

## • **Qualität der Arbeitsförderung verbessern**

DGB-Vorschläge zur Reform  
der arbeitsmarktpolitischen  
Instrumente

## **Impressum**

Herausgeber: DGB Bundesvorstand  
Abteilung Arbeitsmarktpolitik  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

Telefon: 030-24060 729

e-Mail: [ais@dgb.de](mailto:ais@dgb.de)

verantwortlich: DGB Vorstandsbereich 04, Annelie Buntenbach

Redaktion und  
Kontakt: Dr. Wilhelm Adamy, Johannes Jakob, Ingo Kolf, Silvia Helbig

Druck: PrintNetwork pn GmbH

Stand: April 2011

DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik können regelmäßig als Newsletter bezogen werden, siehe dazu bitte Umschlaginnenseite am Ende dieser Broschüre.

Hinweis: Bestellungen von Broschüren und Materialien des DGB  
bitte nur über den DGB-Online-Bestellservice: [www.dgb-bestellservice.de](http://www.dgb-bestellservice.de)

Bestellungen für Bestellerinnen und Besteller ohne Zugang zum Internet bitte nur schriftlich an:  
PrintNetwork pn GmbH · Stralauer Platz 33 – 34 · 10243 Berlin

# Inhalt

1. Gewerkschaftliches Grundverständnis von Arbeitsförderung .....	2
2. Gewerkschaftliche Anforderungen an die Instrumentenreform .....	4
2.1 Übergang Schule-Beruf erfolgreich gestalten – Start ins Berufsleben auch eine Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik .....	4
2.2 Berufliche Weiterentwicklung und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit als Aufgaben der Arbeitslosenversicherung .....	8
2.3 Am Arbeitsmarkt benachteiligte Arbeitslose .....	13
2.4 Vermittlung muss die Qualität des Arbeitsmarktes stärken .....	14
2.5 Kein Mensch darf alleine gelassen werden (Sozialer Arbeitsmarkt) .....	15
2.6 Arbeitsmarktpolitik unterstützt den strukturellen Wandel der Wirtschaft .....	17
2.7 Der einheitliche Arbeitsmarkt darf nicht aus dem Blick geraten .....	19
2.8 Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit sachgerecht finanzieren .....	20

# 1. Gewerkschaftliches Grundverständnis von Arbeitsförderung

Die Regierungskoalition hat im Koalitionsvertrag vereinbart, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente deutlich zu reduzieren. Den vor Ort Handelnden soll ein größerer Ermessensspielraum eingeräumt werden, in Kombination mit einem „wirksamen Controlling“<sup>1</sup>.

Die sogenannte Instrumentenreform soll im ersten Halbjahr 2011 – nach Abschluss der Hartz-IV-Novellierung – in Angriff genommen werden. Die Wirkung der Instrumente soll erhöht, gleichzeitig aber deren Kosten reduziert werden, um die in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Einsparungen zu erzielen. Durch die im Vermittlungsverfahren zu den Hartz IV-Regelsätzen gefundene „Lösung“, die Kommunen bei der Grundsicherung für Ältere auf Kosten der Arbeitslosenversicherung zu entlasten, wird der finanzielle Druck noch weiter zunehmen. Unter diesen Vorzeichen die Qualität der Instrumente zu steigern, ist eine enorme Herausforderung.

Von gewerkschaftlicher Seite ist die Arbeitsmarktpolitik der vergangenen Jahre immer wieder kritisiert worden. Im Zentrum der Kritik standen arbeitsmarktpolitische Kürzungen, der Abbau von Rechtsansprüchen der Arbeitsuchenden sowie insbesondere die einseitige Konzentration der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf eine schnelle Vermittlung. Die Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit, die Nachhaltigkeit der Vermittlung, die Herstellung von Chancengleichheit und die Bemühungen um die Vermeidung unterwertiger Beschäftigung sind dagegen in den letzten Jahren vernachlässigt worden. Viel zu oft wird in Leiharbeit, befristete Beschäftigung und auch in Minijobs vermittelt.

So gesehen geht der Reformbedarf in der Arbeitsmarktpolitik weit über die Instrumentenfrage hinaus. Instrumente sind „nur“ Mittel zur Erreichung von Zielen in einem institutionellen System.

Angesichts einer Ausbreitung prekärer Beschäftigung, der demografischen Entwicklung, einem Strukturwandel am Arbeitsmarkt, sowie auch der zunehmenden Öffnung der europäischen Arbeitsmärkte ist eine Debatte über die Grundausrichtung der Arbeitsmarktpolitik notwendig.

Wir kritisieren vor diesem Hintergrund, dass nach der Planung der Regierungskoalition offensichtlich weder Ziele noch Systemfragen in der anstehenden Reform thematisiert werden.

**Dringender Reformbedarf bei den Zielen besteht gerade in der Vermeidung von unterwertiger oder gar prekärer Beschäftigung.**

Systematische Fehler bestehen insbesondere in der Spaltung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Rechtskreise mit unterschiedlicher Steuerung, Finanzierung und Administration, die zu Recht in der Evaluation der Hartz-Gesetze als „Achillesferse der deutschen Arbeitsmarktpolitik“ bezeichnet wurden und schnell zur Benachteiligung von Zielgruppen führen kann.

**Spaltung der Rechtskreise als „Achillesferse“**

Wir nehmen die seitens der Bundesregierung geplante Instrumentenreform zum Anlass, um in diesem Positionspapier unser Grundverständnis und unsere gewerkschaftlichen Anforderungen an eine Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu beschreiben. Wir formulieren Eckpunkte für die gesetzliche Überarbeitung des Arbeitsmarktinstrumentariums.

Diese Vorschläge richten sich auf aktive Maßnahmen. Fragen der Leistungshöhe und Leistungsvoraussetzungen werden in diesem Zusammenhang nicht thematisiert, auch wenn hier gleichfalls

<sup>1</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode, Seite 81

Handlungsbedarf besteht. Wir setzen bei unseren Vorschlägen nicht nur auf die „bewährten“ Instrumente, sondern wollen als systematischen Bestandteil einer modernen Arbeitsmarktpolitik nach neuen Wegen suchen. Dazu ist ein offener, zielorientierter Dialog mit den beteiligten Partnern notwendig.

Aktive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsförderung) ist ein wichtiger Teil von Beschäftigungspolitik, die wiederum als möglichst ganzheitliche Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik zu verstehen ist.

Die Arbeitsförderung muss dazu beitragen,

- einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und zu sichern sowie die Beschäftigungsstruktur beständig zu verbessern. Damit ist auch die Frage der Qualität von Arbeit angesprochen. Aktive Arbeitsmarktpolitik muss dazu beitragen, das qualitative Beschäftigungsniveau zu sichern und zu verbessern;
- dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, die Dauer von Arbeitslosigkeit zu verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu unterstützen. Um Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, sollen insbesondere individuelle Kompetenzen und Fähigkeiten erweitert werden;
- die berufliche Situation von Frauen zu verbessern. Die Gleichstellung von Frauen und Männern muss ein durchgängiges Prinzip der Arbeitsförderung werden.

Dieses Grundverständnis leiten wir aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes und der Zielsetzung des SGB III<sup>2</sup> ab.

Angesichts der Ausbreitung prekärer Beschäftigung sowie der demografischen und strukturellen Transformationen am Arbeitsmarkt gehören zu den Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik aktuell insbesondere: die Vermeidung von Prekarität und Armut für Beschäftigte und Arbeitslose, die Sicherung des Fachkräftebedarfs und die Vermeidung von unterwertiger Beschäftigung sowie die Flankierung des demografischen und strukturellen Wandels.

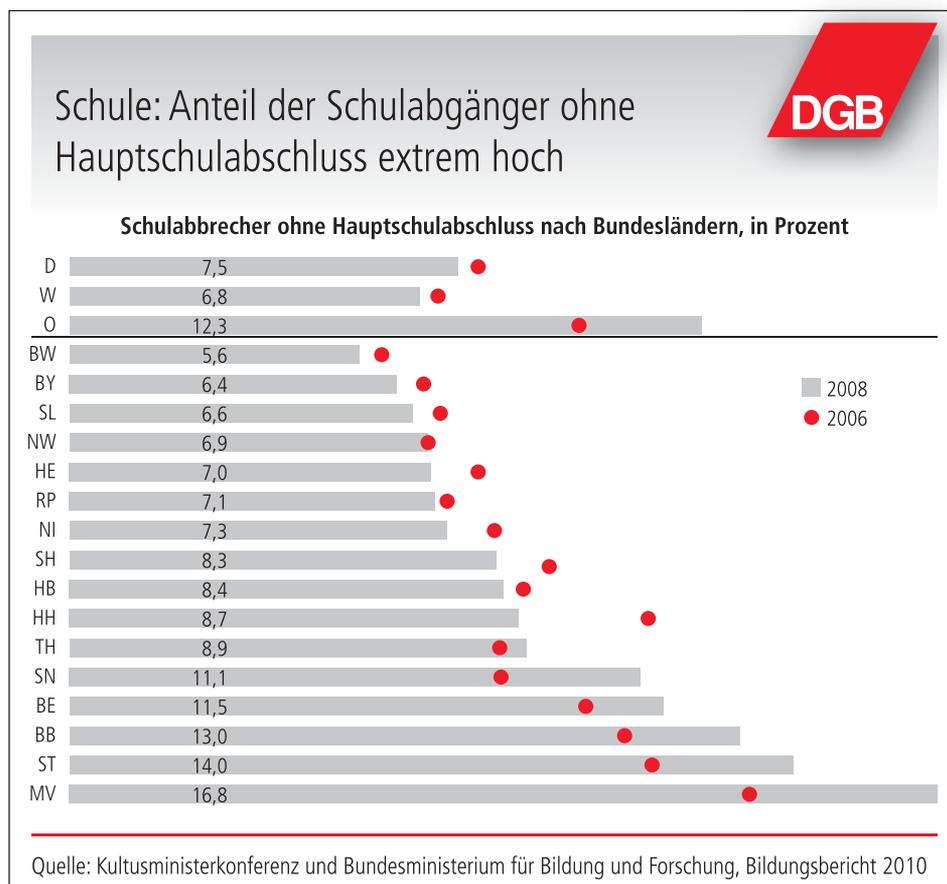
---

<sup>2</sup> § 1 SGB III, Ziele der Arbeitsförderung

# 2. Gewerkschaftliche Anforderungen an die Instrumentenreform

## 2.1 Übergang Schule-Beruf erfolgreich gestalten – Start ins Berufsleben auch eine Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik

Eine gute Ausbildung ist die beste Voraussetzung für einen gelungenen Start ins Arbeitsleben. Ohne Schul- und Berufsabschluss sind die Chancen am Arbeitsmarkt schlecht, das Risiko der Arbeitslosigkeit besonders hoch. Deshalb müssen alle Jugendlichen die Möglichkeit erhalten, ihre Fähigkeiten und Kompetenzen zu entwickeln. In Deutschland verlassen immer noch über sieben Prozent der Schülerinnen und Schüler (ca. 65.000 junge Menschen) die Schule ohne einen Abschluss. Die Schulen bzw. die für Bildung zuständigen Bundesländer werden ihrem Auftrag nicht ausreichend gerecht. Defizite im Bildungssystem sind für die Probleme vieler junger Menschen beim Start ins Berufsleben mit verantwortlich. Die Chancenungleichheit in unserem Bildungssystem sorgt nach wie vor dafür, dass Bildungsarmut weitervererbt wird und viele junge Menschen unter ihren eigentlich bestehenden Möglichkeiten bleiben, mit allen negativen Folgen für ihre eigene Entwicklung und für unsere Gesellschaft. Die Berufs- oder Studienwahl ist nach wie vor sehr geschlechtsspezifisch geprägt.



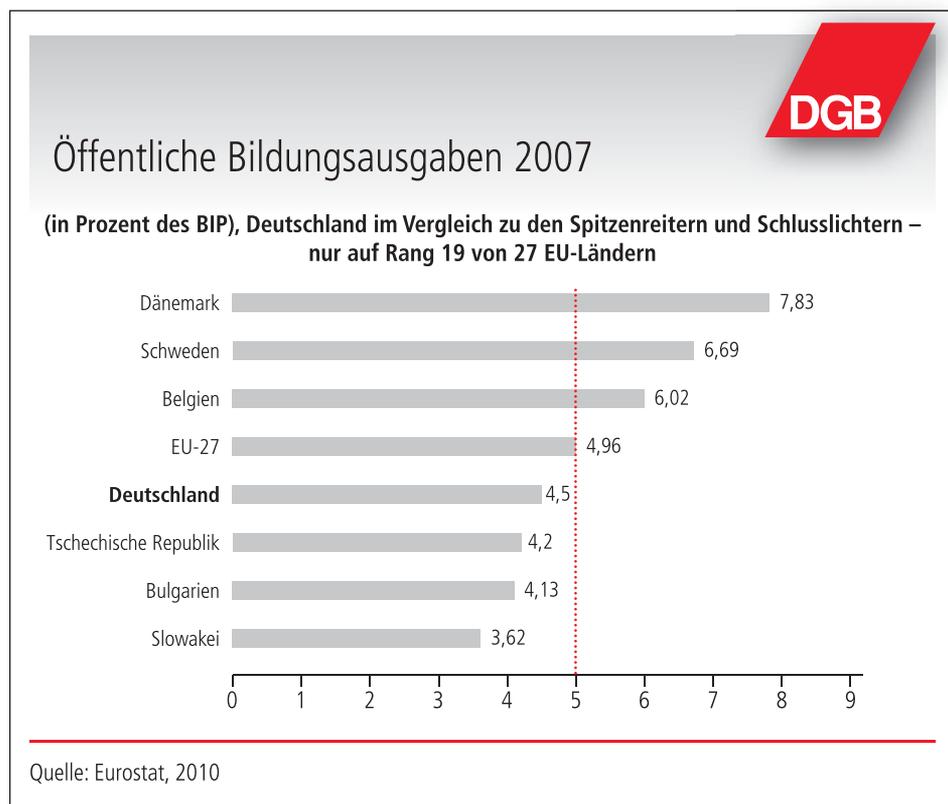
Die Zahl junger Menschen ohne Berufsabschluss ist mit ca. 1,5 Millionen<sup>3</sup> konstant hoch. Dies ist vor allem auf die nach wie vor unzureichende Situation am Ausbildungsmarkt und die Defizite im schulischen Bildungssystem zurückzuführen. Immer mehr junge Menschen sind statt in eine duale Ausbildung in Maßnahmen des sog. Übergangssystems eingemündet.

<sup>3</sup> in der Altersgruppe 20 bis 29 Jahre, nicht mehr in Ausbildung

Neben den gesellschaftspolitischen Notwendigkeiten, diesen Umstand abzustellen, können wir uns auch angesichts des zukünftigen Fachkräftebedarfs eine solche Fehlentwicklung wirtschaftspolitisch nicht leisten.

### Arbeitsmarktpolitik – kein Ausfallbürge für Bildungspolitik

Angesichts der Tatsache, dass zentrale Ursachen für die beschriebenen Problemlagen in der Bildungspolitik und im Ausbildungssystem liegen, sind in erster Linie Reformen und Veränderungen in diesen Bereichen notwendig. Die beitragsfinanzierte Arbeitsmarktpolitik kann und darf nicht zum Reparaturbetrieb für verfehlte Bildungspolitik werden. Daher sind die Länder bei der Finanzierung der Verbesserung von Startchancen benachteiligter Jugendlicher in die Pflicht zu nehmen. Berufliche Ausbildung ist in erster Linie Aufgabe und Pflicht der Arbeitgeber. Arbeitsmarktpolitik soll hier (nur) flankieren, unterstützen und einen Nachteilsausgleich schaffen. Die Arbeitgeber dürfen nicht aus der Pflicht zur Ausbildung entlassen werden.



Es besteht großer Reformbedarf im Übergangssystem von Schule zu Beruf. Der Übergangssektor mit allen Maßnahmen, in denen nicht nach dem Berufsbildungsgesetz ausgebildet wird, ist weitestgehend zurückzufahren. Die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) wurden in den letzten Jahren zunehmend zu Warteschleifen, weil Ausbildungsplätze fehlten. Die Begleitforschung zu den Einstiegsqualifizierungen (EQ) belegt, dass dieses Instrument von Arbeitgebern vielfach genutzt wird, um marktbenachteiligte Jugendliche in einer Art Probeausbildung zu testen, statt benachteiligte Jugendliche in die Arbeitswelt zu integrieren.

#### Deshalb schlagen wir vor:

- Arbeitsmarktpolitische Erkenntnisse müssen in die Bildungspolitik einfließen. Auftrag der Schule ist die Entwicklung der Schülerinnen und Schüler zu mündigen und verantwortungsvollen Persönlichkeiten. Hierzu gehört auch die Vorbereitung auf spätere Anforderungen im Beruf. Der Übergang von der allgemeinbildenden Schule in Ausbildung muss künftig so gestaltet werden, dass Berufs- und Studienorientierung bereits in der Sekundarstufe I einsetzt und praxisorientiert in den Unterricht integriert wird. Vertiefte Berufsorientierung ist für alle allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen vorzusehen, nicht nur für Förder-

und Hauptschulen. Die Koordinierung muss auf Landesebene unter Einbeziehung der BA und unter Beteiligung der Akteure in der Berufsbildung wie den Sozialpartnern und den Kommunen erfolgen. Bei der Umsetzung in den Schulen sind die Lehrer/innen, Eltern- und Schülervertretungen einzubeziehen. Die Lehrerausbildung muss auf die neuen Aufgaben ausgerichtet werden.

Die **vertiefte Berufsorientierung** soll in enger Zusammenarbeit mit geeigneten Betrieben stattfinden. Der Lernort Schule muss eng mit dem Lernort Betrieb verknüpft und ein flexibler Wechsel der Schülerinnen und Schüler zwischen den beiden Lebenswelten ermöglicht werden. Die Unterstützung der Schülerinnen und Schüler bei der Suche nach dem für sie geeigneten Beruf muss von der Schule und ergänzend von Trägern und BA qualitativ hochwertig und kontinuierlich mit verlässlichen Bezugspersonen begleitet werden. Vertiefte Berufsorientierung darf sich nicht allein auf die Verbesserung der *soft skills* konzentrieren, sondern muss mit der Ausbildungsvorbereitung und einer Übergangsbegleitung verbunden werden. Qualifizierte Begleitung durch ehrenamtliche Mentorinnen und Mentoren sollte für Schüler/innen mit Bedarf angeboten werden.

- Der Ausbau der schulischen Berufsorientierung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nicht von den Beitragszahlenden der Arbeitslosenversicherung finanziert, sondern mittelfristig ganz von den Ländern übernommen werden sollte. Angesichts der Mängel im Schulsystem, aber auch angesichts des zukünftigen Fachkräftebedarfs, muss das **Nachholen des Hauptschulabschlusses als gesetzliche Pflichtleistung** erhalten bleiben. Allerdings müssen die eigentlich für Bildung zuständigen Länder die Kosten für diese Leistung übernehmen.
- Schüler/innen ohne Hauptschulabschluss, bei denen rein schulische Maßnahmen nicht erfolgversprechend sind, sollten im Rahmen einer **beruflichen Ausbildung** den Schulabschluss nachholen können. In manchen Bundesländern gibt es hierzu bereits Ansätze. Die Ausbildung muss die oft negativen Lernerfahrungen der jungen Menschen aufnehmen und verarbeiten. In diesem Sinne sind die Lernformen anzupassen.

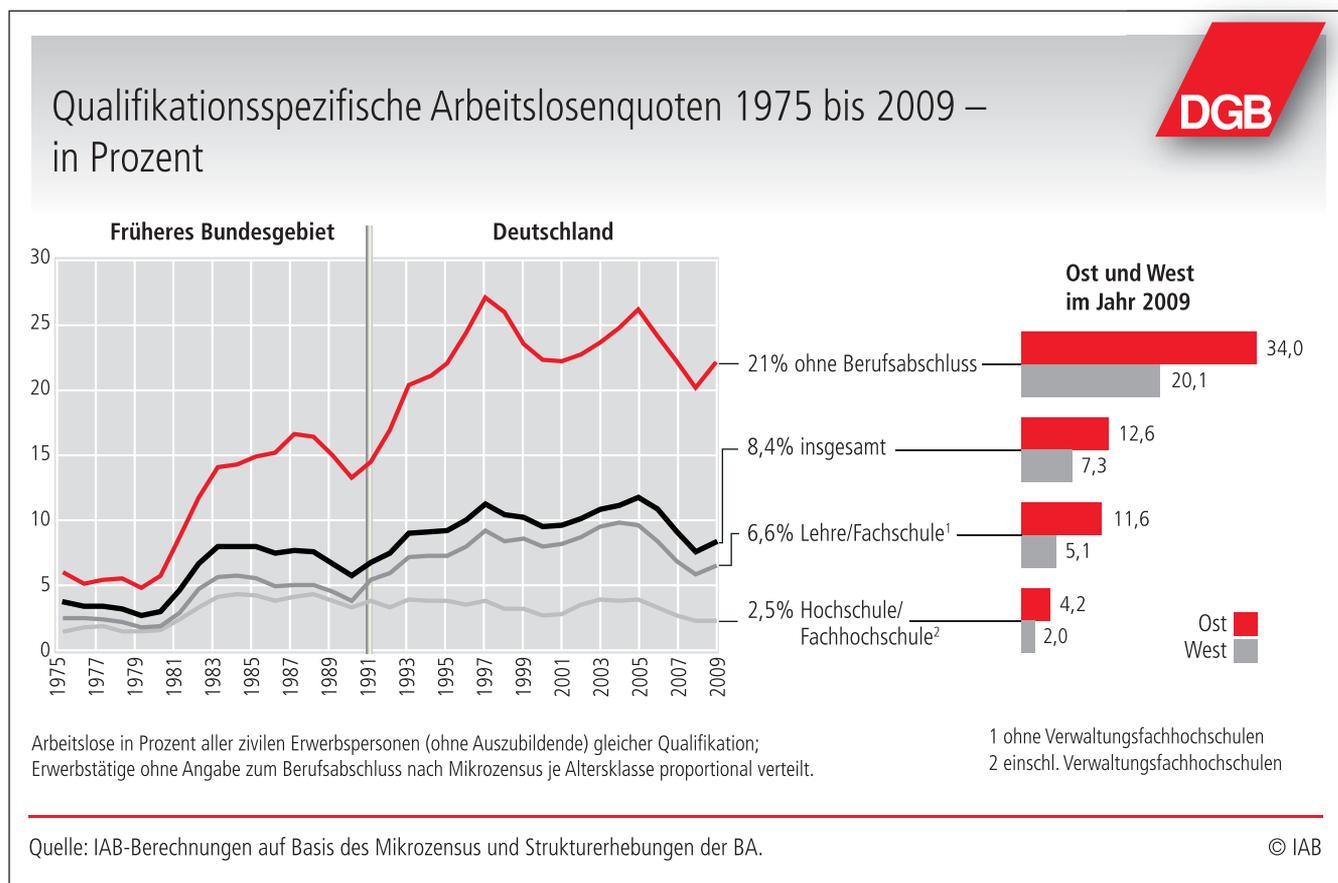
Mit einem ergänzenden Qualifizierungsangebot sollen die schulischen Defizite ausgeglichen werden. Die Länder müssen für die Kosten der ergänzenden Qualifizierung aufkommen.

- Auch der Erwerb eines höheren Schulabschlusses sollte verknüpft mit der Berufsausbildung ermöglicht werden. Dies kann über erfolgreiche Ausbildungen innerhalb des dualen Systems oder über Berufsfachschulen und Berufskollegs geschehen. Auch hierzu gibt es Angebote in den Ländern, die ausgeweitet werden sollten.
- Das Instrument **Einstiegsqualifizierung (EQ)** ist neu auszurichten mit höherer Zielgenauigkeit auf individuell benachteiligte Jugendliche. Dabei ist insbesondere die Verknüpfung mit Tarifverträgen zur Förderung der Berufsreife zu suchen.
- Die **Berufseinstiegsbegleitung** als Instrument der individuellen Begleitung in die Ausbildung sollte flächendeckend für am Ausbildungsmarkt benachteiligte Schülerinnen und Schüler angeboten werden. Das befristete Bundesprogramm sollte entfristet werden. Für besondere Personengruppen sollte auch eine **Begleitung an der zweiten Schwelle** – dem Übergang von der Ausbildung in den Beruf – förderfähig werden, um die Stabilität des Berufseinstiegs abzusichern.

- Die **Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen** (BvB) sind ausschließlich auf Jugendliche zu begrenzen, die eine zusätzliche Vorbereitung benötigen. Die Maßnahmen müssen qualitativ so gestaltet werden, dass die Inhalte bei einer anschließenden Ausbildung verwendet und auf die Ausbildungszeit angerechnet werden können. Die BvB sollten möglichst in Zusammenarbeit mit Betrieben stattfinden. Die BvB müssen vorrangig schulische Defizite ausgleichen, deshalb sollten die für Bildung zuständigen Länder zu 50 Prozent an der Finanzierung beteiligt werden.
- Jugendliche, die nur aufgrund mangelnder Ausbildungsangebote keinen betrieblichen Ausbildungsplatz finden, benötigen keine BvB und keine EQ. Sie sollten spätestens sechs Monate nach Beginn des Ausbildungsjahres einen **Rechtsanspruch auf eine außerbetriebliche Ausbildung** erhalten.  
Das sogenannte Hamburger Modell kann ein Beispiel sein, wie der Übergang in eine Ausbildung sinnvoll strukturiert werden kann. Hierbei wird von den Jugendlichen, die keinen Ausbildungsplatz finden, in einer Berufsschule ein erstes Ausbildungsjahr absolviert. Mit dem nächsten Ausbildungsjahr wechseln die Jugendlichen entweder in eine duale oder eine außerbetriebliche Ausbildung unter Anerkennung der bisher absolvierten Ausbildungsinhalte.
- Die Auswahl der angebotenen Berufe in einer außerbetrieblichen Ausbildung sollte sich nach den Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der Neigung der Jugendlichen und den Ergebnissen professioneller Potenzialanalysen richten. Die außerbetriebliche Ausbildung kann zu großen Teilen im Betrieb stattfinden. Dabei muss allerdings der Arbeitgeber die tarifliche Vergütung übernehmen für die Zeit, die die Azubis im Betrieb verbringen. Damit Ausbildungsplätze im dualen System nicht durch geförderte Ausbildungsplätze verdrängt werden, sollten die Azubis während der gesamten Ausbildung nicht länger als ein Jahr im Betrieb lernen. Die Träger der außerbetrieblichen Ausbildung prüfen regelmäßig zum Ende des ersten und ggf. zweiten Ausbildungsjahres, ob der Wechsel in eine duale Ausbildung möglich ist. Für die Träger gibt es ein Anreizsystem, das den Wechsel in eine duale Ausbildung belohnt. Die bisher absolvierten Ausbildungsinhalte werden beim Wechsel in die duale Ausbildung angerechnet.
- Die **Ausbildungszuschüsse** für behinderte und für schwerbehinderte Jugendliche sind fortzuführen, um die besonderen Nachteile auszugleichen. Weitergehende Ausbildungszuschüsse lehnen wir aufgrund erwartbarer Mitnahmeeffekte und der Gefahr der Verdrängung von regulären betrieblichen Ausbildungsplätzen ab.
- Die **ausbildungsbegleitenden Hilfen** für die betriebliche und die außerbetriebliche Ausbildung sind weiterzuentwickeln, um individuellen Bedarfen gerecht zu werden.
- Eine **Ausbildung in Teilzeit** sollte unter Inanspruchnahme begleitender Hilfen und kommunaler Angebote (z. B. Kinderbetreuung) möglich sein.

## 2.2 Berufliche Weiterentwicklung und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit als Aufgaben der Arbeitslosenversicherung

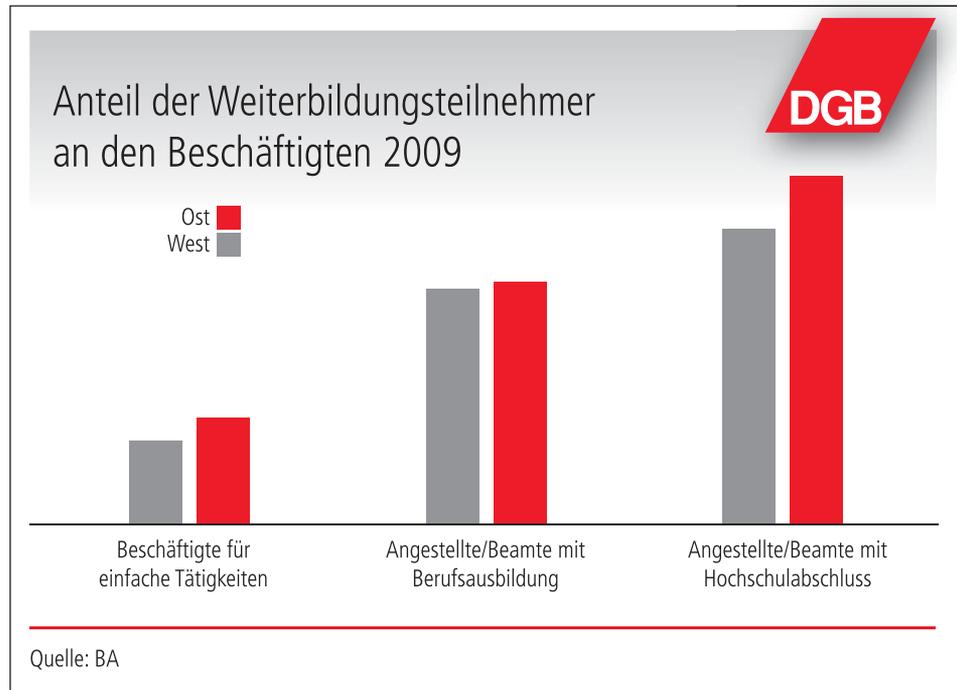
Produkt- und Prozessinnovationen der deutschen Wirtschaft hängen entscheidend von der beruflichen Kompetenz der Beschäftigten ab. Kontinuierliche Qualifizierung dient auch dem Erhalt und Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit und der persönlichen beruflichen Weiterentwicklung.



### a. Beschäftigte

Die strukturellen **Veränderungen im Berufsleben**, verbunden mit häufigem Wechsel zwischen Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Familienphasen, werden zunehmen.

Die betriebliche **Weiterbildung von Beschäftigten** ist im internationalen Vergleich völlig unzureichend. Eine Beschäftigung bis zum Ruhestand kann nur erreicht werden, wenn neben der gesundheitlichen Situation auch die bildungspolitischen Rahmenbedingungen verbessert werden. Für die Weiterbildung von Beschäftigten sind in erster Linie die Betriebe verantwortlich. Jedoch wird die hohe Flexibilität in der Wirtschaft zu einer Verringerung der Bindung zwischen Beschäftigten und Unternehmen führen. Aus betriebswirtschaftlichen Gründen werden die Unternehmen ihre Qualifizierungsanstrengungen noch weiter auf den Kern der Stammebelegschaft beschränken. Dieser Entwicklung gilt es gesamtgesellschaftlich entgegenzuwirken, ohne die Unternehmen aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Die Arbeitsmarktpolitik allein wird einen Umschwung dieser Entwicklungsperspektive genauso wenig schaffen, wie sie die fehlenden Initiativen der Unternehmen wird ersetzen können.



Die Arbeitsmarktsituation von Personen ohne Berufsabschluss wird mittelfristig weiterhin prekär bleiben, umso mehr, als wegen des hohen Anteils Jugendlicher ohne Berufsausbildung das Angebot an Geringqualifizierten um rund 1,3 Millionen über der erwartete Nachfrage liegen wird.<sup>4</sup> Mit dem **BA-Sonderprogramm WeGebAU** werden Defizite betrieblicher Weiterbildung für Geringqualifizierte und ältere Beschäftigte kompensiert und die Weiterbildungsbereitschaft der Betriebe gefördert. Das Programm wurde auf Initiative der Arbeitnehmerseite in der Selbstverwaltung der Arbeitslosenversicherung gestartet und hat eine wichtige Schrittmacherfunktion zur Förderung von Zielgruppen.

Der 2002 eingeführte **Bildungsgutschein** (§ 77 Abs. 4 SGB III), mit dem Arbeitnehmer/innen das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderung bescheinigt wird, sollte Arbeitslosen die Möglichkeit eröffnen, den Bildungsanbieter selbst zu wählen.

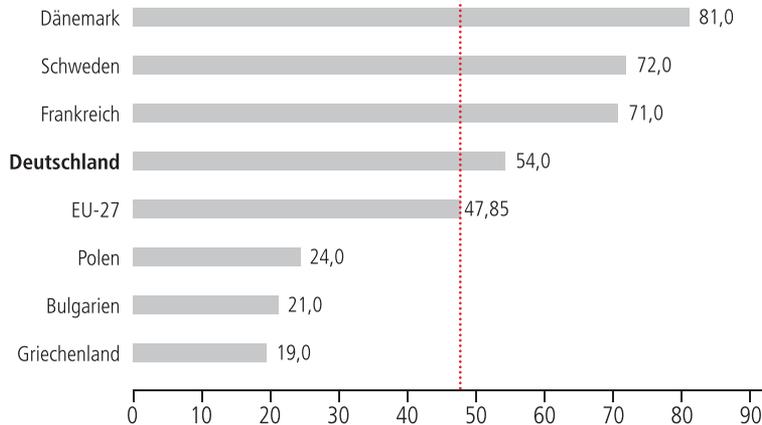
Oft fehlt Gutscheininhabern/innen jedoch der Überblick über alle Anbieter, bei denen Bildungsgutscheine eingelöst werden können. Die Teilnehmerzahl ist vor dem Hintergrund der individuellen Entscheidung der Teilnehmer für die Bildungsträger schwer zu planen. Das Risiko der Minderauslastung muss bei der betriebswirtschaftlichen Kalkulation berücksichtigt werden, wodurch die Preise steigen.

<sup>4</sup> Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Seite 161

## Unternehmen mit beruflichen Weiterbildungsangeboten (2005)

DGB

(in Prozent), Deutschland – im Vergleich zu den Spitzenreitern und Schlusslichtern – auf Rang 13 von 27 EU-Ländern



Quelle: Eurostat, CVTS 2005

Mit dem Umbau der Bundesagentur für Arbeit wurde auch die **Ausschreibungspraxis** für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen neu gestaltet. Die neue Praxis führte vielerorts zu Dumpingangeboten. Seriöse Anbieter, die ihre Beschäftigten sachgerecht entlohnen, gerieten unter Druck. Prekäre Beschäftigung ist in der Weiterbildungsbranche mittlerweile die Regel. Viele hochqualifizierte Beschäftigte mit Beschäftigungsalternativen in anderen Branchen verließen die Bildungsträger. Die Qualität der Maßnahmen sank tendenziell. Beide Steuerungsverfahren (Gutschein, Ausschreibung) müssen verbessert werden, insbesondere hinsichtlich der individuell sinnvollen Auswahl (Beratung beim Gutscheinverfahren) bzw. der Qualitätssicherung (Ausschreibung). Gerade für die Qualifizierung bildungsfernerer Personengruppen sind Auftragsmaßnahmen sinnvoll, für die eine eindeutige gesetzliche Grundlage geschaffen werden sollte.

**Qualität von Maßnahmen  
in den Vordergrund rücken**

### Deshalb schlagen wir vor:

- Das **BA-Sonderprogramm WeGebAU** soll dauerhaft fortgesetzt werden, weil es dem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko der Zielgruppe (Ältere und Geringqualifizierte) entgegenwirkt. Eine stärkere Unterstützung abschlussbezogener Qualifizierungen ist sinnvoll.
- Es muss eine Weiterbildungsförderung für Beschäftigtengruppen, die aufgrund ihrer **geringen Betriebsbindung** bislang unzureichend von betrieblicher Weiterbildung profitieren, geschaffen werden. Die Unternehmen sind an den Kosten dieser Förderung zu beteiligen, etwa durch eine Fondsfinanzierung innerhalb einer Wirtschaftsbranche. Sofern tarifvertraglich abgesicherte Finanzierungen vorliegen, sollte gezielt für Personengruppen mit hohem Arbeitsmarktrisiko eine öffentliche Kofinanzierung vorgesehen werden.
- Um Beschäftigungsverhältnisse Älterer zu schützen, schlägt der DGB die Wiedereinführung der **Erstattungspflicht des Arbeitslosengeldes für Arbeitgeber** vor, die langjährig beschäftigte Ältere ohne zwingenden Grund entlassen. Fördern und Fordern muss auch für Arbeitgeber gelten. Insofern ist die Erstattungspflicht das Gegenstück zu den Eingliederungszuschüssen. Mit den erzielten Einnahmen können gezielt zusätzliche Maßnahmen für ältere Beschäftigte und Arbeitslose finanziert werden.

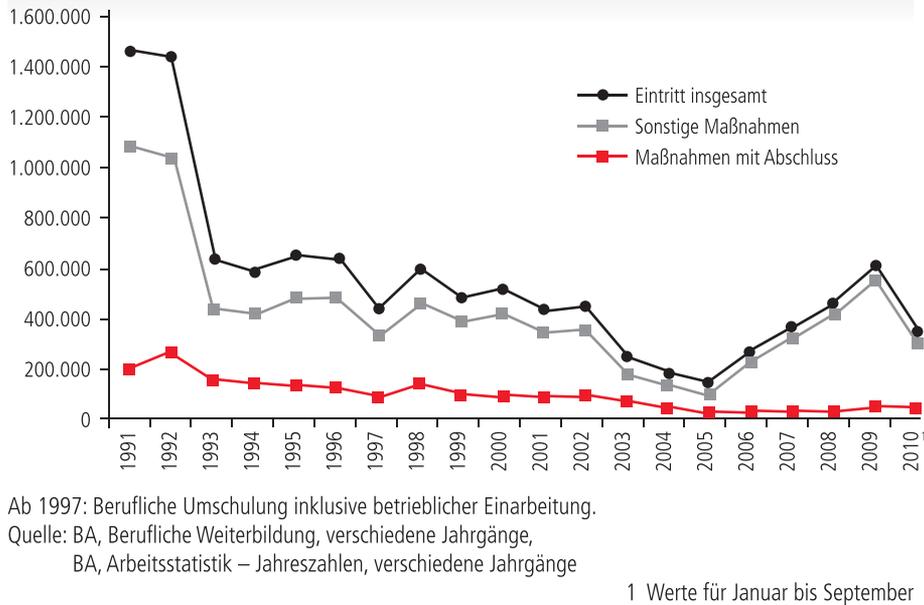
- Die **Bildungsgutscheine** sollten grundsätzlich fortgeführt werden. Die Beratung und Begleitung muss dazu beitragen, dass das Weiterbildungsziel erreicht wird. Die bewährten Konzepte der Arbeitsberatung könnten analog angewandt werden. Eine Aufstellung aller zugelassenen, regionalen Anbieter in Verbindung mit einer qualifizierten Beratung sollte den Entscheidungsprozess der Gutscheininhaber/innen unterstützen.
- Eine flächendeckende **Qualifizierungsberatung** und -begleitung durch die BA sollte aufgebaut werden. Die Beratung muss auf Grundlage der individuellen Wünsche und Fähigkeiten der Beschäftigten und des zu erwartenden Bedarfes auf dem (regionalen) Arbeitsmarkt erfolgen. Sie sollte auf Wunsch der Versicherten ein Profiling incl. einer Kompetenzanalyse beinhalten. Die Beratung muss motivieren, die individuellen Potenziale zu erschließen und die Hilfen der BA oder anderer Einrichtungen aufzeigen.
- Außerdem sollte eine **Qualifizierungsberatung in KMU** durch gemeinsam von den Sozialpartnern betriebene Beratungsstellen gefördert werden. Erste Ansätze über eine ESF-Finanzierung sollten verstetigt werden.
- Die **Vergabepaxis** muss so geändert werden, dass der Wettbewerb der Anbieter nicht zu Lasten der Beschäftigten in der Weiterbildungsbranche ausgetragen wird und die Qualität der Maßnahmen nicht leidet. Maßnahmen der Arbeitsförderung sollten nur von Unternehmen ausgeführt werden dürfen, die bestimmte tarifliche und qualitätsorientierte Standards erfüllen. Mindestvoraussetzungen sind eine funktionierende Infrastruktur, Einbindung des Anbieters in die Strukturen des örtlichen und regionalen Arbeitsmarktes sowie ein pädagogisches und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept, in dem zielgruppengerechte Personalschlüssel und Fördermethoden verankert sind. Das eingesetzte Personal muss entsprechend qualifiziert sein. Die zum großen Teil schlechte soziale Absicherung und schlechte Bezahlung des Personals sind mit verantwortlich für die mangelnde Qualität der Maßnahmen. Die Grundlage jeder Ausschreibung muss eine detaillierte Beschreibung („Pflichtenheft“) der Leistungen und des einzusetzenden Personals (Anzahl, Qualifikation und Bezahlung mit Angabe von Gehaltsuntergrenzen) beinhalten. Die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen diesbezüglich überprüft und gegebenenfalls verändert werden. Als erster Schritt muss der Branchentarifvertrag für die Weiterbildung als allgemeinverbindlich erklärt werden.

## **b. Arbeitslose**

Zentrales Ziel der Arbeitsförderung (SGB III und SGB II) ist aktuell die schnelle Vermittlung von Arbeitslosen in eine Arbeitsstelle. Die Zumutbarkeitsregelung wurde so verschärft, dass Arbeitslose auch eine Beschäftigung unterhalb ihrer Qualifikation und im Hartz IV-System sogar zu nicht existenzsichernden Löhnen aufnehmen müssen. Dies hat mit dazu beigetragen, dass die atypischen Beschäftigungsverhältnisse stark zugenommen haben sowie die Zahl der arbeitenden Armen. Wenn immer mehr Menschen unterhalb ihres Qualifikationsniveaus arbeiten (müssen), weitet dies den Niedriglohnsektor aus und trägt unter Umständen zu Fachkräftengpässen bei.

## Eintritte in berufliche Weiterbildungsmaßnahmen, mit und ohne angestrebten Berufsabschluss

DGB



Quelle: Gerhard Bosch, 2011

Der Bundestag beschloss im Rahmen der **Haushaltsberatung 2011**, in den nächsten drei Jahren die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktförderung zu halbieren. Selbst bei guter konjunktureller Entwicklung werden diese Kürzungen gravierende Auswirkungen auf die Arbeitsförderung in beiden Rechtskreisen haben. Zielgruppen unter den Erwerbslosen (insbesondere Geringqualifizierte und sog. arbeitsmarktfernere Menschen) müssen jedoch mit einer besonderen Unterstützung an eine Beschäftigung herangeführt und zumindest in einer Anfangsphase begleitet werden.

### Deshalb schlagen wir vor:

- Der Erwerb von **Berufsabschlüssen** mit guten Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt im Rahmen der Qualifizierungsförderung muss in beiden Rechtskreisen wieder einen höheren Stellenwert erhalten. In diesem Sinn muss der Vorrang der Vermittlung in Arbeit (§ 4 SGB III) in ein sachgerechtes Gleichgewicht zur Höherqualifizierung und damit zur längerfristigen beruflichen Entwicklung gebracht werden.
- Ein festes **Budget für Qualifizierung** sollte in den Haushalten beider Rechtskreise eingerichtet werden. So wird ein finanzieller Rahmen für Qualifizierung vorgeben. Im Focus sollte die Ausbildung in Kernberufen stehen, in denen breite Grundlagenkenntnisse vermittelt werden. Nur diese bieten die Grundlage für einen weiteren lebensbegleitenden Lernprozess.
- In beiden Rechtskreisen sollte bei Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme neben dem Arbeitslosengeld eine pauschale **Aufwandsentschädigung** in Höhe von 10 % oder alternativ eine **Abschlussprämie** nach dem Erwerb des Facharbeiterbriefes gezahlt werden. So können gezielte Anreize gesetzt werden.

- Erwachsene Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder mit einer Berufsausbildung, die auf dem Arbeitsmarkt nicht nachgefragt wird, benötigen eine „Zweite Chance“. Sie sollen beim **Nachholen eines Schul- bzw. Berufsabschlusses** gefördert werden. Dazu sollte ein steuerfinanziertes Bundesprogramm aufgelegt werden.
- Die aufgrund der rückläufigen Auszubildendenzahlen frei werdenden Kapazitäten im dualen Ausbildungssystem könnten für diese Erwachsenenbildung genutzt werden. Eine Verdrängung der für die Erstausbildung genutzten Ausbildungsplätze muss dabei verhindert werden. Bei den betrieblichen Maßnahmen beteiligen sich die Arbeitgeber an den Kosten der Ausbildung.

### 2.3 Am Arbeitsmarkt benachteiligte Arbeitslose

Unternehmen, die Personen mit sog. Vermittlungshemmnissen einstellen, können für einen begrenzten Zeitraum einen Eingliederungszuschuss zum Arbeitsentgelt erhalten.

Das IAB hat den Verbleib von geförderten Arbeitslosen untersucht und mit einer Referenzgruppe verglichen. Die geförderten Personen verblieben danach deutlich länger im Betrieb: Nach einem Jahr bestand noch etwa die Hälfte der geförderten, aber nur ein Drittel der ungeforderten Arbeitsverhältnisse.

#### Ein-Euro-Jobs im Gießkannenprinzip

Anders ist es bei den „Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante“ (Ein-Euro-Jobs). Ziel dieses Instrumentes ist es, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen und schwer vermittelbare Personen an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Seit Einführung des SGB II im Jahr 2005 sind Ein-Euro-Jobs die mit Abstand häufigste Aktivierungsmaßnahme.

Sie richten sich allerdings häufig wenig zielgenau nicht an besonders arbeitsmarktferne Personen. Die durchschnittlichen Beschäftigungschancen der Teilnehmer erhöhen sich laut IAB mittelfristig geringfügig. Dabei ist die Wirkung sehr unterschiedlich: Für westdeutsche Frauen ist die Wirkung nach Feststellungen des IAB relativ hoch, bei ostdeutschen Männern hingegen nicht nachweisbar.<sup>5</sup>

In der Praxis werden Ein-Euro-Jobs häufig als einfach zu administrierendes Aktivierungsinstrument eingesetzt und damit das Nachrangprinzip dieses Instrumentes verletzt. Der Verdrängungsgefahr regulärer Beschäftigung konnte bisher ebenfalls nicht wirksam begegnet werden. Es gehört zu den Aufgaben der Kommunen, **sozial flankierende Leistungen** für die Integration von Hartz IV-Empfänger/innen bereit zu stellen (§ 16a SGB II). Allerdings funktioniert diese Soll-Vorschrift in der Praxis oftmals unzureichend. Beispiel: Trotz einer hohen Erwerbsorientierung sind Alleinerziehende überdurchschnittlich häufig auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen, weil häufig die Kinderbetreuung durch die dafür zuständigen kommunalen Jugendämter nicht gewährleistet wird. Wichtige flankierende Eingliederungsleistungen wie Sucht- oder Schuldenberatung stehen häufig nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung. Arbeitsuchende im SGB III-Rechtskreis haben häufig noch schlechteren Zugang zu diesen kommunalen Dienstleistungen.

#### Deshalb schlagen wir vor:

- Die **Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber** können aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung stärker gebündelt werden. Es besteht jedoch das Risiko, dass in Verbindung mit einem Steuerungssystem der BA, das vor allem auf Kosteneffizienz setzt, Zielgruppen des

<sup>5</sup> IAB-Kurzbericht 4/2010, Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für ALG-II-Bezieher

Arbeitsmarktes nicht ausreichend erreicht werden. Deshalb muss es spezielle Regelungen für bestimmte Zielgruppen (z.B. Menschen mit Behinderungen) geben.  
Lohnkostenzuschüsse an den Arbeitgeber sollen nur bei einer tariflichen Bezahlung gewährt werden. Arbeitgeber, die vermehrt Lohnkostenzuschüsse in Anspruch nehmen, ohne dass nachfolgend Festeinstellungen erfolgen, sollen von dieser Leistung ausgeschlossen werden. Außerdem ist zur Vermeidung von Missbrauch an der Nachbeschäftigungspflicht festzuhalten.

- Ältere Arbeitnehmer über 50 Jahre, die ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beenden, können eine Entgeltsicherung erhalten, wenn das zukünftige Einkommen niedriger ist als das vorherige. Diese **Entgeltsicherung** erhöht die Chance auf Beschäftigung. Die Leistung ist deswegen als Regelleistung in das Gesetz aufzunehmen. Während der Zahlung von Entgeltsicherung muss bei erneuter Arbeitslosigkeit das Arbeitslosengeld nach dem bisherigen Einkommen bemessen werden.
- **Ein-Euro-Jobs** dürfen nur noch in Ausnahmefällen eingesetzt werden, wenn es um eine niedrigschwellige (und begleitete) Heranführung an Erwerbsarbeit als Teil eines Gesamtintegrationsplans geht. Hierbei muss jedoch das Prinzip der Freiwilligkeit gelten.
- Um die Verzahnung von **sozial integrativen Leistungen** mit der Arbeitsvermittlung oder arbeitsmarktpolitischen Hilfen gewährleisten zu können, sollte ein Rechtsanspruch auf sozial integrative Leistungen wie Kinderbetreuung oder Schuldnerberatung geschaffen werden, unabhängig von der Rechtskreiszugehörigkeit von Arbeitsuchenden.

## 2.4 Vermittlung muss die Qualität des Arbeitsmarktes stärken

Aufgabe einer öffentlich rechtlichen Arbeitslosenversicherung ist die Unterstützung von arbeitsmarktpolitischen Zielen, wie der Vermeidung von unterwertiger Beschäftigung und der Eröffnung von beruflichen Perspektiven für Menschen bei sektoralem Fachkräftebedarf.

Die Evaluierung hat gezeigt, dass durch die Einschaltung privater Vermittler die Vermittlungsergebnisse nicht besser werden, wohl aber zusätzliche Kosten entstehen. Vergleichsprojekte der BA zeigen, dass die BA bei gleichem Personaleinsatz wirkungsvoller arbeitet. Private Vermittler sollten deswegen nur dann eingeschaltet werden, wenn ein besonderes Profil erwarten lässt, dass spezielle Gruppen wirkungsvoller eingegliedert werden können.

**Private Vermittlung  
ineffizienter**

Die pauschale Einschaltung von privaten Vermittlern über den Vermittlungsgutschein hat hingegen keine Wirkung. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen zudem die Missbrauchsanfälligkeit und die geringe Beschäftigungswirkung des ohnehin bis Jahresende 2011 befristeten Instrumentes. Etwa 90 % der Gutscheine werden überhaupt nicht eingelöst. Der Vermittlungsgutschein verursacht zudem hohe zusätzliche Kosten. Nur rund 50 % der über den Vermittlungsgutschein besetzten Arbeitsverhältnisse dauerten länger als sechs Monate. Die Vermittlung in Leiharbeitsunternehmen eröffnet hohe Mitnahmeeffekte. Auch der Bundesrechnungshof empfiehlt, „unter Abwägung aller Umstände ... , die Geltungsdauer des Vermittlungsgutscheins nicht über die im Gesetz genannte Befristung hinaus zu verlängern.“<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales: Ausschussdrucksache 17 (11) 235 v. 02.07.2010. Siehe W. Adamy: Vermittlungsgutschein ohne nachhaltige Entlastung auf dem Arbeitsmarkt – Missbrauch wirksamer bekämpfen. arbeitsmarkt aktuell 08/2010.

## Deshalb schlagen wir vor:

- Der **Vermittlungsgutschein** wird nicht verlängert. Die Eingliederung der Arbeitslosen kann erfolgreicher über Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen nach § 46 SGB III erreicht werden.
- Die **Arbeitsvermittlung** darf nicht auf eine Beschäftigung um jeden Preis setzen und deshalb Arbeitsverhältnisse in Kauf nehmen, die die Qualifikationen der Arbeitssuchenden entwerten. Die Vermittlung soll auf Grundlage der Qualifikation, Kompetenzen und Potenziale des Arbeitssuchenden erfolgen. Dies gilt auch für die Grundsicherung.
- Die Bundesagentur für Arbeit und die Hartz IV-Träger als Körperschaften des öffentlichen Rechts müssen aktiv den sozialen Rechtsrahmen der Bundesrepublik schützen. Dazu gehört, dass Arbeit nur dann **zumutbar ist, wenn tarifliche Löhne** gezahlt werden. Wenn kein vergleichbarer Tariflohn vorliegt, muss mindestens ein ortsüblicher Lohn gezahlt werden.
- Jugendlichen Hartz IV-Empfängern drohen besonders harte **Sanktionen**; schon bei geringen Verstößen können die Leistungen vollständig gestrichen werden. Die Begleitforschung hat gezeigt, dass ein flexibles Instrumentarium sinnvoller wäre. Sonderregelungen für Sanktionen bei Jugendlichen sind nicht erforderlich. Arbeitslose, die sich nicht drei Monate vor Beginn der Arbeitslosigkeit arbeitssuchend melden, erhalten ebenfalls eine Sperrzeit. Verspätete Arbeitssuchendmeldung sind inzwischen der häufigste Grund für eine Sperrzeit. In den seltensten Fällen liegt hier jedoch ein „Verschulden“ oder ein „Versäumnis“ des Arbeitssuchenden vor. Häufig ist die Entlassungssituation unklar. So wird z.B. noch verhandelt, ob befristete Verträge verlängert werden oder die Mittelbewilligung für die Stelle lässt auf sich warten.
- **Vermittlungen in Leiharbeitsverhältnisse** sind, außer auf freiwilliger Basis, nur statthaft, wenn bei den Arbeitsbedingungen eine Gleichbehandlung mit den Beschäftigten des Entleihbetriebs erfolgt.

## 2.5 Kein Mensch darf alleine gelassen werden (Sozialer Arbeitsmarkt)

Die „Erwerbsfähigkeit“ ist in Deutschland im internationalen Vergleich weit definiert. Dies ist arbeitsmarktpolitisch grundsätzlich positiv, führt aber zu einer fast unlösbaren Herausforderung für die Vermittlung. Viele Arbeitssuchende haben vor dem Hintergrund der Anforderungen des Arbeitsmarktes und ihres persönlichen Profils kaum Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt. So hatten fast 500.000 erwerbsfähige Hartz IV-Empfänger in den letzten sechs Jahren nie eine Erwerbsarbeit. Dieses Problem wird bei zurückgehender Gesamtarbeitslosigkeit noch deutlicher werden, da mit der Vermittlung der arbeitsmarktnäheren Arbeitslosen der durchschnittliche Aufwand für die Verbleibenden steigt, gleichzeitig aber der Mitteleinsatz nach der Finanzplanung der Bundesregierung (sog. Sparpaket 2010) reduziert wird.

### Arbeit ist mehr als Gelderwerb

Erwerbsarbeit hat neben der ökonomischen Funktion (Lebensunterhalt erwirtschaften) eine soziale und sinnstiftende Funktion. Eine sinnvolle Tätigkeit ist ein menschliches Grundbedürfnis. Die identitätsstiftende und stabilisierende Funktion der Arbeit wird von Erwerbstätigen wie Arbeitslosen, von hochqualifizierten wie ungelernten Beschäftigten gleichermaßen empfunden.

Wie wichtig Arbeit für die Selbstdefinition ist, zeigt sich anhand zweier sozialer Phänomene: die psychische Identitätskrise, die oft durch Arbeitslosigkeit hervorgerufen wird, und die Forderung nach Persönlichkeitsentfaltung, die zunehmend an die eigene berufliche Tätigkeit herangetragen wird.

Neben der sozialpolitisch legitimierten arbeitsmarktpolitischen Förderung von Menschen mit Vermittlungsproblemen sollte deswegen ein weiteres Instrument treten, das als sog. Marktersatzmaßnahme beschäftigungspolitisch wirkt (im Unterschied zu einer am Individuum ansetzenden Arbeitsförderung). Dieses steuerfinanzierte Instrument soll die kommunale Strukturförderung in wirtschaftsschwachen Regionen flankieren.

### **Deshalb schlagen wir vor:**

- Es gibt Arbeitsuchende, die auch mittel- und langfristig kaum auf dem ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln sind. Um die Einstellung dieses Personenkreises in den Unternehmen zu fördern, kann die Leistungsminderung durch einen „**Beschäftigungszuschuss**“ (§ 16e SGB II) nach dem Vorbild der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auch längerfristig ausgeglichen werden. Eine Voraussetzung für den Zuschuss muss eine tarifliche Bezahlung sein.
- Unter Beteiligung der Sozialpartner wird ein Sozialer Arbeitsmarkt eingerichtet. In ihm erhalten diese Arbeitsuchenden eine **öffentlich geförderte Beschäftigungsperspektive**. Diese wird kombiniert – sofern erforderlich - mit einer auf ihre individuelle Situation abgestimmten sozialintegrativen Unterstützung. Bei dieser Tätigkeit handelt es sich um eine längerfristige, tariflich bezahlte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Es werden im öffentlichen Interesse (Non-Profit-Bereich) marktferne Tätigkeiten zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur ausgeführt. Als Arbeitgeber (Beschäftigungsträger) sollten insbesondere Wohlfahrts- und Sozialverbände sowie Vereine gewonnen werden.
- Notwendig ist eine auf die Konjunkturlage abgestimmte geregelte Finanzierung der öffentlich geförderten Beschäftigung. D. h. bei steigender (Langzeit) Arbeitslosigkeit muss das Budget wachsen. Die Hartz IV-Träger sollten für den Beschäftigungszuschuss/Sozialen Arbeitsmarkt ein **separates Budget** vorab zugewiesen bekommen, ausgerichtet an der regionalen Zahl der Arbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass passive Leistungen durch die Beschäftigung eingespart werden.
- Als beschäftigungspolitisches Instrument sollte als Nachfolge des Kommunal-Kombi eine **Projektförderung in strukturschwachen Regionen** ermöglicht werden. Diese sollte aus Landes- bzw. Kommunalmitteln kofinanziert werden, aber in einer Weise, die es auch finanzschwachen Kommunen ermöglicht, das Instrument zu nutzen. Aufgrund eines Bundesgesetzes sollten Kommunen in strukturschwachen Regionen Bundesmittel zur Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen in Tätigkeiten erhalten, die die örtliche Infrastruktur verbessern. Im Gegenzug können Bund und Kommunen ihre Hartz IV-Ausgaben verringern (Prinzip des Passiv-Aktiv-Tauschs).
- Eine sozialversicherungspflichtige Fördermaßnahme muss auch Langzeitarbeitslosen aus dem SGB III-Rechtskreis ermöglicht werden, insbesondere mit Blick auf ältere Arbeitslose und Nichtleistungsempfängern/innen.
- Öffentlich geförderte Beschäftigung darf keine negativen Rückwirkungen auf den ersten Arbeitsmarkt haben (Substitution von regulären Arbeitsplätzen). In einem **regionalen Konsens** muss dieses sichergestellt werden, wobei den Sozialpartnern (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) ein Veto-Recht eingeräumt werden muss.
- Ein Übergang in den ersten Arbeitsmarkt ist auch bei schwieriger Eingliederungsperspektive wünschenswert. Deshalb müssen die aktuellen Arbeitsmarktchancen auch nach einer Vermittlung in den Sozialen Arbeitsmarkt periodisch überprüft werden. Für die Beschäftigungsträger sind finanzielle Anreize für eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zu setzen.

## 2.6 Arbeitsmarktpolitik unterstützt den strukturellen Wandel der Wirtschaft

Die Wirtschaft ist einem ständigen konjunkturellen Zyklus und strukturellem Wandel unterworfen. Mit dem Instrument der Kurzarbeit verfügt die Arbeitsmarktpolitik über ein Instrument, die Beschäftigten und die Unternehmen bei der Bewältigung von Unwägbarkeiten durch Anpassung der Arbeitszeiten zu unterstützen.

### Sicherheit und Flexibilität

Mit dem konjunkturellen Kurzarbeitergeld (§§ 175 ff. SGB III) wird die Möglichkeit eröffnet, die Beschäftigten mit einer auftragsbedingten verringerten Arbeitszeit in den Betrieben zu halten. Mit einem teilweisen Ausgleich des entgangenen Entgeltes können die Beschäftigten vor der Arbeitslosigkeit bewahrt und der Betrieb seine Fachkräfte und damit sein Know-how erhalten. Das Kurzarbeitergeld erhöht die betriebliche Flexibilität, ohne dass die Beschäftigten entlassen werden müssen.

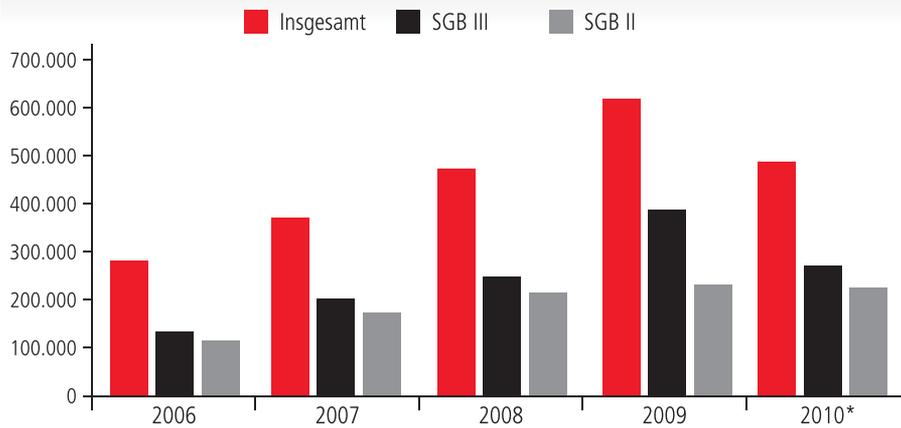
Das Transfer-Kurzarbeitergeld hingegen hat eine andere Funktion. Mit dem Transfer-Kurzarbeitergeld (§§ 216a f. SGB III) wird der strukturelle Wandel begleitet. Die von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten sollen innerhalb von 12 Monaten in eine andere Beschäftigung vermittelt werden, gegebenenfalls vorhandene Qualifizierungsdefizite sollen behoben werden. Die Kosten tragen die entlassenden Unternehmen und die Versicherten über die Arbeitslosenversicherung. Für die Qualifizierung können zudem Mittel des Europäischen Sozialfonds eingesetzt werden.

Mit dem Beschäftigungschancengesetz sind gesetzliche Änderungen bei der Transferkurzarbeit vorgenommen worden. Neben dem Transferträger wird künftig auch die BA stärker Vermittlungsaktivitäten entfalten. Damit schafft die Neuregelung keine klaren Zuständigkeiten, sondern Doppelstrukturen, in denen Konflikte zwischen der Agentur und dem Transferträger angelegt sind. Überaus problematisch ist zudem, dass nun für die Beschäftigten in den Transfergesellschaften bei der Arbeitsvermittlung die allgemeinen Zumutbarkeitsbestimmungen gelten und eine Vermittlung in prekäre Beschäftigung und Leiharbeit droht. Hier ist zu berücksichtigen, dass Beschäftigte „freiwillig“ in Transfergesellschaften wechseln und dabei oft erhebliche Eigenleistungen (etwa in Form von Abfindungen) einbringen. Hierfür müssen sie im Gegenzug auch stabile und sichere Rahmenbedingungen während der Zeit in der Transfergesellschaft erhalten. Vermittlungsaktivitäten müssen auf eine Vermittlung in eine neue existenzsichernde, qualifizierte und nachhaltige Beschäftigung ausgerichtet sein. Dies ist mit der Neuregelung nicht mehr gewährleistet. Damit werden wesentliche Ziele des Transferprozesses gefährdet.

Im BA-Haushalt 2010 wurde erstmalig das Programm „**Flankierung des Strukturwandels**“ aufgenommen. Damit wurde ein Instrument geschaffen, um auf den regionalen oder branchenbezogenen Strukturwandel besser reagieren zu können. Qualifizierungen von Arbeitslosen, die ihre bisherige Tätigkeit nicht mehr ausüben können, können über diesen Etat finanziert werden.

## Eintritte von Teilnehmern in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland

DGB

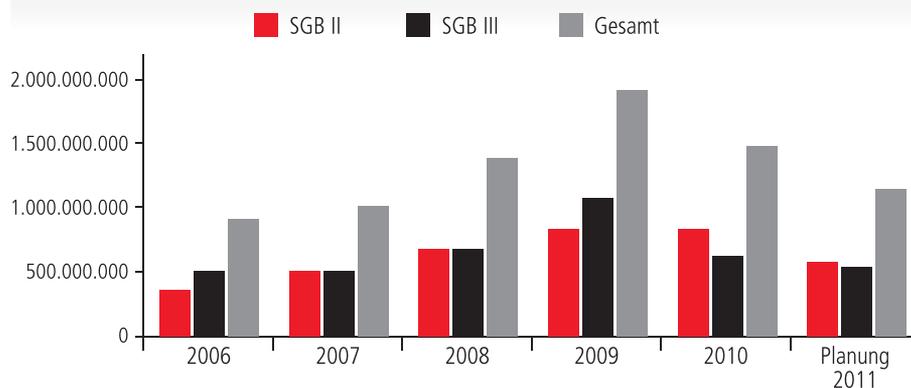


\* darunter mit Ziel Berufsabschluss – SGB III: 10%; SGB II: 15%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

## Förderung beruflicher Weiterbildung in Deutschland

DGB



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

### Deshalb schlagen wir vor:

- Die Doppelbetreuung der Bezieher von **Transfer-Kurzarbeitergeld** durch die BA und das Transferunternehmen sollte durch ein verbindliches Zielvereinbarungssystem ersetzt werden. Eine Vermittlung in unterwertige und prekäre Beschäftigung muss ausgeschlossen werden.
- Die derzeitige maximale Förderdauer des Transfer-Kurzarbeitergeldes von 12 Monaten soll auf bis zu 24 Monate verlängert werden, solange der Transfer-Beschäftigte an einer **abschlussbezogenen Ausbildung** teilnimmt. So kann die Transfergesellschaft eine nachholende Qualifizierung unterstützen und zur Vermeidung von Fachkräftemangel beitragen. Dabei muss auch die ESF-Förderung erleichtert werden. Der DGB schlägt vor, die vereinfachten Regelungen, die zur Förderung der Qualifizierung bei Kurzarbeit gelten, auch für Transfer zu übernehmen.

- Während der Krise haben die Unternehmen positive Erfahrungen gemacht mit der Qualifizierung während Kurzarbeit. Deswegen sollten von den krisenbedingten Regelungen des **konjunkturellen Kurzarbeitergeldes** insbesondere die Förderung von Qualifizierung während der Kurzarbeit (§ 421t Abs.1, Nr. 2 SGB III) und die Nichtberücksichtigung von Entgeltausfällen durch Standortsicherungsvereinbarungen bei der Berechnung von Leistungen nach dem SGB III (§ 421t Abs 7 SGB III) unbefristet fortgeführt werden.
- Das Programm „**Flankierung des Strukturwandels**“ der Arbeitslosenversicherung soll verstetigt werden. Bei den geförderten Umschulungen müssen abschlussbezogene Weiterbildungsmaßnahmen im Vordergrund stehen.

## 2.7 Der einheitliche Arbeitsmarkt darf nicht aus dem Blick geraten

Die Zuständigkeiten im Hartz IV-System sind durch die 2010 beschlossene Organisationsreform noch vielschichtiger geworden. Die vielfältigen Schnittstellen zwischen Arbeitslosenversicherung (SGB III), Hartz IV-System (SGB II) und kommunalen Leistungen bergen die Gefahr von Reibungsverlusten.

### Hartz IV heißt nicht Betreuung „aus einer Hand“

Besonders problematisch sind die gesetzlichen Regelungen bei der **Ausbildungsvermittlung und der beruflichen Rehabilitation**, die eine unterschiedliche, nicht sachlich begründete Zuständigkeit je nach Zugehörigkeit zum Rechtskreis SGB III oder SGB II vorsieht. Beispiel: Die Berufsorientierung und -beratung, auch für Jugendliche aus Hartz IV-Haushalten, obliegt der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung – die Ausbildungsvermittlung für Hartz IV-Jugendliche liegt bei den Hartz IV-Behörden, von denen wiederum einige die Arbeitsagenturen mit der Vermittlung betraut haben. Im Ergebnis geht es nicht um eine nahtlose Betreuung „aus einer Hand“, sondern um Verschiebebahnhöfe in Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern.

Ähnlich sieht es bei der Integration von Menschen mit Behinderungen aus. Probleme bereiten insbesondere das Erkennen von Rehafällen im Hartz IV-Bereich und die getrennte Verantwortung für Eingliederungsmaßnahmen. Die berufliche Ersteingliederung liegt bei der Arbeitslosenversicherung, während Wiedereingliederungsmaßnahmen je nach Zugehörigkeit zu den Rechtskreisen SGB III oder SGB II finanziert werden.

Generell ist der Blick auf den einheitlichen Arbeitsmarkt durch die verschiedenen Rechtskreise, Behördenzuständigkeiten und Steuerungsprinzipien getrübt. Es fehlt sowohl auf regionaler wie auf Landesebene ein Gremium der Arbeitsmarktakteure, das den Partikularismus in der Arbeitsförderung überwindet und auch struktur- und bildungspolitische Aspekte in den Blick nimmt.

### Deshalb schlagen wir vor:

- Die Ausbildungsvermittlung und die berufliche Rehabilitation sollten unabhängig von der Finanzierung der jeweiligen **Aufgaben auf die Agenturen für Arbeit konzentriert** werden. Dies sollte gesetzlich sichergestellt werden.
- In den Regionen sollte ein **rechtskreisübergreifendes Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsprogramm** beschlossen werden, unter Beteiligung der Verwaltungsausschüsse und Beiräte.
- Auf Landesebene wird ein **Gremium unter Beteiligung der Sozialpartner** gegründet, das ebenfalls rechtskreisübergreifend ausgerichtet ist.

## 2.8 Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit sachgerecht finanzieren

Die Finanzierung der Bundesagentur für Arbeit wird von der Politik festgelegt. Dabei spielen oft Überlegungen jenseits des Arbeitsmarktes eine Rolle. So wurde 2008 der Arbeitslosenversicherungsbeitrag auf 2,8 Prozent abgesenkt, um den erhöhten Krankenversicherungsbeitrag auszugleichen. Die damit verbundenen Einnahmeausfälle hätte die Bundesagentur für Arbeit jedoch benötigt, um die als Folge der Krise notwendigen arbeitsmarktpolitischen Initiativen zu finanzieren.

Mit dem Eingliederungsbeitrag, der beim Wechsel von der Arbeitslosenversicherung in die Grundversicherung von der Bundesagentur für Arbeit an den Bund zu zahlen ist, wurden 2010 Beitragsmittel in Höhe von 5,3 Mrd. € an den Bundeshaushalt überwiesen. Die Übereinstimmung mit der Verfassung ist nach wie vor umstritten.

Das Krisenjahr 2009 hat gezeigt, dass die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit extrem konjunkturanfällig sind. Bis 2006 gab es deswegen einen gesetzlichen Defizitausgleich, wenn die Einnahmen in einem Jahr nicht ausreichen um die Ausgaben zu decken. Die Versichertengemeinschaft kann die Konjunkturrisiken nicht unbegrenzt tragen. Der **Defizitausgleich** sollte deswegen wieder eingeführt werden.

### Deshalb schlagen wir vor:

- Die für die Arbeitsmarktpolitik der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung erforderlichen Gelder sind durch eine **sachgerechte Kombination von Beiträgen und Steuern** aufzubringen. Die Beiträge sind weiterhin hälftig von Arbeitgebern und Beschäftigten zu bezahlen. Die der Bundesagentur für Arbeit übertragenen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben (z. B. das Nachholen eines Hauptschulabschlusses) sind aus Steuermitteln zu finanzieren.
- Der **Eingliederungsbeitrag** ist abzuschaffen.
- Ein konjunkturbedingtes Defizit im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit ist durch den Bund in Form eines **Zuschusses** auszugleichen.

**Arbeitslosenversicherung darf kein Spielball des Bundeshaushalts sein**