

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

Einzigster 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, 15/1527b) 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****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**
 - Insolvenzversicherung

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 Vollzeitbe-

schäftigung 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 Organisation 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 Nichtwettbewerbsektor 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 Berufsrückkehrerinnen 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 Aberufung 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 also 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 Partner Einkommens 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 Altersstufen, 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 Pflegenden 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. Arbeitssuchenden 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 Unterrichts stattfinden, 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 Saisonarbeiter 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 Saisonarbeiter 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 Auslegungstreitigkeiten 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 sollte 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 er-

forderlich. Durch Einbringen von Arbeitszeitkonten kann die Bereitschaft, Weiterbildung durchzuführen, gestärkt werden. Diese müssen vor dem Zugriff der Arbeitsämter bei Kurzarbeit geschützt werden.

Beschäftigtertransfer -**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 Beschäftigtertransfer 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 Arbeitsämtern 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 Beschäftigtertransfer 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 einzu-fügen 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 Pflegenden 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 Pflegenden 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 Pflegenden 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 Nettzahlung entfallen ist, da aufgrund höherer betrieblicher Aufstockungszahlungen und neuer gesetzlicher Regelungen für Geringverdiener dieses Schutzbedürfnis entfallen sei. Der Mindestnettoentgelt 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 Vergleichsberechnung zwischen den zu zahlenden 20% und dem Mindestnettoentgelt 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 Arbeitszeit bei der Berechnung der in der Altersteilzeit geschuldeten Arbeitszeit 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 Schuldbeiträge 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 Insolvenzversicherungen 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 wirklichen Insolvenzversicherung voraus. Dies dürfte den einzelnen Arbeitnehmer überfordern.

Es würde sich anbieten die neue Bundesagentur (Bundesanstalt) mit der Prüfung ob eine entsprechend geeignete Insolvenzversicherung 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 Insolvenzversicherung 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 ge-

wählt, 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 Arbeitsmarktin-
spektion 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 Aufga-

benbereich 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 Arbeitsmarktinспекtion 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 Arbeitsmarktinспекtion 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 er-

brachten 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 Hin-

tergrund 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 Fehlansätze 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 Frühverrentungspraxis 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 Landesarbeitsämtern 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 Verschlinkung 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 eingeschränkte 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 Risikoversorge 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 arbeitsmarktläufiger 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, verschiedene hohe Anreizstufen für die Bezieher von jeweils verschiedenen 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 umfas-

send 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 Sperrzeitatbestand 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 Konkurrenzklausele 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 arbeitsmarktpolitisch 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 arbeitsmarktläufigen 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 Referententwurf 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 (Verwaltungsausschuss) 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 Strukturkurzarbeitergeld. 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 Eintritt 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 Sperzeit führt. Dies ist bisher nach dem Entwurf nicht der Fall.

6. Altersteilzeit

Einführung einer speziellen Insolvenzschutzpflicht

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, kosten trächtiger 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 Altersteilzeiter 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 § 8 a 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 Altersteilzeiter 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 Aufstockungsbeitrag 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 Altersteilzeiter 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 § 8 a 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 Insolvenzversicherung 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 § 8 a 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 Insolvenzversicherung 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. Altersteilzeiter 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 zusätzlichem 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 Abgabefreiheit 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 Abgabefreiheit vom Arbeitgeber zusätzlich ausgeglichen werden.

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

fürten „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 Beitragsrichtung vermieden werden. Soweit Höherversicherungsleistungen künftig ausnahmslos in Höhe von 80 Prozent des Regularbeitsentgelts 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 Tarifierhöhungen. 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 vorgelegten 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 Leistungsanspruchnahme 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. Insolvenzversicherung

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 Arbeitssuchenden. 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 arbeitsmarkt-bezogenen 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 gesetzesystematische 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 (Haushaltsgrundsatzgesetz, 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 Dienstleistungen am Arbeitsmarkt beinhaltenen 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 Ländern 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 bundesunmittelbare 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 Gesetzes 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 Gesetzesvorschlages 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 Sperrzeitbestände 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 vorübergründig 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 Kannleistung 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 abzu-

bauen. 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 Grundversicherung und Wahlтарifen

- 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. Insofern entspricht der Antrag dem geltenden Recht.

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

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 Wahlтарifen 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 Wahlтарif 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 Wahlтарifen beeinflusst würde.

Die Frage der organisatorischen Zuordnung der Beitragseinzugsstelle für **Insolvenzgeld** löst nicht das Finanzierungsproblem für diesen Leistungskomplex. Insofern

wird auf die beabsichtigten Maßnahmen zur Begrenzung des Leistungsumfanges 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 (Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren) 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 Einstellungs-möglichkeit 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 Petition.

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 Herabsetzung der Pendlerpauschale im Steuerrecht hingewiesen. Sollte eine solche Herabsetzung 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 Pendelfahrtkosten 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 SoziDAV 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 SoziDAV herausgenommen werden. Stattdessen sollten die Einzelheiten des Verfahrens zur Weiterleitung der Daten durch die am Abgleichverfahren 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 SoziDAV 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 Leistung**

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 Ver-

kehrsmittel 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 Kopplung 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 Mini-JobberInnen 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 Gleitzone nregelung von 400 bis 800 € oder ordentlich sozialversichert. Sie

alle werden Vollzeitwerbstätigen 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 SGB III) 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 Pressemitteilung 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 entfielen 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 I 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 Berufsrückkehrerinnen zu allen Maßnahmen
- hilfsweise den Erhalt aller bisherigen ALLER Fördermaßnahmen für Berufsrückkehrerinnen

zumindest solange nicht die im Regierungsprogramm verankerten Planungen zum Ausbau eines flächendeckenden 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) zuzunehmend 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. Missbrauchsfälle müssen zunächst einmal von aus einer kommunalen Notlage geborenen „Gebrauchsfällen“ getrennt und sodann auf andere Weise bekämpft werden.

Forderung: Solange notwendige soziale Einrichtungen oder andere Gemeinschaftsaufgaben nicht mit ausreichendem 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 Arbeitslosenhilfbezuges erlischt er nach 3 Jahren <§ 196 SGB III>).

Diese erweiterte Rahmenfrist bei Pflege soll nach dem ESGB 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
Geschäftsführerin

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 Funktio-

nen 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 Betragzahler) 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 Eingliederungsaussichten 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 Personengruppen 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 betrof-

fenen 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 überregionaler 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 Wettbewerbsleistungen sicherbar 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 Risikomerkmale 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 Maßnahmeninsatz 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 Arbeitsmarktpolitik auf der Basis von Wahlтарifen 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 Maßnahmeninsatz 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 Arbeitnehmersicherungen 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 „Arbeitslosengeld 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 Gesetzentwurf 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 hat², 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 alloкатive 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-Aktiv-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 Instru-

menten 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 Arbeitsmarktkonomie 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 ergebnisorientierte 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-Aktiv-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 *Profiling*s 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 wiederingegliederten 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 Arbeitnehmern 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 Altersteilzeitregelung 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 arbeitsmarktpolitischen 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 erfolversprechendes 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 entlohnenden 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 übernehmen.

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 Arbeitsmöglichkeiten 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 erzeugen 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 Subventio-

nerungsprogramms 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 Anreizsysteme 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 entgegengehen. 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 Arbeitssuchende 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 agierender 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 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 Problemver-

walter 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 Datenweitergabe 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 Bundesanstalt“ 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 mannigfachen 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 betriebspezifisches 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 gezahlt werden, selten zu diesem Zweck eingesetzt werden, haben Transfermaßnahmen eine wesentlich bessere Arbeitsmarktwirksamkeit. In den Transfermaßnahmen 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 unbedingt 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 (BT-Drs. 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 Beziehler in den Kundenzentren der BA) und 2. Klasse (ALG II Beziehler 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, neuer 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 wei-

terhin 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 zusätzlichem 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 Gesetzentwurf 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 Sat-

zungen 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 Dienstleistungsunternehmen Bundesanstalt für Arbeit (§ 77a SGB 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 weiterentwickelt 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 und 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 Verfahrensregelungen (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 Verwal-

tungsrat 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 Ausschubarbeit 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 widerspiegelt; 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) Konfliktregelung 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 sogenannten 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 Strukturpassungsmaßnahmen

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 Arbeitnehmer 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 pflegebedürftig 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