾ Jahre selbständig tätig war und die Zeiten der Pflege außer Betracht bleiben.

38 A hätte die Anwartschaftszeit auch dann nicht erfüllt, wenn die Rahmenfrist weiterhin drei Jahre betrüge. Dann fielen weitere neun Monate des Pflegezeitraums und drei Monate der versicherungspflichtigen Tätigkeit in die Rahmenfrist, mit der Folge, daß A die Mindestdauer von zwölf Monaten auch jetzt noch verfehlt hätte.

künftig Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung erhalten sollen. Diese Systemumstellung bedeutet, daß die Rahmenfrist wegen § 124 Abs. 1 „mit dem Tag vor der Erfüllung aller sonstigen Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld“ beginnt. Abzustellen ist also, zur Berechnung der Rahmenfrist für B, auf den Beginn der Weiterbildungsmaßnahme.

Daher führt die Streichung des § 124 Abs. 3 Nr. 4 allein noch zu keiner Benachteiligung des B. Der maßgebliche Zeitpunkt wird durch die Systemumstellung auf den Beginn der Weiterbildungsmaßnahme vorverlagert. Der Regelung des § 124 Abs. 3 Nr. 4 bedarf es nach der Systemumstellung nicht mehr, da jetzt § 124 Abs. 1 für das gleiche Ergebnis sorgt.

Nun soll aber - gemäß § 128 Abs. 1 Nr. 8 - der Bezug von Arbeitslosengeld bei Weiterbildung - ebenso wie das frühere Unterhaltsgeld - die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit mindern, und zwar jeweils um die hälftige Anzahl von Tagen. Der Bezug für zwei Tage „Arbeitslosengeld bei Weiterbildung“ führt zu einer Kürzung des „Arbeitslosengeldes bei Arbeitslosigkeit“ um einen Tag. Diese Regelung - und nicht die Streichung des § 124 Abs. 3 Nr. 4 SGB III - ist entscheidend für den Umstand, daß B künftig nach Beendigung der Weiterbildungsmaßnahme nur noch für einen reduzierten Zeitraum Arbeitslosengeld erhält. Wird die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, wie in Hartz IV vorgesehen, auf zwölf Monate reduziert, führt die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme von zwei Jahren zur Beendigung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld.

67. - <u>§ 124 a SGB III</u> - Anspruchsvoraussetzungen bei beruflicher Weiterbildung

Der zweite Sachverhalt umfaßt den umgekehrten Fall: Es wird nicht, wie soeben, danach gefragt, ob sich der Anspruch auf Bezug von Arbeitslosengeld nach Beendigung der Weiterbildungsmaßnahme verringert, sondern danach, ob der Teilnehmer an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung künftig „Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung“ erhält, wenn er die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit nicht <mehr> erfüllt, etwa weil der Teilnahme an der Weiterbildungsmaßnahme bereits eine längere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld vorangegangen ist. Auch hier soll nach der Begründung zum Gesetzentwurf keine Schlechterstellung eintreten.

§ 124 a Abs. 1 regelt die Voraussetzungen, unter denen ein Anspruch bei beruflicher Weiterbildung künftig besteht. „Anspruch auf Arbeitslosengeld hat auch ein Arbeitnehmer, der die Voraussetzungen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit allein wegen einer nach § 77 geförderten beruflichen Weiterbildung nicht erfüllt.”[39] Die Formulierung „allein nicht erfüllt“, bedeutet nach allgemeinem Sprachgebrauch, daß ein grundsätzlich gegebener Anspruch nicht ausgeschlossen ist, weil der Teilnehmer an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung teilnimmt.

Schlüsselnorm für den Bezug von Unterhaltsgeld nach geltendem Recht ist § 153. Die Vorschrift hat geringere Voraussetzungen; es genügt, daß die Vorbeschäftigungszeit erfüllt ist. Die Vorbeschäftigungszeit ist gemäß § 78 Abs. 1 erfüllt, wenn der Arbeitnehmer innerhalb der letzten drei Jahre vor Beginn der Teilnahme mindestens zwölf Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden hat oder die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe (!) erfüllt. Gemäß § 190 Abs. 1 haben Anspruch auf Arbeitslosenhilfe Arbeitnehmer, die ... einen Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht haben, weil sie die Anwartschaftszeit nicht erfüllt haben.[40]

§ 124a SGB III-neu hat demgegenüber schärfere Voraussetzungen: Die Bezugnahme auf die Normenkette der §§ 153, 78, 190, 192 SGB III entfällt. Daraus ist abzuleiten: Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung erhält nicht, wer bei Beginn der Maßnahme lediglich die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosenhilfe erfüllt.

Zu Ziff. 71 - §§ 130 bis § 134 SGB III

Das künftige Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung entspricht nur noch im Regelfall, also wenn der Weiterbildungsmaßnahme ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis unmittelbar vorausging, der Höhe des bisherigen Unterhaltsgeldes. Die künftige Regelung des § 132 über die fiktive Bemessung des Bemessungsentgelts, die immer angewendet wird, wenn in dem auf zwei Jahre verlängerten Bemessungsrahmen (vgl. § 130 Abs. 3) ein Anspruch auf Arbeitsentgelt von mindestens 150 Tagen nicht festgestellt werden kann, führt zu einer erheblichen Absenkung des Arbeitslosengeldes bei beruflicher Weiterbildung.

Maßgebend ist künftig nicht mehr § 133 Abs. 4 und damit das individuell erzielbare tarifliche Arbeitsentgelt, sondern eine pauschalierende Regelung. Danach wird der Arbeitslose - entsprechend seiner Vermittlungsfähigkeit in eine von vier Qualifikationsgruppen eingestuft:

Gruppe 1: Hochschul- und Fachhochschulabsolventen – 1/300,

Gruppe 2: Fachschulabschluß, Meisterbrief oder vergleichbare Ausbildung – 1/360,

Gruppe 3: abgeschlossene Ausbildung in einem Ausbildungsberuf – 1/450,

Gruppe 4: keine Ausbildung – 1/600.

---

39 Die Begründung zum Gesetzentwurf hilft nicht weiter. Es heißt dort lediglich: Erforderlich für das Bestehen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld ist insbesondere, daß alle Voraussetzungen für die Übernahme der Weiterbildungskosten erfüllt sind. Die Notwendigkeit der Maßnahme muß im Einzelfall festgestellt sein. An der Ausgestaltung der Weiterbildungsförderung als Ermessensleistung soll nichts geändert werden.

40 Weiter müssen sie innerhalb der einjährigen Vorfrist des § 192 Arbeitslosengeld bezogen haben und bedürftig sein.

Die Bruchzahl bezeichnet die Größe für die fiktiven Berechnung des Arbeitsentgelts, sie bezieht sich auf die Bezugsgröße im Sinne des § 18 SGB IV. „Bezugsgröße ist das Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung im vorvergangenen Kalenderjahr."

Beispiel: Das fiktive Bemessungsentgelt eines in Bonn wohnhaften Arbeitslosen, der im Jahr 2004 in einen Ausbildungsberuf vermittelt werden soll (Gruppe 3), bemißt sich nach der Bezugsgröße (West) für 2002, das sind 28.140 EUR. Bei täglicher Betrachtungsweise nach § 132 SGB III sind das 28.140 EUR x 1/450 = 62,53 EUR.

Wohnt der Arbeitslose hingegen in Leipzig, gilt die Bezugsgröße (Ost) für 2002 in Höhe von 23.520 EUR. Das fiktive Bemessungsentgelt beträgt also in diesem Fall 23.520 EUR x 1/450 = 52,26 EUR. Aus diesem fiktiven Bemessungsentgelt wird dann, nach rechnerischem Abzug der Sozialabgaben und Steuern, das Arbeitslosengeld bei Weiterbildung bemessen.

Zu Ziff. 73 - § 141 SGB III - Anrechnung von Nebeneinkommen

Der Gesetzgeber wird gebeten, die weitgehende Anrechnungsfreiheit von Einkünften aus Nebenverdiensten für Teilnehmer an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung beizubehalten. Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen können Nebeneinkünfte üblicherweise aus Betriebspraktika erzielen. Das schafft einen zusätzlichen Anreiz, ihre Weiterbildung als erfolgbringend anzusehen und sich engagiert einzusetzen. Daher wäre es richtig, ihnen diese Bezüge im bisherigen Umfang zu belassen. Die Regelung steht im übrigen im Einklang mit dem öffentlichen Dienstrecht.

Derzeit (vgl.: § 159 Abs. 2) ist das Arbeitsentgelt anrechnungsfrei, soweit es (nach Abzug der Steuern und der Beitragsanteile zur Sozialversicherung und zur Arbeitsförderung) zusammen mit dem Unterhaltsgeld das dem Unterhaltsgeld zugrundeliegende Leistungsentgelt nicht übersteigt. Künftig (vgl. § 141 Abs. 4) soll die Grenze für die Anrechnungsfreiheit von Nebenverdiensten bei beruflicher Weiterbildung einheitlich auf 400,-- EUR pro Monat herabgesetzt werden. Das gilt offensichtlich auch für die Fälle, in denen der Teilnehmer nur noch Arbeitslosengeld II auf Sozialhilfeniveau erhält (vgl. dazu einen Fall der Umschulung zum Altenpfleger, bei § 3).

Geltendes Recht: § 159 Absatz 2 SGB III	Gesetzentwurf: § 141 Abs. 4 SGB III
Leistungen, die der Bezieher von Unterhaltsgeld 1. von seinem Arbeitgeber oder dem Träger der Maßnahme wegen der Teilnahme an der Maßnahme oder 2. auf Grund eines früheren oder bestehenden Arbeitsverhältnisses ohne Ausübung einer Beschäftigung für die Zeit der Teilnahme erhält oder zu beanspruchen hat, werden auf das Unterhaltsgeld angerechnet, soweit sie nach Abzug der Steuern und der Beitragsanteile zur Sozialversicherung und zur Arbeitsförderung zusammen mit dem Unterhaltsgeld das dem Unterhaltsgeld zugrundeliegende Leistungsentgelt übersteigen.	Leistungen, die der Bezieher von Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung 1. von seinem Arbeitgeber oder dem Träger der Maßnahme wegen der Teilnahme ~~an der Maßnahme~~ oder 2. auf Grund eines früheren oder bestehenden Arbeitsverhältnisses ohne Ausübung einer Beschäftigung für die Zeit der Teilnahme erhält ~~oder zu beanspruchen hat~~, werden nach Abzug der Steuern, des auf den Arbeitnehmer entfallenden Anteils der Sozialversicherungsbeiträge und eines Freibetrages von 400 Euro monatlich auf das Arbeitslosengeld angerechnet.

76. - § 144 SGB III - Ruhen bei Sperrzeit

Die Neufassung des § 144 ist aus Sicht der Weiterbildungsträger unproblematisch. Entscheidend kommt es weiterhin darauf an, daß die Weigerung, an einer Weiterbildungsmaßnahme teilzunehmen, oder der Abbruchs bzw. Ausschluß von der Teilnahme zu einer Sperrzeit führt.

90. - § 170 SGB III - Erheblicher Arbeitsausfall (Kurzarbeitergeld)

Die Neuregelung des § 170 wird begrüßt, wonach bei der Beantragung von Kurzarbeitergeld die Auflösung eines Arbeitszeitguthabens künftig auch nicht mehr verlangt werden soll, wenn das Arbeitszeitguthaben - bei Regelung in einem Tarifvertrag oder aufgrund eines Tarifvertrages - zum Zwecke der Qualifizierung bestimmt ist.

120. - § 216 a bis § 216 b SGB III - Transferleistungen

Die breite Ausgestaltung der Maßnahmen, die durch Transfermaßnahmen gemäß § 216a Abs. 1 Satz 2 förderfähig sind, erscheint sinnvoll, weil damit ein flexibel einsetzbares Instrument zur Verfügung steht, Arbeitnehmer im Falle anstehender Betriebsänderungen auf eine neue Aufgabe vorzubereiten. Da eine angemessene Beteiligung des Arbeitgebers an den Kosten Voraussetzung ist, ist eine mißbräuchliche Verwendung weitgehend ausgeschlossen. Der in § 216 a Abs. 1 aufgeführten Qualitätskriterien bedürfte es eigentlich nicht. Ebenso wie im Rahmen des § 77 wird eine strengere und weitaus effektivere Regelung befürwortet.

Positiv ist weiter, daß die Förderung der einzelnen Maßnahme durch Transferleistungen künftig nicht mehr davon abhängig sein soll, daß die Maßnahme Gegenstand eines Sozialplanes ist. Mit der Aufhebung des § 255 SGB III entfallen

zwangsläufig die betriebsverfassungsrechtlichen Voraussetzungen, etwa der vorangegangene Versuch eines Interessenausgleichs. Als sinnvoll wird schließlich die Voraussetzung erachtet, daß Transfermaßnahmen nur von Dritten, also nicht vom Arbeitgeber erbracht werden dürfen.

Die geplante Neuregelung des § 216b Abs. 6 zum Transferkurzarbeitergeld bei Weiterbildungsmaßnahmen wird nachdrücklich befürwortet. Es ist erfolgversprechend, den Arbeitgeber zu verpflichten, geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten anbieten. Auch entspricht es dem gesetzgeberischen Ziel, Sozialpläne und Arbeitsförderung miteinander zu verbinden, d.h. Sozialplanmittel nicht nur für Abfindungen, sondern auch für beschäftigungswirksame Aktivitäten zu nutzen. Bei Betriebsveränderungen bzw. Umstrukturierungen mit erforderlichem Personalabbau sollen die betroffenen Arbeitnehmer bereits aus dem noch laufenden Beschäftigungsverhältnis heraus bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz unterstützt werden. Dafür werden sie von der Bundesanstalt für Arbeit unterstützt.

Mit dem neuen Höchstbetrag von 2.500,-- EUR pro Teilnehmer lassen sich umfangreiche Qualifizierungsprogramme, anders als bisher nicht mehr durchführen. Gegenüber dem bisherigen § 257 SGB III ergibt sich eine drastische Reduzierung der Zuschüsse. Nach § 257 SGB III-alt kann als Zuschuß „höchstens ein Betrag geleistet werden, der sich errechnet, indem die Zahl der Teilnehmer zu Beginn der Maßnahme mit den durchschnittlichen jährlichen Aufwendungen an Arbeitslosengeld je Bezieher ... vervielfacht wird.“ Folge der Kürzung ist eine Mehrbelastung der Bundesagentur für Arbeit mit Weiterbildungsmaßnahmen im Sinne der §§ 77 ff. SGB III.

Es wird weiter angeregt, das der Qualifizierungsmaßnahme vorgeschaltete Profiling durch den Bildungsträger vornehmen zu lassen, der auch für die mögliche Maßnahme zur beruflichen Weiterbildung in Betracht gezogen wird. Dieser ist aufgrund seiner Erfahrung am besten in der Lage, die Eingliederungsaussichten zu beurteilen.

Gegenüber geltendem Recht erscheint der Gesetzentwurf aber deshalb als Rückschritt, weil künftig nur noch Arbeitnehmer mit Qualifizierungsdefiziten an Qualifizierungsmaßnahmen teilhaben sollen, nicht mehr aber diejenigen, die ihren derzeit noch aktuellen Qualifizierungsstand lediglich erhalten oder verbessern müssen.

Positiv ist schließlich, daß die Begrenzung des Transferkurzarbeitergeldes auf 12 Monate festgeschrieben wurde – mit dem ausdrücklichen Ziel, mißbräuchliche Gestaltungsweisen bei vorgezogener Altersteilzeit einzuschränken.

Durch eine zusätzliche Regelung sollte sichergestellt werden, daß die Förderung nicht solche Unternehmen zugute kommt, die die Kosten eines Beschäftigungsabbaus planmäßig über die Bundesanstalt für Arbeit abzuwickeln versuchen. Es steht zu befürchten, daß die betrieblichen Personal-Service-Agenturen in Zukunft verstärkt zum Outplacement überzähliger Mitarbeiter eingesetzt werden. Das ist insbesondere deshalb naheliegend, weil die Förderung von Transfermaßnahmen - im Grundsatz zutreffend - künftig als Pflichtleistung ausgestaltet ist. In jüngster Zeit mußte festgestellt werden, daß ehemals im Besitz der öffentlichen Hand befindliche Gesellschaften über betriebliche Personal-Service-Agenturen in großem Stil Mitarbeiter sogar abbauen, um das Unternehmen börsentauglich zu machen. Hier reicht es nicht aus, den Bezug von Transferleistungen an die Verpflichtung des Arbeitgebers zu koppeln, Arbeitsplätze bei dritten Unternehmen anzubieten.

Geltendes Recht: § 175 Abs. 1 Satz 4 SGB III	Gesetzentwurf: § 216 b Abs. 6 SGB III
Die Zeiten des Arbeitsausfalls sollen vom Betrieb dazu genutzt werden, die Vermittlungsaussichten der Arbeitnehmer insbesondere durch eine berufliche Qualifizierung, zu der auch eine zeitlich befristete Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber gehören kann, zu verbessern.	Während des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld hat der Arbeitgeber den geförderten Arbeitnehmern Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten. Hat die Maßnahme zur Feststellung der Eingliederungsaussichten ergeben, daß Arbeitnehmer Qualifizierungsdefizite aufweisen, soll der Arbeitgeber geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten anbieten. Als geeignete Maßnahme gilt auch eine zeitlich begrenzte, längstens sechs Monate dauernde Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber. ...

Mit der Änderung zur Pflichtleistung entfällt eine zentrale Koordination dieser Maßnahme. Das jetzige System der Beratung, Koordination und Durchführung wird zerschlagen. Die Maßnahmeverwaltung und Aufsicht durch die jeweiligen Landesarbeitsämter entfällt ab 1. Januar 2004. Künftig wird das für den Arbeitnehmer zuständige Arbeitsamt wird für die Genehmigung der Transfermaßnahmen zuständig sein. Hierdurch entfällt die Beauftragung an einen Maßnahmeträger durch den Betrieb und damit die Koordination der Maßnahmen für die betroffenen Mitarbeiter eines Betriebes. Die Bundesanstalt für Arbeit hat durch den Wegfall einer zentralen Koordinationsstelle ein bisher sehr erfolgreiches Instrument der präventiven Arbeitsförderung aus der Hand gegeben. Die erfolgreiche Arbeit der Maßnahmeträger, die ein - speziell auf den Betrieb und die betroffenen Arbeitnehmer bezogenes - Bündel an Maßnahmen (persönliches Coaching, Profiling, Bewerbungstraining und individuelle Kurzqualifikationen) entwickelt und eingesetzt haben, wird faktisch beendet, wenn nicht bei den zuständigen Arbeitsämtern eine neue Koordinationsstelle eingeführt wird.

121. - § 217 SGB III - Eingliederungszuschüsse

Es erscheint kontraproduktiv, Eingliederungszuschüsse künftig nur noch für die Eingliederung von Arbeitnehmern mit Vermittlungshemmnissen zu bewilligen. Gerade nach Kurzfristmaßnahmen der §§ 48ff. lassen sich Arbeitgeber mit

einem Eingliederungszuschuß dazu bewegen, die Einstellung vorzunehmen, obgleich der Bewerber in Bezug auf die neue Aufgabe noch Qualifizierungs- und Leistungsdefizite aufweist. Aber auch nach einer längeren Weiterbildungsmaßnahme muß der Arbeitgeber häufig mit materiellen Anreizen überzeugt werden, den Absolventen trotz seines Abschlußzeugnisses einzustellen. Da Förderhöhe (maximal 50% des Arbeitsentgelts) sowie Förderdauer (höchstens 12 Monate) ohnehin eingeschränkt werden und sich künftig strikt am Umfang der Minderleistung und an den jeweiligen Eingliederungserfordernissen orientieren sollen, wird angeraten, Eingliederungszuschüsse auch weiterhin grundsätzlich allen Arbeitslosen zukommen zu lassen, die die sonstigen Voraussetzungen dafür erfüllen.

Zu Ziff. 140 - § 260 SGB III - Grundsatz (Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen)

Es bestehen keine Bedenken, Strukturanpassungsmaßnahmen (bisher §§ 272ff.) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen künftig zu einer einheitlichen Förderung (§§ 260ff.) zusammenzufassen. Die Zielsetzungen, die mit der Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen künftig verbunden sind, sollten jedoch klarer hervorgehoben werden.

Der Verzicht auf das bisherige Ziel, daß die Eingliederungsaussichten verbessert werden sollen, ist nicht hinnehmbar und führt zur dauerhaften Ausgrenzung. Folgt man der Begründung zum Gesetzentwurf, dürfte ein ehemaliger ABM-Teilnehmer künftig mit dem Makel der fehlenden Eingliederungsfähigkeit behaftet sein. Angesichts der Vielfalt der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist eine genauere Differenzierung nötig. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden im Regelfall bewilligt, weil notwendige Maßnahmen durch reguläre Löhne von den Kommunen nicht finanziert werden können, also weil die nachgefragte Arbeit schlichtweg zu teuer ist. Das bedeutet aber noch lange nicht, daß die eingesetzte ABM-Kraft nicht gleichwohl gute Arbeitsleistungen erbringt.

Zu Ziff. 141 - § 261 SGB III - Förderungsfähige Maßnahmen

Besonderes Gewicht ist bei der Neuregelung darauf zu legen, daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nur noch gefördert werden, „wenn eine Beeinträchtigung der Wirtschaft als Folge der Förderung nicht zu befürchten ist“ (§ 260 Abs. 1 Ziff. 3). Es muß unbedingt vermieden werden, daß die Kommunen mit den Unternehmen vor Ort in Wettbewerb treten und dabei qualifizierte Handwerksbetriebe vom Markt verdrängen. Aus Sicht der Weiterbildungsträger läßt sich das am ehesten durch das Merkmal der Zusätzlichkeit der auszuführenden Maßnahme bewerkstelligen.[41] Die Erweiterung des Kreises der förderungsfähigen Maßnahmen durch § 261 auf solche Arbeiten, die ohne die Förderung „nicht in diesem Umfang“ durchgeführt würden, ist daher abzulehnen.

Die Änderung des § 261 Abs. 4 wird nachdrücklich bedauert, weil zu erwarten ist, daß ABM-Kräfte künftig nur noch in eingeschränktem Umfang an Qualifizierungsmaßnahmen teilhaben.

Geltendes Recht: § 261 Abs. 4 SGB III	Gesetzentwurf: § 261 Abs. 4 SGB III
Maßnahmen in Eigenregie des Trägers sind nur förderungsfähig, wenn sie Qualifizierungs- oder Praktikumanteile von mindestens 20 Prozent der Zuweisungsdauer der geförderten Arbeitnehmer enthalten; dies gilt nicht für Arbeitnehmer, die das 55. Lebensjahr vollendet haben. Die Zeiten einer begleitenden beruflichen Qualifizierung dürfen 20 Prozent, die Zeiten eines betrieblichen Praktikums 40 Prozent und zusammen 50 Prozent der Zuweisungsdauer eines Arbeitnehmers nicht überschreiten.	Angemessene Zeiten einer begleitenden beruflichen Qualifizierung und eines beruflichen Praktikums sind förderungsfähig.

Die Pflicht der ABM-Träger, bei Eigenregiemaßnahmen einen Qualifizierungs- und Praktikumanteil vorzusehen, hat bislang bewirkt, daß ABM-Kräfte nicht einfach als billige Arbeitskraft eingesetzt wurden. 20 Prozent der Zuweisungsdauer entspricht bei einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von einem Jahr immerhin mehr als zwei Monaten; in dieser Zeit lassen sich die Eingliederungsaussichten im Normalfall erheblich verbessern. Der Verband Berufliche Qualifizierung empfiehlt nachdrücklich, den Qualifizierungsanteil bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auszubauen. Erst dadurch kann bewirkt werden, daß ABM-Teilnehmer wieder eine Chance in im sog. Ersten Arbeitsmarkt erhalten.

142. - <u>§ 262 SGB III</u> - Vergabe von Arbeiten

Die Abschaffung der bisherigen Vergabe-ABM ist ordnungspolitisch verfehlt. Die Regelung des § 262 Abs. 1 Satz 1, „Maßnahmen im gewerblichen Bereich sind nur förderungsfähig, wenn sie an ein Wirtschaftsunternehmen vergeben werden,“ sollte daher beibehalten werden. Sie sichert die Wettbewerbsneutralität der Kommunen und verhindert, daß Kommunen durch ihre Wirtschaftsbetriebe am Markt als Konkurrenten zu den örtlichen Handwerksbetrieben auftreten.

Zu Ziff. 144 - § 264 SGB III - Zuschüsse zu den Lohnkosten

Die Zuschüsse zu den Lohnkosten sind auch nach der Neuregelung unangemessen hoch. Es wird angeregt, sie auf das Maß zu reduzieren, welches künftig bei Eingliederungszuschüssen vorgesehen ist. Statt des Kriteriums der Minderlei-

[41] Vgl.: umfassend mit Einzelbeispielen: Johann Eekhoff, Brachliegende Fähigkeiten nutzen, Chancen für Arbeitslose verbessern, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft, Band 33, Berlin 2002, S. 88ff.

stung ließe sich bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen das Merkmal der Zusätzlichkeit heranziehen. Damit wäre zugleich sichergestellt, daß ABM-Kräfte nur zu sinnvollen Maßnahmen herangezogen werden.

Zu Ziff. 147 - § 267 SGB III - Dauer der Förderung

Es wird begrüßt, daß die Dauer der Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Regel auf zwölf Monate begrenzt werden soll. Zu kritisieren bleibt aber, daß die wiederholte Förderung zulässig bleiben soll, weil dadurch die Dauer-ABM gefördert werden.

Zu Ziff. 182 - § 318 SGB III - Auskunftspflicht bei beruflicher Weiterbildung, etc.

Die Erweiterung der Meldepflicht von Fehltagen auf die Gründe für das Fernbleiben vom Unterricht wird uneingeschränkt befürwortet. Die Beurteilung, ob das Bildungsziel noch erreicht werden kann oder ob die Förderung wegen erheblicher Fehlzeiten abgebrochen werden muß, sollte aber gemeinsam mit dem Bildungsträger und nicht einsietig durch das Arbeitsamt erfolgen.

Zu Ziff. 222. §§ 367 ff. SGB III - Bundesanstalt für Arbeit

Zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit ist zunächst anzumerken, daß der rasante Anstieg der Arbeitslosigkeit auf über vier Millionen Menschen eine wesentliche Ursache für die festgestellten Defizite bei der Wahrnehmung der Vermittlungsaufgaben bildet. Die Kritik an den Mitarbeitern der Bundesanstalt ist daher unberechtigt. In der Vergangenheit wurden von einem Arbeitsvermittler durchschnittlich rund 600 Arbeitslose betreut.[42] Bei dieser Zahl besteht naturgemäß kein Spielraum für eine individuelle Beratung. Die Entscheidung, die Fallzahl künftig auf 75 Arbeitlose zu reduzieren,[43] ist nicht zwangsläufig mit der angestrebten Neuorganisation der Bundesanstalt verbunden, sondern führt letztlich zu der Personalsituation in Zeiten geringer Arbeitslosigkeit zurück.

Bei der Ermittlung des nach der Umstrukturierung erforderlichen Personalbedarfs geht die Bundesregierung offensichtlich von falschen Voraussetzungen aus. Sie verstrickt sich in Widersprüche und macht in keiner Weise plausibel, wie sie den erhöhten Vermittlungsaufwand abdecken wird. In der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung heißt es lapidar, nach Auffassung der Bundesanstalt für Arbeit würden nach einer notwendigen Übergangszeit Personalkapazitäten von rund 3.000 Arbeitskräften frei, die künftig für die Vermittlung zur Verfügung stehen. Weitere 2.800 Beschäftigte würden infolge der Zuständigkeit der Zollverwaltung für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung vom Bund übernommen.

Wie die Fallzahl pro Arbeitsvermittler mit diesen maximal 5.800 Arbeitskräften von derzeit 600 auf 75 gesenkt werden soll, ist nicht nachvollziehbar. Derzeit verwalten 86.815 Mitarbeiter[44] der Bundesanstalt für Arbeit die rund 4.400.000 Arbeitslosen in der Bundesrepublik Deutschland.[45] Der Bundestagsabgeordnete Dirk Niebel hat dazu festgestellt, daß derzeit nur rund 10.000 Mitarbeiter in der Vermittlung tätig sind,[46] wobei ihnen für das eigentliche Vermittlungsgeschäft aber nur etwa die Hälfte ihrer Arbeitzeit verbleibt. Um die Fallzahl auf 75 zu senken, bedürfte es demnach achtmal so vieler Vermittler wie heute, bei gleichzeitiger Entlastung von anderen Verwaltungsaufgaben also des Einsatzes von rund 40.000 Vollzeitkräften. Hierbei sind noch nicht diejenigen Mitarbeiter eingerechnet, die zusätzlich für den Fall benötigt werden, daß die Arbeitsämter zusätzlich die Betreuung der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger übernähmen. Voraussichtlich ist die Bundesanstalt mit der Bewältigung dieser Aufgabe überfordert. Die Annahme der Bundesregierung[47], daß sich durch die Betreuung der Sozialhilfeempfänger lediglich ein zusätzlicher Personalbedarf von 11.800 Mitarbeitern[48] ergäbe, kann nur bezweifelt werden.

Zu Ziff. 234 - § 421f SGB III - Sonderregelungen für ältere AN beim Eingliederungszuschuß

Es wird begrüßt, daß Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, künftig als Personen mit Vermittlungshemmnissen eingestuft werden und damit eine verstärkte Förderung erhalten. Angesichts der Diskussion um die Verlängerung der Lebensarbeitszeit ist es ungeheuer wichtig, alle Anstrengungen zu unternehmen, die ihnen, wie speziell beim Eingliederungszuschuß deutlich wird, die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern.

-.-.-.-.-

- Die freien Bildungsträger bedanken sich beim Leser für seine geschätzte Aufmerksamkeit -

Jens Demming

---

42 Quelle: FASoZ vom 22.6.2003.

43 Quelle: FASoZ vom 22.6.2003.

44 vgl.: Stellenplan Haushalt 2002, zitiert nach FASoZ vom 22.6.2003.

45 Quelle: FASoZ vom 22.6.2003.

46 Quelle: FASoZ vom 22.6.2003.

47 Quelle: StS Gerd Andres (auf parlamentarische Frage des CDU-Abgeordneten Karl-Josef Laumann), zitiert nach FASoZ vom 22.6.2003.

48 bei einer Fallzahl von 75 Arbeitslosen pro Vermittler.