

# Teil I

## Kapitel B

### Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2009–2011



Judith Bendel-Claus  
Ulrike Kress



## Inhaltsübersicht Kapitel B Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2009–2011

Judith Bendel-Claus und Ulrike Kress

1	Einleitung.....	95	13	Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) ..	120
2	Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket 1) mit Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ und „Sicherheitsnetz für Beschäftigte“ .....	98	14	Härtefallregelung für Leistungsempfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende .....	121
3	Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente .....	99	15	Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz.....	122
4	Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung für Menschen mit Behinderungen .....	103	16	Gesetz für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt (Beschäftigungschancen-gesetz).....	123
5	Gesetz zur arbeitsmarktdäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz) .....	104	17	Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.....	126
6	Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen und zur Änderung anderer Gesetze (Flexi-II-Gesetz) .....	106	18	Haushaltsbegleitgesetz 2011 .....	128
7	Achtes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze/Beitrags-satzverordnung 2009.....	108	19	Siebttes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch.....	129
8	Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket 2)....	108	20	Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch.....	130
9	Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz).....	114	21	Gesetz zur Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung und zur Umsetzung der Leiharbeitsrichtlinie .....	134
10	Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen ..	115	22	Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes .....	136
11	Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und zur Änderung anderer Gesetze .....	116			
12	Sechstes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch .....	119			

## 1 Einleitung

Dieses Kapitel rekapituliert in einem kompakten, chronologischen Überblick zweieinhalb Jahre arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Gesetzgebung von Anfang 2009 bis Mitte 2011. Stichpunktartig werden die wesentlichen Inhalte der einzelnen Gesetze aufgelistet, knapp die Regelungsinhalte beschrieben und teilweise ergänzt durch Einschätzungen des IAB.

Dieser Überblick ermöglicht zum einen eine Rückschau auf die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung zur Abmilderung der Folgen der schweren Rezession, die in den Jahren 2008 und 2009 die gesamte Weltwirtschaft erfasst hatte. Zugleich wirft er einen Blick auf durch zwei Verfassungsgerichtsurteile notwendig gewordene gesetzliche Änderungen bei den passiven arbeitsmarktpolitischen Leistungen (Regelbedarfe in den Sozialgesetzbüchern II und XII) und in der Organisation der Trägerschaft der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Nicht zuletzt wird durch die Zusammenstellung deutlich, welche Regelungen die Bundesregierung zur Haushaltskonsolidierung, zum Erhalt der Fachkräftebasis und zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in Deutschland auf den Weg gebracht hat.

Das Instrument der Kurzarbeit dominierte im Krisenjahr 2009 das arbeitsmarktpolitische Handeln. Mit dem ersten Konjunkturpaket der Bundesregierung wurde die Bezugsdauer für Kurzarbeit verlängert, um eingearbeitetes Personal länger zu halten, und die Möglichkeit geschaffen, Qualifizierungsmaßnahmen für Bezieher von Kurzarbeitergeld zu fördern. Die Sonderregelungen zur Kurzarbeit wurden in zwei weiteren Gesetzen modifiziert (Konjunkturpaket 2, Beschäftigungschancengesetz) und trotz Konjunkturerholung bis März 2012 verlängert.

Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente setzte die Bundesregierung Anfang 2009 das 2005 begonnene Reformkonzept fort und straffte den Instrumentenkasten unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Ziel war es, den ganzheitlichen, rechtsübergreifenden Ansatz in der Arbeitsmarktpolitik zu stärken. Auf der Grundlage von Evaluationsergebnissen wurden erfolgreiche Instrumente verlängert, als ineffizient eingeschätzte abgeschafft. Der Fokus lag hierbei auf der Stärkung der Arbeitsvermittlung und auf Maßnahmen für Personengruppen, die auf dem Arbeitsmarkt als besonders gefährdet gelten. Dazu zählen Maßnahmen für Ältere (Verlängerung der Entgeltsicherung für Ältere) und für junge Menschen (Rechtsanspruch auf Förderung eines nachträglichen Hauptschulabschlusses). Die Instrumente wurden auch deswegen verlängert, um diese im Jahr 2011 umfassend evaluieren zu können.<sup>1</sup>

Aufgrund eines im Dezember 2007 ergangenen Verfassungsgerichtsurteils musste zum Ende 2010 eine Neuregelung für die gemeinsame Leistungserbringung durch Bundesagentur für Arbeit und Kommunen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende gefunden werden. Durch Grundgesetzänderung wurde ein Fortbestand der Arbeitsgemeinschaften, jetzt Gemeinsame Einrichtungen genannt, gewährleistet. Weiterhin können sich – nunmehr unbefristet – Kommunen für die eigenständige Aufgabenwahrnehmung entscheiden.

Das im Februar 2010 erfolgte Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Regelleistungen nach SGB II und SGB XII zwang die Bundesregierung, ein transparentes und sachgerechtes Verfahren

<sup>1</sup> Das daraus resultierende „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ trat in großen Teilen am 01.04.2012 in Kraft.

zur Bemessung der Regelbedarfe und eine Härtefallregelung zur Sicherstellung besonderer Bedarfe gesetzlich festzulegen. Neu ist auch, dass die Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen gesondert berücksichtigt werden müssen („Bildungspaket“).

Den neuen, leicht erhöhten Regelsätzen stehen Veränderungen in der Leistungserbringung für Grundsicherungsempfänger gegenüber, wie der Wegfall des Härten abfangenden, befristeten Zuschlags für zuvor Arbeitslosengeld-I-Bezieher, der Wegfall der Rentenversicherungspflicht für Arbeitslosengeld-II-Empfänger (und damit Wegfall der Zahlung der Beiträge durch die Träger der Grundsicherung) und die Berücksichtigung des Elterngeldes in voller Höhe als Einkommen bei Bezug von Leistungen nach SGB II oder SGB XII („Sparpaket“ im Haushaltsbegleitgesetz 2011).

Als Anreiz zur Schaffung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen wurden wie schon in den Vorjahren die Beitragsätze zur Arbeitslosenversicherung gesenkt. Um die Sozialversicherungssysteme in der Krise zu stabilisieren, wurde das Darlehen des Bundes an die Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2010 in einen Zuschuss umgewandelt.

Politischer Handlungsbedarf erwuchs auch aus akuten beziehungsweise erwarteten Engpässen bei Fachkräften. Mit dem Arbeitsmigrationssteuergesetz wird die Zuwanderung Hochqualifizierter erleichtert,<sup>2</sup> aber auch das inländische Erwerbspersonenpotenzial soll durch die Berufsausbildung und Beschäftigung geduldeter Ausländer besser genutzt werden. Die im zweiten Konjunkturpaket angelegte Förderung der Um-

schulung zu Alten- und Krankenpflegern zielt ebenfalls auf die Beseitigung eines drohenden Fachkräftemangels.

Weitere Gesetzesänderungen betrafen die Schutzrechte der Arbeitnehmer. Meist handelt es sich um die Anpassung bestehender Regelungen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Denn in der Praxis hatten sich Probleme gezeigt, weil die bestehenden Regelungen sozial destabilisierend wirkten oder nicht sachgemäß genutzt werden. So soll das Gesetz zur Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung verhindern, dass Unternehmen Stammbeschäftigte entlassen, um sie zu schlechteren Konditionen in einem Zeitarbeitsverhältnis erneut zu beschäftigen (Drehtüreffekt der Leiharbeit). Eine Unterbietung von Löhnen im Rahmen grenzüberschreitender Beschäftigung, die Verbreitung nicht existenzsichernder Löhne im Inland und die Zunahme von Branchen ohne Tarifbindung waren Auslöser für verschiedene Regelungen zur tarifpartnerschaftlichen Verständigung über Mindestlöhne bzw. zu deren Festsetzung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales oder die Bundesregierung (Arbeitnehmer-Entsendegesetz und Mindestarbeitsbedingungengesetz). Dem Abbau von Umsetzungsdefiziten im Bereich der Arbeitnehmerrechte dient das Flexi-II-Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen. Wertguthaben auf Zeitwertkonten erfahren eine Werterhaltungsgarantie für den Nominalwert, werden besser gegen Insolvenz geschützt und können beim Arbeitgeberwechsel begrenzt mitgenommen bzw. auf die Rentenversicherung übertragen werden.

Im Folgenden werden die einzelnen Gesetze in chronologischer Reihenfolge nach dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens dargestellt.

<sup>2</sup> Mit ähnlicher Zielrichtung ist auch das am 01.04.2012 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen ausgestattet.

Aktuelle Hinweise auf arbeitsmarktpolitische Initiativen und Gesetze bietet das arbeitsmarktpolitische Informationssystem im IAB-Web. Die chronologisch angelegten Volltextinformationen mit Kurzauszügen aus Positionspapieren und Maßnahmenbeschreibungen werden ergänzt um eine thematische Linksammlung und einen täglich aktualisierten elektronischen Pressespiegel.

[www.iab.de/arbeitsmarktpolitik](http://www.iab.de/arbeitsmarktpolitik)

## 2 Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket 1) mit Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ und „Sicherheitsnetz für Beschäftigte“

Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets am 01.01.2009

Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung zur Qualifizierung von Kurzarbeitergeldbeziehern am 01.01.2009

Wesentlicher Inhalt des Gesetzes und der übrigen Maßnahmen:

- Steuerliche Maßnahmen zur Belebung der Konjunktur: verbesserte Kreditvergabe und Abschreibungsmöglichkeiten, Investitionsförderungen, Absetzbarkeit von Handwerksleistungen, befristete Kfz-Steuerbefreiung
- Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld und Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen für Bezieher von Kurzarbeitergeld, flächendeckender Ausbau des Sonderprogramms für ältere und geringqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (WeGebAU), zusätzliche Vermittlerstellen in den Agenturen für Arbeit

Vor dem Hintergrund der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 hat die Bundesregierung Ende 2008 das Konjunkturpaket 1 zur Sicherung von Wachstum und Beschäftigung aufgelegt. Es umfasst ein Volumen von insgesamt 12 Mrd. Euro: Dabei sind 2,7 Mrd. für Investitionen, 1,4 Mrd. zur Entlastung privater Haushalte, 6,9 Mrd. zur Entlastung der Unternehmen und 0,8 Mrd. für Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) vorgesehen.

Das Konjunkturpaket 1 besteht aus dem „Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen“ vom 21.12.2008 und dem am 17.12.2008 von der Bundesregierung beschlossenen Paket „Sicherheitsnetz für Beschäftigte“. Die steuerrechtlichen Maßnahmen dienen der Belebung der Binnennachfrage und der konjunkturellen Stabilisierung. Befristete Steuerentlastungen wie die verbesserte Absetzbarkeit von Handwerksleistungen und die zweijährige Kfz-Steuerbefreiung für PKW mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß sollen Unternehmen und private Haushalte entlasten. Verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten sollen die Unternehmen entlasten. Die Kreditversorgung der Wirtschaft soll durch den Finanzmarktstabilisierungsfonds gesichert werden. In den Bereichen Gebäudesanierung, Verkehrsinvestition und Infrastrukturförderung von strukturschwachen Gemeinden sowie im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sollen Investitionen gefördert werden.

Während diese Maßnahmen nur indirekt zur Beschäftigungssicherung beitragen, zielt das zweite Maßnahmenpaket „Sicherheitsnetz für Beschäftigte“ mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen direkt auf die Sicherung von Arbeitsplätzen und die Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern durch Weiterqualifizierung und Vermittlung. Am 17.12.2008 hat die Bundesregierung eine Verwaltungsvereinbarung mit der BA abgeschlossen, die sich auf eine neue zum 01.01.2009 erlassene Förderrichtlinie des Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zum Einsatz von Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) bezieht. Danach wird die maximale Bezugsdauer für Kurzarbeitergeld – zunächst für ein Jahr befristet – um sechs auf 18 Monate verlängert. Kurzarbeit kann mit Unterstützungsgeldern des ESF auch für eine Weiterqualifizierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern genutzt werden, die Kurzarbeitergeld oder Saison-Kurzarbeitergeld beziehen. Vormalig galt diese Regelung nur für Bezieher von Transferkurzarbeitergeld.

Mit einer weiteren von der BA umzusetzenden Maßnahme wird angekündigt, das Sonderprogramm für

ältere und geringqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (WeGebAU) flächendeckend auszubauen. Auch hier sollen Entlassungen durch berufsbegleitende Weiterbildung verhindert werden. Schließlich sollen 1.000 zusätzliche Vermittlerstellen in den Agenturen für Arbeit mit der sogenannten Job-to-Job-Vermittlung dazu beitragen, dass Arbeitnehmer noch in der Kündigungsphase in neue Beschäftigungsverhältnisse vermittelt werden können. Ziel ist es, die betroffenen Arbeitnehmer möglichst nahtlos in neue Beschäftigungen zu integrieren.

#### Parlamentaria und andere rechtliche Regelungen

Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ vom 21. Dezember 2008 (Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 64, S. 2896).

Richtlinie des BMAS für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte Qualifizierungsangebote für Bezieherinnen und Bezieher von Kurzarbeitergeld vom 18. Dezember 2008, Bundesanzeiger Nr. 197 vom 30. Dezember 2008, S. 4748.

Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte Qualifizierungsangebote für Bezieherinnen und Bezieher von Kurzarbeitergeld.

Verordnung über die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld vom 26.11.2008. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 55 vom 8. Dezember 2008, S. 2332.

### 3 Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Inkrafttreten am 01.01.2009

Wesentliche arbeitsmarktpolitische Inhalte:

- Einführung eines Vermittlungsbudgets
- Beauftragung von Trägern mit Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung
- Regelungen zum Profiling und zur Eingliederungsvereinbarung
- Einführung eines „Experimentiertopfes“
- Rechtsanspruch zur Förderung eines nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses
- Verlängerung der Erprobungsfrist für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Ältere
- Regelung zum Einsatz der Instrumente zur Arbeitsförderung nach SGB III auch im SGB II
- Einführung der Freien Förderung

Das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente setzt das 2005 im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vereinbarte Reformkonzept am Arbeitsmarkt fort. Auf der Grundlage von Wirksamkeitsanalysen soll die aktive Arbeitsmarktpolitik neu ausgerichtet werden. Die Weiterentwicklung und Reduzierung unwirksamer oder sogar kontraproduktiver Arbeitsmarktinstrumente soll zu effizientem und effektivem Einsatz der Mittel der Beitrags- und Steuerzahler in der Arbeitsförderung des Bundes führen. Das Gesetz sieht zur Umsetzung der Grundsätze der Arbeitsförderung die Vereinbarung von Rahmenzielen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit vor, die spätestens zu Beginn einer Legislaturperiode überprüft werden.

Schwerpunkte des Gesetzes sind die Stärkung der Arbeitsvermittlung, die Weiterentwicklung wirksamer Arbeitsmarktinstrumente, die Abschaffung ineffizienter Arbeitsmarktinstrumente, die Neu-

ordnung und Modifizierung der Leistungen zur Eingliederung nach dem SGB II.

Die Änderungen betreffen sowohl Bestimmungen des SGB III als auch des SGB II.

Um eine einzelfallbezogene, flexible Förderung der Anbahnung bzw. Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu ermöglichen, wird ein Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III) eingeführt. Ausbildungsuchende, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitsuchende und Arbeitslose sollen so stärker ihrem individuellen Bedarf entsprechend aus dem Budget ihrer Agentur für Arbeit gefördert werden können. Das Budget ersetzt eine Vielzahl von Einzelregelungen der aktiven Arbeitsförderung (insbesondere Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung sowie alle Mobilitätshilfen). Es soll dem Vermittler oder Fallmanager mehr Handlungsspielraum geben, um sich auf die Beseitigung der Vermittlungshemmnisse und die Integration in Beschäftigung zu konzentrieren.

Die Einführung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III) soll es den Fachkräften in den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen ermöglichen, flexibler als bisher private Dritte bei der Vermittlung und Betreuung ihrer Kunden einzuschalten. Die neue Maßnahme bündelt bereits bestehende Elemente entsprechender Instrumente (Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 37 SGB III, Personal-Service-Agenturen nach § 37c SGB III, Trainingsmaßnahmen nach §§ 48 ff. SGB III, Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III sowie Aktivierungshilfen nach § 241 Absatz 3a SGB III). Ihr Ziel ist es, die berufliche Eingliederung durch Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung, Heranführung an eine selbständige Tätigkeit oder Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme zu unterstützen.

§ 37 SGB II sieht vor, dass die Agentur für Arbeit unverzüglich nach der Ausbildungsuchendmeldung oder Arbeitsuchendmeldung zusammen mit dem Ausbildungsuchenden oder Arbeitsuchenden eine Potenzialanalyse zu erstellen hat, die dessen für die Vermittlung erforderlichen beruflichen und persönlichen Merkmale, seine beruflichen Fähigkeiten und seine Eignung festhält. In einer Eingliederungsvereinbarung, die die Agentur für Arbeit zusammen mit dem Ausbildungsuchenden oder Arbeitsuchenden trifft, werden das Eingliederungsziel, die Vermittlungsbemühungen der Agentur und die Eigenbemühungen des Kunden sowie die vorgesehenen Leistungen festgelegt.

Um neue arbeitsmarktpolitische Handlungsansätze zu erschließen, stellt ein „Experimentier-topf“ begrenzt Mittel für die Erprobung innovativer Maßnahmen zur Verfügung (§ 421h SGB III). Die Umsetzung und die Wirkung dieser Modellprojekte sind zu beobachten und auszuwerten. Die Regelung ist bis 31.12.2013 befristet.

Zur Verbesserung der beruflichen Eingliederungschancen wird mit dem Gesetz ein Rechtsanspruch auf Förderung der Vorbereitung des nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses für Auszubildende ohne Schulabschluss im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme eingeführt (§ 61a SGB III). Dies gilt auch für erwachsene Arbeitnehmer, die den Zugang zur Förderung über den Bildungsgutschein erhalten.

Neu gefasst wurden die Vorschriften zur Förderung benachteiligter Jugendlicher beim Übergang in die Berufsausbildung (§§ 240 ff. SGB III). Im Falle eines Ausbildungsabbruchs sind die Träger nun verpflichtet, dem Jugendlichen erfolgreich absolvierte Teilqualifizierungen zu bescheinigen. Teilnehmer an ausbildungsbegleitenden Hilfen können bis zur Aufnahme einer Anschlussausbildung in der Maßnahme bleiben.

Als unwirksam eingeschätzte und wenig genutzte Instrumente wurden abgeschafft. Dies sind u. a. der

Einstellungszuschuss bei Neugründungen von Unternehmen aus Arbeitslosigkeit, die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch Einsatz eines Arbeitslosen als Vertretung im Wege der sogenannten „Job-Rotation“, die Regelungen zur institutionellen Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung, die Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung bei Teilnahme an ausbildungsbegleitenden Hilfen und beschäftigungsbegleitenden Eingliederungshilfen.

Hingegen wurde die Erprobungsfrist der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen „Eingliederungszuschuss“ und „Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer“ bis Ende 2010 verlängert (§§ 421f und 421j SGB III).

Mit dem Gesetz soll ein ganzheitlicher, rechtsübergreifender Ansatz in der Arbeitsmarktpolitik gestärkt werden. Die meisten Leistungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch können auch weiterhin für erwerbsfähige Hilfebedürftige eingesetzt werden.

Der § 16 SGB II „Leistungen zur Eingliederung“ wurde durch Aufspaltung präzisiert. Im § 16a–e werden die kommunale Eingliederungsleistung, das Einstiegsgeld, Arbeitsgelegenheiten, die Förderung von Selbständigkeit aus Arbeitslosigkeit und der Beschäftigungszuschuss für Arbeitgeber geregelt. Das Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) wurde für den Rechtskreis SGB II abgeschafft.

Mit der Neuregelung werden die „sonstigen weiteren Leistungen“ aus § 16 SGB II Absatz 2 abgeschafft und unter anderem durch § 16f „Freie Förderung“ ersetzt. Mit ihr wird den Agenturen für Arbeit gestattet, 10 Prozent der auf sie entfallenden Eingliederungsmittel für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit für freie Förderung einzusetzen. Hiermit können Maßnahmen unterstützt werden, die lokale Gegebenheiten stärker berücksichtigen oder innovative Projekte stärken. Bei Leistungen an Arbeitgeber

unterliegen sie jedoch der Vorgabe, Wettbewerbsverfälschungen zu vermeiden. Maßnahmeinhalte dürfen nicht kombiniert oder modularisiert werden und die Maßnahmen dürfen gesetzliche Leistungen nicht umgehen oder aufstocken.

Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund, die nicht über eine für Erwerbstätigkeit ausreichende Kenntnis der deutschen Sprache verfügen, werden mit dem Gesetz zur Teilnahme an einem Sprachkurs des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verpflichtet.

### IAB-Stellungnahme

*„Für eine Bewertung des Gesetzentwurfs ist zu beurteilen, ob die Neuregelungen dazu beitragen, die Ziele des SGB II und SGB III bei grundsätzlich knappen Mitteln besser als bisher zu erreichen, und ob es Alternativen zu den Änderungen gibt. Die Neuregelungen entziehen sich zum Teil einer wissenschaftlichen Bewertung. Das betrifft beispielsweise die geplante Formulierung von Rahmenzielen zwischen BMAS und BA, bei der Output-Ziele im Vordergrund stehen sollen. Ob sich Effektivität und Effizienz der Arbeitsförderung hierdurch verbessern, lässt sich wissenschaftlich nicht prognostizieren. Allerdings wäre es aus Sicht der Wissenschaft wünschenswert, nicht ausschließlich kurzfristige Performanzziele und -indikatoren zu formulieren. Diese sind zwar leicht messbar, stehen aber kaum im Zusammenhang mit kausalen Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik. Ein weiteres zentrales Element sind Neuregelungen, durch die einige Instrumente a) für die Vermittler flexibler und leichter handhabbar und b) für Arbeitslose und Arbeitsuchende leichter verständlich werden sollen. Mit dem Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III und Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III ist im Rechtskreis des SGB III grundsätzlich eine flexiblere und passgenauere Gestaltung einiger Leistungen für Arbeitslose möglich. Dies gilt aber nicht im gleichen Maße für erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rechtskreis SGB II. Für sie treten verschiedene gesetzliche Neuregelungen in Kraft, die die bisherige sehr flexib-*

le Leistungserbringung durch die sonstigen weiteren Leistungen nach § 16 Absatz 2 SGB II ablösen. Damit wird der gesetzliche Rahmen für die Erbringung solcher Leistungen zwar insgesamt klarer gefasst. Ob mit der Neugestaltung eine bessere Wirkung im Sinne einer besseren Eingliederung in Arbeit oder einer verbesserten sozialen Integration erzielbar ist, kann aber nicht a priori beurteilt werden. Abgeschafft werden durch die Neuregelung insbesondere wenig genutzte Instrumente; andere Instrumente wurden mit dem Ziel der Flexibilisierung zusammengefasst. Wie aufgezeigt wurde [vgl. IAB-Stellungnahme 2008, S. 28, Anm. d. Verf.], hätte hier aber das Potenzial für weitere Vereinfachungen bestanden. Was die Veränderungen im Bereich der Aus- und Weiterbildungsförderung angeht, ist die Konzentration auf Bildungsgutscheine kritisch zu sehen, da gerade bildungsferne Gruppen durch das Instrument überfordert sein könnten. Auch bei einer Vorbereitung auf das Nachholen des Hauptschulabschlusses im Rahmen von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sind die spezifischen Ausgangsbedingungen der potenziellen Teilnehmer zu bedenken. Schließlich weisen Evaluationsergebnisse des IAB darauf hin, dass viele arbeitsmarktpolitische Instrumente des SGB III auch im Rechtskreis des SGB II wirkungsvoll eingesetzt werden. Es wäre zudem grundsätzlich denkbar, Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung, die sich eher an Langzeitarbeitslose richten sollten und zum Erhalt von Beschäftigungsfähigkeit dienen sollen (wie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante), zu einem in beiden Rechtskreisen geltenden Instrument zusammenzuführen. Dazu müsste ein Rahmen gesetzt werden, innerhalb dessen eine unterschiedliche Anwendung des Instruments für Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III und erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rechtskreis des SGB II erfolgen kann. Zusätzlich zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im engeren Sinne, die vorrangig auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielen, sind im Rechtskreis SGB II weitere Förder- und Unterstützungsmöglichkeiten für besonders arbeitsmarktferne Personen erforderlich. Die Wirksamkeit

mit Blick auf die für diese Gruppe häufig im Vordergrund stehenden Ziele der sozialen Stabilisierung und der Beschäftigungsfähigkeit muss auch bei diesen Instrumenten genau beobachtet werden.“

(IAB-Stellungnahme 2008, S. 30 f.)

#### Parlamentaria

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008. In: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales. Ausschussdrucksache 16(11)1196 vom 19. November 2008 (enthalten in Dr. 16(11)1187 vom 21. November 2008), S. 25–32.

Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21.12.2008. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 64 vom 29.12.2008, S. 2917 ff.

Gesetzentwurf der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 16/10810 vom 08.11.2008.

## 4 Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung für Menschen mit Behinderungen

Inkrafttreten am 01.01.2009

Wesentlicher Inhalt des Gesetzes:

- Förderung von Leistungen zur individuellen betrieblichen Qualifizierung von Behinderten direkt am Arbeitsplatz und zur Berufsbegleitung

Mit diesem Gesetz wird das in den USA entwickelte und im deutschsprachigen Raum seit den neunziger Jahren in zahlreichen Modellprojekten erprobte Konzept der Unterstützten Beschäftigung gesetzlich verankert. Unterstützte Beschäftigung nach § 38a SGB IX soll behinderten Menschen im Grenzbereich zur Werkstattbedürftigkeit eine angemessene, geeignete und dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt ermöglichen.

Nach dem Grundsatz „erst platzieren, dann qualifizieren“ umfasst Unterstützte Beschäftigung eine individuelle betriebliche Qualifizierung und bei Bedarf eine Berufsbegleitung.

Zielgruppe sind behinderte Menschen mit Potenzial für eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Das sind insbesondere lernbehinderte Menschen im Grenzbereich zur geistigen Behinderung, geistig behinderte Menschen im Grenzbereich zur Lernbehinderung und behinderte Menschen mit nachhaltigen psychischen Störungen und/oder Verhaltensauffälligkeiten, bei denen eine Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch Leistungen zur Berufsvorbereitung und Berufsausbildung bzw. Weiterbildung nicht möglich erscheint. Auch ohne formale Abschlüsse sollen sie unter Berücksichtigung ihrer eigenen Berufswünsche die Möglichkeit haben, einer ihnen angemessenen Arbeit nachzugehen.

Das neue Instrument erkennt das Potenzial dieser Menschen an, denen Teilhabe am Arbeitsleben bislang nur durch Eingliederung in Werkstätten für behinderte Menschen offen stand. Andererseits soll durch die neue Gesetzgebung die Arbeit in Behindertenwerkstätten ausschließlich Menschen vorbehalten sein, die aufgrund ihrer Behinderungsart nur dort am Arbeitsleben teilhaben können.

Die Maßnahme Unterstützte Beschäftigung ist unterteilt in zwei Phasen: individuelle betriebliche Qualifizierung und bedarfsabhängige Berufsbegleitung. Vor Durchführung der Maßnahme werden Fähigkeiten, Kenntnisse, Wünsche und der Unterstützungsbedarf der Person ermittelt. In einer Orientierungsphase wird in einem oder mehreren Qualifizierungsplätzen der am besten geeignete Platz ermittelt, der eine berufliche Perspektive bietet. In der nachfolgenden Qualifizierungsphase erfolgt eine auf das Potenzial des Teilnehmers und an der betrieblichen Praxis ausgerichtete individuelle qualifizierende Unterweisung durch einen Job-Coach. Der Gesetzgeber betont ausdrücklich, dass die Qualifizierung neben der Vermittlung von beruflichen und berufsübergreifenden Kenntnissen auch Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Persönlichkeit und der Förderung von Schlüsselqualifikationen umfasst.

Die Förderhöchstdauer der Qualifizierung beträgt zwei Jahre und kann um zwölf Monate verlängert werden, wenn hinreichend gewährleistet ist, dass eine weitere Qualifizierung zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung führt.

Nach Begründung eines regulären Arbeitsverhältnisses erhalten behinderte Menschen bei Bedarf eine Berufsbegleitung, die das Arbeitsverhältnis stabilisieren und im Krisenfall frühzeitig intervenieren soll. Ein Qualifizierungstrainer (dies kann ein Sozialpädagoge, Ergotherapeut oder Psychologe sein) kann für bis zu fünf Teilnehmer zuständig sein. Diese Berufsbegleitung kann solange und soweit erfolgen, wie sie wegen Art und Schwere der Behinderung zur Sicherung des Beschäftigungsverhältnisses

erforderlich ist. Für die Berufsbegleitung sind die Integrationsämter zuständig.

#### Parlamentaria

Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung vom 22.12.2008. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 64 vom 29.12.2008, S. 2959 ff.

Gesetzentwurf der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 16/10487 vom 07.10.2008.

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05.11.2008. Ausschussdrucksache 16(11)1118 vom 31.10.2008.

## 5 Gesetz zur arbeitsmarktadäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz)

Inkrafttreten am 01.01.2009

Mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz (AMSG) werden Teile des am 16. Juli 2008 vom Bundeskabinett verabschiedeten „Aktionsprogramms der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ umgesetzt. Nach der Gesetzesbegründung soll Deutschlands Position im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte gestärkt werden. Durch Schaffung und Erweiterung aufenthaltsrechtlicher Perspektiven soll der Zuzug und Verbleib von Fachkräften gefördert werden.

#### Wesentliche Inhalte des Gesetzes:

- Senkung der Mindesteinkommensgrenze für die Erteilung einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis an Hochqualifizierte
- Reduzierung der geforderten Investitionssumme für selbständige Ausländer
- Vorzeitige Aufhebung der Zuwanderungsrestriktionen für Hochschulabsolventen aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU
- Öffnung des Arbeitsmarktes für Akademiker aus Drittstaaten (mit Vorrangprüfung) und deren Familienangehörige
- Befristete Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete unter bestimmten Bedingungen

Die Umsetzung des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes erfolgt durch Änderungen im Aufenthaltsgesetz (AufenthG), aber auch im Zuwanderungsgesetz (ZuwandG), dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und dem Sozialgesetzbuch III (SGB III) sowie in der Aufenthaltsverordnung und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister. Hochqualifizierte ausländische Fachkräfte erhalten nach der Neuregelung

eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis, wenn ihr jährliches Einkommen mindestens der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (63.600 Euro im Jahr 2009) entspricht. Für Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit erhalten wollen, wird die geforderte Investitionssumme von 500 Tsd. auf 250 Tsd. Euro reduziert. Der Arbeitsmarktzugang für Akademiker aus den neuen EU-Mitgliedstaaten wird durch den Verzicht auf die Vorrangprüfung geöffnet. Bei der Vorrangprüfung wird zunächst ermittelt, ob für die konkrete Beschäftigung keine bevorrechtigten inländischen Arbeitssuchenden zur Verfügung stehen. Erleichtert wird der Arbeitsmarktzugang für Akademiker aus Drittstaaten (mit Vorrangprüfung) und deren Familienangehörige. Dabei werden Absolventen deutscher Auslandsschulen bevorzugt. Bei dieser Gruppe entfällt die Vorrangprüfung für die Ausübung einer der beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung, wenn eine im Inland erworbene berufsqualifizierende Ausbildung oder ein einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbarer akademischen Abschluss vorliegt.

Im parlamentarischen Prozess wurden insbesondere durch den Bundesrat eine Reihe zusätzlicher bzw. modifizierender Regelungen zur Diskussion und Abstimmung gestellt, darunter ein Punktesystem zur Steuerung der Zuwanderung und eine stärkere Absenkung der Mindesteinkommensgrenze für den Erhalt der Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte.

Auf die bessere Nutzung inländischer Potenziale zielt eine weitere Regelung im Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz, die sich auf Berufsausbildung und Beschäftigung geduldeter Ausländer bezieht. Nach § 18a AufenthG können Geduldete, die erfolgreich in Deutschland eine Berufsausbildung oder ein Studium absolviert haben, eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten. Dies gilt auch für geduldete Hochschulabsolventen, deren Studienabschluss in Deutschland anerkannt ist und die zwei Jahre lang durchgängig in einem ihrer Qualifikation entsprechenden Beruf ge-

arbeitet haben. Auch geduldete Fachkräfte, die drei Jahre lang durchgängig in einer Beschäftigung tätig waren, welche eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, können einen Aufenthaltsstatus erhalten. Nach vierjährigem Aufenthalt haben Geduldete Anspruch auf individuelle Ausbildungsförderung durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz. Während einer betrieblich durchgeführten beruflichen Ausbildung sowie einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme wird Berufsausbildungsbeihilfe nach SGB III geleistet.

#### Parlamentaria

Entwurf eines Gesetzes zur arbeitsmarktdäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz). Gesetzentwurf der Bundesregierung. In: Bundestagsdrucksache 16/10288 vom 22.09.2008, 16 S.

Gesetz zur arbeitsmarktdäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz – AMStG) vom 20.12.2008. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 63, S. 2846.

## 6 Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen und zur Änderung anderer Gesetze (Flexi-II-Gesetz)

Inkrafttreten am 01.01.2009

Das sogenannte Flexi-II-Gesetz soll Defizite der 1998 neu geschaffenen Regelung zur Ansammlung von Wertguthaben auf Langzeitkonten (Flexi-I-Gesetz) beseitigen. Danach kann angespartes Arbeitsentgelt (inkl. Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge) zu einem späteren Zeitpunkt zur kurz-, mittel- oder längerfristigen Freistellung von der Arbeit eingesetzt werden. Hierzu gibt es auf tariflicher, betrieblicher oder individueller Ebene Vereinbarungen zur individuellen Lebenszeitgestaltung. In der Praxis hatten sich Probleme bei der Abgrenzung von Zeitwertkonten zu anderen Formen flexibler Arbeitszeitgestaltung (Arbeitszeitkonten zur flexiblen Gestaltung der Arbeitszeit), beim Werterhalt, beim Insolvenzschutz und beim Arbeitgeberwechsel ergeben.

Wesentliche Inhalte des Gesetzes:

- Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für Zeitwertkonten
- Präzisierte Definition für die Verwendung von Wertguthaben und Abgrenzung zu Kurz- und Gleitzeitkonten
- Werterhaltungsgarantie und verbesserter Insolvenzschutz
- Einführung einer eingeschränkten Portabilität von Wertguthaben auf einen neuen Arbeitgeber bzw. die Deutsche Rentenversicherung Bund

Mit dem Flexi-II-Gesetz wurde die Verwendung von Wertguthaben gesetzlich definiert. Beschäftigte können mit den Langzeitkonten die unterschiedlichsten Freistellungen im Erwerbsverlauf organisieren. Darunter fallen zum Beispiel Qualifizierung und Weiterbildung, Kinderbetreuung und Pflege,

der Übergang in die Altersrente, das Aufstocken von Teilzeitentgelt oder ein „Sabbatical“. Im Rahmen der gesetzlichen Freistellungszwecke Eltern- oder Pflegezeit können die angesparten Guthaben auch ohne das Einverständnis des Arbeitgebers in Anspruch genommen werden. Eine klare Trennlinie wird auch zur betrieblichen Altersversorgung gezogen, auf die Zeitwertkonten mit dem Flexi-II-Gesetz nicht mehr beitragsfrei übertragen werden können.

Zur Sicherung der Wertguthaben wird die Kapitalanlage in Aktien oder Aktienfonds auf maximal 20 Prozent zum Zeitpunkt der Anlage begrenzt. Eine Werterhaltungsgarantie sichert den Nominalwert und umfasst auch den Arbeitgeberanteil am Sozialversicherungsbeitrag ohne Beschränkung durch die Beitragsbemessungsgrenze. Der Erhalt des Realwerts etwa auf dem üblichen Niveau von Tarifierhöhungen ist damit nicht garantiert. Ein verbesserter Insolvenzschutz sorgt für die Sicherung der angesparten Wertguthaben. Diese Insolvenzsicherung prüft die Deutsche Rentenversicherung Bund regelmäßig.

Unter dem Stichwort der „Portabilität“ wird eine begrenzte Mitnahmemöglichkeit von Langzeitkonten geregelt. Arbeitnehmer haben demnach einen Anspruch auf Übertragung ihres Wertguthabens auf einen neuen Arbeitgeber. Es kann beim Ausscheiden aus einem Unternehmen auch der Deutschen Rentenversicherung Bund übertragen werden, wenn es zum Übertragungszeitpunkt mindestens 15.120 Euro (in den alten Bundesländern) bzw. 12.810 Euro (in den neuen Bundesländern) beträgt. Eine weitere Neuregelung betrifft geringfügig Beschäftigte, die nun ebenfalls ein Wertguthaben aufbauen dürfen, um im Rahmen ihrer Teilzeitbeschäftigung Freistellungsphasen in Anspruch nehmen zu können.

### IAB-Stellungnahme

*„Der vorgelegte Gesetzesentwurf strebt in den Punkten 1–3 eine Verbesserung des Schutzes von Wertguthaben auf Langzeitkonten an. Grundsätzlich ist die vorgeschlagene Gesetzesänderung als wohldurchdachte Präzisierung, Verbesserung und*

Erweiterung des bestehenden Schutzes, insbesondere des nunmehr sanktionsbewehrten Zwanges zum Insolvenzschutz anzusehen und zu begrüßen. Doch gilt es, noch auf einige mögliche Probleme und *Inkonsistenzen* hinzuweisen.

1. Die Neufassung § 7b SGB IV hat die sinnvolle Absicht, den Tatbestand des Wertguthabens von anderen kontengestützten Flexibilisierungsmaßnahmen im Betrieb abzugrenzen. Der Absatz 2 schließt insofern die Flexibilisierung der (täglichen, wöchentlichen, jährlichen) Arbeitszeiten aus den möglichen Zielen einer Vereinbarung zum Wertguthaben aus. Andererseits ist in der Praxis festzustellen, dass gerade die Erwirtschaftung von Wertguthaben typischerweise auch durch Ansparen von Arbeitszeit in Langzeitkonten zustande kommt (worauf Absatz 3 auch Bezug nimmt). Doch dies setzt in der Regel auch einen entsprechenden betrieblichen Kapazitätsbedarf voraus. Auslastungsspitzen führen in Betrieben häufig zu einer Füllung der Kurzfristkonten. Wenn diese Guthaben dann nicht abgebaut werden, können sie per Vereinbarung in ein Langzeitkonto übertragen werden. Die Einrichtung von Langzeitkonten liegt daher durchaus im Flexibilisierungsinteresse von Betrieben, einerseits Arbeitszeitspitzen zu ermöglichen, dabei andererseits auch ergänzende Verfahren zum Umgang mit den so entstehenden Guthaben zu entwickeln, die das Tagesgeschäft weniger beeinträchtigen als z. B. der übliche tageweise Freizeitausgleich. Überdies ist die Bereithaltung von Langzeitkonten, die auch für ein vorgezogenes Erwerbssende genutzt werden können, ein Instrument für den betrieblichen sozialfriedlichen Personalabbau – und damit eine Flexibilisierungsmaßnahme für die Lebensarbeitszeit. Für die grundsätzlich sinnvolle Abgrenzung vom flexiblen Alltagsgeschäft reicht jedoch die Führung des Langzeitkontos als Wert-, nicht als Zeitkonto und die Zweckbestimmung einer längeren Arbeitsfreistellung. Es muss jedoch sichergestellt sein, dass das Wertguthaben auch sicher und planbar für die vereinbarten Zwecke (z. B. Familienphasen, vorgezogenes Erwerbssende) eingesetzt werden

kann. Vor allem müsste ein arbeitgeberseitig angeordneter oder gewünschter *Guthabenabbau* aus möglichen Vereinbarungen ausgeschlossen werden.

2. Ungeregt ist auch im vorliegenden Gesetzesentwurf, ob während einer Phase der Freistellung oder Arbeitszeitreduktion, bei der das Wertguthaben in Anspruch genommen wird, das Eingehen eines anderen Beschäftigungsverhältnisses oder einer selbständigen Tätigkeit zulässig ist. Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive wäre dies sinnvoll, da Sucharbeitslosigkeit vermieden werden könnte. Im Übrigen ist die Leistung des Arbeitnehmers ja im Regelfall bereits erfolgt, nur die Gegenleistung des Arbeitgebers steht aus, so dass keine arbeitsvertragliche Leistungspflicht des Arbeitnehmers mehr besteht.
3. Es gibt zumindest keine expliziten Regelungen dazu, ob und wie eine Beteiligung der Arbeitnehmer an dem Ertrag bei der Verwaltung des Wertguthabens zwingend ist. Schließt die ‚treuhänderische Führung‘ des Kontos durch den Arbeitgeber oder die Deutsche Rentenversicherung Bund eine Weitergabe evtl. Verzinsungen ein?“ (Promberger 2008, S. 16 f.)

#### Parlamentaria

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen. Gesetzentwurf der Bundesregierung. In: Bundestagsdrucksache 16/10289 vom 22.09.2008.

Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen und zur Änderung anderer Gesetze vom 21.12.2008. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 64 vom 29.12.2008, S. 2940 ff.

Promberger, Markus (2008): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 5. November 2008 in Berlin zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen (Drucksache 16/10289). In: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales. Ausschussdrucksache, Dr. 16(11)1153 vom 31. Oktober 2008 (enthalten in Dr. 16(11)1119 vom 4. November 2008), S. 15–18.

## 7 Achstes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze/Beitrags-satzverordnung 2009

Inkrafttreten am 01.01.2009

Mit der Änderung des SGB III wird der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung bis auf Weiteres um 0,3 Prozentpunkte auf 3,0 Prozent gesenkt. Durch die Beitragssatzverordnung 2009 erfolgt darüber hinaus eine bis 30.06.2010 befristete Absenkung auf 2,8 Prozent. Mit den Beitragssenkungen sollen die Beitragszahler entlastet und Anreize zur Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gesetzt werden. Defizite im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit sollen durch Mittel aus der Rücklage ausgeglichen werden. Ein Beitragssatz von 3,0 Prozent soll nach den Prognosen der Bundesregierung zur wirtschaftlichen Entwicklung mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt der Bundesagentur für Arbeit gewährleisten. Bereits in den vorangegangenen Jahren war der Beitragssatz von 6,5 auf 4,2 (2007) und auf 3,3 Prozent (2008) gesenkt worden (vgl. Handbuch Arbeitsmarkt 2009).

### Parlamentaria

Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 16.10.2008, Bundestagsdrucksache 751/08.

Achstes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 20.12.2008, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 63 vom 24.12.2008, S. 2860 f.

Verordnung über die Erhebung von Beiträgen zur Arbeitsförderung nach einem niedrigeren Beitragssatz (Beitrags-satzverordnung 2009).

### IAB-Literatur

Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hg.) (2009): Handbuch Arbeitsmarkt 2009, IAB-Bibliothek 314.

## 8 Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket 2)

Inkrafttreten am 02.03.2009

Mit dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland wird das am 14. Januar 2009 von der Bundesregierung beschlossene zweite Konjunkturpaket „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ in weiten Teilen umgesetzt.<sup>3</sup> Die Bundesregierung setzt darin ihre mit dem ersten „kleinen“ Konjunkturpaket begonnene Politik zur Stärkung der Wachstumskräfte und Stabilisierung von Beschäftigung fort.

### Wesentliche beschäftigungspolitische Inhalte:

- Neugestaltung der Kurzarbeit (Leistungsdauer, Qualifizierung, Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge)
- Qualifizierung von Älteren und (gering-) qualifizierten Beschäftigten (Ausweitung WeGebAU-Programm) und Leiharbeitnehmern
- Förderung von Umschulungen zum Alten- und Krankenpfleger
- Schaffung von 5 Tsd. zusätzlichen Vermittlerstellen
- Stabilisierung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung bei 2,8 Prozent

Das Konjunkturpaket 2 ist mit knapp 50 Mrd. Euro wesentlich umfangreicher als das Vorläuferpaket (zwölf Mrd. Euro). Mit der Senkung von Steuern und Abgaben, einem Kredit- und Bürgschaftsprogramm sowie der Förderung von Investitionen sollen die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise von

3 Weitere Regelungen betreffen die Einführung einer „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, die Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und das Nachtragshaushaltsgesetz 2009.

2008/2009 gemildert und die wirtschaftlichen Perspektiven verbessert werden. Darunter fallen u. a. Investitionen der öffentlichen Hand in den Bereichen Bildung, Soziales und Infrastruktur, die Senkung der KFZ-Steuer, die sogenannte Abwrackprämie für PKW, Vergünstigungen im Bereich familien- und kindbezogener Leistungen sowie Einkommensteuersenkungen. Im Folgenden werden nur die Maßnahmen behandelt, die unmittelbar der Beschäftigungssicherung bzw. der Weiterqualifizierung dienen. Weitere Maßnahmen – wie die Senkung des Eingangssteuersatzes der Einkommensteuer, der Kinderbonus und ein zusätzlicher Kinderregelsatz – dienen der Entlastung der privaten Haushalte und der Stützung von Einkommen und Konsum.

Die beschäftigungspolitischen Maßnahmen des zweiten Konjunkturpakets sollen Betrieben mit massiven Auftragseinbrüchen helfen, durch eine verbesserte Förderung der Kurzarbeit Fachkräfte zu halten und zu qualifizieren. Wenn Beschäftigung nicht gesichert werden kann, sollen durch Weiterbildung, Umschulung und schnellere Vermittlung Perspektiven in anderen Betrieben und Wirtschaftsbereichen aufgebaut werden.

### Kurzarbeit

Bei der Kurzarbeit werden den Arbeitgebern in den Jahren 2009 und 2010 die Sozialversicherungsbeiträge durch die Bundesagentur für Arbeit hälftig erstattet. Die Inanspruchnahme wird durch mehrere Regelungen erleichtert. Durch Aussetzen der „Drittel-Erfordernis“ nach § 421t Absatz 2 Nr. 1 SGB III liegt ein Anspruch auch dann vor, wenn weniger als ein Drittel der in dem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer von einem Entgeltausfall von jeweils mehr als 10 Prozent ihres monatlichen Bruttoarbeitsentgelts betroffen sind. Außerdem wird auf den Negativvortrag von Arbeitszeitkonten (Aufbau von Minusstunden) verzichtet. Bei der Berechnung der Nettoentgeltdifferenz bleiben ab Januar 2008 durchgeführte vorübergehende Änderungen der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit außer Betracht, wenn sie auf kollektivrechtlichen Beschäftigungssicherungsvereinbarungen beruhen. Schließlich müs-

sen Leiharbeitsverhältnisse und befristete Beschäftigte nicht mehr gekündigt werden, um Kurzarbeit in Anspruch nehmen zu können.

Die Kosten der Qualifizierung von Beschäftigten in Kurzarbeit werden von der Bundesagentur für Arbeit bezuschusst. Qualifiziert der Arbeitgeber seine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während der Zeit der Kurzarbeit, werden dem Arbeitgeber in den Jahren 2009 und 2010 die vollen Sozialversicherungsbeiträge erstattet.

Der Geschäftsbereich Dokumentation bietet ein InfoSpezial zum Thema „Kurzarbeit“ mit wissenschaftlichen und praxisorientierten Informationen, Veröffentlichungen, Forschungsprojekten und Positionspapieren.

[www.iab.de/infoplattform/kurzarbeit](http://www.iab.de/infoplattform/kurzarbeit)

### IAB-Stellungnahme

*„Mit den im Entwurf zum § 421t SGB III vorgesehenen Regelungen soll die Inanspruchnahme von Kurzarbeit (einschließlich Saison-Kurzarbeit) nun – zeitlich befristet bis Ende 2010 – wieder erleichtert werden. Angesichts der außerordentlich schwierigen wirtschaftlichen Situation und der negativen Aussichten für den Arbeitsmarkt ist dies nachvollziehbar. Das Aussetzen des Drittel-Erfordernisses, der Verzicht auf Minusstunden als Voraussetzung für die Nutzung sowie die Neuregelung der Bemessung des Kurzarbeitergeldes bei vorherigen kollektivvertraglichen Maßnahmen der Beschäftigungssicherung können die Inanspruchnahme von Kurzarbeit erleichtern. Dies gilt auch für die vorgesehene hälftige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge. Mitnahmeeffekte können bei diesen temporären Neuregelungen allerdings nicht ausgeschlossen werden. So ist anzunehmen, dass ein Teil der Betriebe auch ohne die zusätzlichen Anreize Kurzarbeit in Anspruch nehmen würde. Bei anderen Betrieben könnte anstelle von Kurzarbeit für kollektivvertragliche Arbeitszeitverkürzungen zur Beschäftigungssicherung optiert werden, sofern solche vereinbart wurden oder worden wären. Mit*

*Blick auf die derzeitige Sondersituation wird man solche Mitnahmeeffekte aber in Kauf nehmen müssen, da man sich von den Regelungen ein Abbremsen des Beschäftigungsabbaus versprechen kann. Insbesondere Betriebe mit erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten erhalten mit der Erstattung eines Teils der Sozialversicherungsbeiträge einen zusätzlichen Anreiz zur Einführung von Kurzarbeit als Alternative zu Entlassungen. Dies betrifft auch die Möglichkeit von Kurzarbeit bei Leiharbeitnehmern. (...) Neben den Anreizen für eine generell höhere Inanspruchnahme setzt die Bundesregierung durch die volle Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit ein weiteres Signal. Grundsätzlich ist es positiv zu bewerten, dass Betriebe und Beschäftigte dazu bewogen werden sollen, die Phase der Kurzarbeit zur Qualifizierung zu nutzen. Ob von der Regelung merkliche Effekte ausgehen werden, bleibt jedoch abzuwarten. (...) Wünschenswert wäre, dass die erworbenen Qualifikationen zertifiziert werden und möglichst am allgemeinen Arbeitsmarkt verwertbar sind.“ (Bellmann u. a. 2009, S. 8)*

### **Förderung der beruflichen Weiterbildung beschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer/WeGebAU**

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung beschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer war bis dato begrenzt auf von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte, Beschäftigte ohne Berufsabschluss (§ 77 SGB III) und ältere Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen (§ 417 SGB III). Sie wird nunmehr auf alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erweitert, deren Berufsausbildung und letzte Weiterbildung schon längere Zeit zurückliegt. Damit wird auch der Anwendungsbereich des Programms der Bundesagentur für Arbeit zur „Weiterbildung Gering qualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen (WeGebAU)“ erweitert.

### **IAB-Stellungnahme**

*„Deutschland liegt, was die betriebliche Weiterbildung angeht, im internationalen Vergleich im Mittelfeld. Eine besonders geringe Weiterbildungsbe-*

*teiligung weisen auf der Betriebsebene kleine und mittlere Betriebe sowie auf der Personenebene gering Qualifizierte, Einkommenschwache, Ältere und teilzeitbeschäftigte Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern auf.*

*Auf der Personenebene deuten die vorliegenden Befunde darauf hin, dass eine kontinuierliche Weiterbildungsbeteiligung wichtig ist – nicht zuletzt zu dem Zweck, dass das Lernen nicht verlernt wird. Dies gilt für Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung genauso wie für ungelernte Arbeitnehmer. Um die Chancen für eine kontinuierliche Weiterbildung zu erhöhen, erscheint eine Unterstützung von Personen, die längere Zeit nicht gelernt haben, sinnvoll. Die Ausweitung des WeGebAU-Programms weist also in die richtige Richtung. Mit Blick auf die Inanspruchnahme ist jedoch zu beachten, dass der zusätzlich erreichbare Personenkreis dadurch eingeschränkt wird, dass Personen mit Berufsabschluss auch bisher als gering qualifiziert gelten, wenn sie seit mehr als vier Jahren eine un- oder angelernte Tätigkeit ausüben und nicht mehr in ihrem Ausbildungsberuf arbeiten.*

*Auf der Seite der Betriebe können die Neuregelungen die Inanspruchnahme des Programms sowohl über die Öffnung des WeGebAU-Programms für Personen mit einer höheren Qualifikation als auch über die Aufhebung der Betriebsgrößengrenze im Zusammenhang mit § 417 (1) SGB III erhöhen. Dies gilt in der jetzigen Phase besonders, da die Opportunitätskosten der Weiterbildung in konjunkturell schwierigen Zeiten geringer sind, die direkten Weiterbildungskosten hier aber stärker ins Gewicht fallen. Zwar weisen Betriebe mit mehr als 250 Mitarbeitern nach den Ergebnissen des IAB-Betriebspanels schon zu 95 Prozent Weiterbildungsaktivitäten auf, aber auch bei diesen Betrieben kann sich der Fokus des WeGebAU-Programms auf ältere, gering qualifizierte oder „weiterbildungsferne“ Personen bemerkbar machen.*

*Schließlich ist derzeit nicht absehbar, in welchem Verhältnis die Förderung im Rahmen von WeGebAU*

zu ungefördernden Weiterbildungsmaßnahmen in den Betrieben steht. Intendiert wäre, dass das Programm zusätzliche Qualifizierungen initiiert. Tatsächlich könnte es allerdings auch zu individuellen und betrieblichen Mitnahmeeffekten kommen – Beschäftigte und Betriebe könnten sich ohnehin geplante Weiterbildungsmaßnahmen durch die Arbeitsagentur finanzieren lassen. Betriebliche Mitnahmeeffekte sollten aber immerhin dadurch begrenzt sein, dass die Bildungsinhalte betriebsübergreifend auszugestalten sind.

Die Erfahrungen mit der Neuregelung sollten genau beobachtet werden, um diese mit Blick auf die weitere Ausgestaltung des WeGebAU-Programms nach Ablauf der befristeten Neuregelungen Ende 2010 zu nutzen.“ (Bellmann u. a. 2009, S. 10 f.)

### Maßnahmen zur Qualifizierung im Rahmen der Leiharbeit

Die berufliche Weiterbildung von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern wird gefördert, wenn sie von dem Zeitarbeitsunternehmen wieder eingestellt werden, für das sie zuletzt tätig waren.

### IAB-Stellungnahme

„Leiharbeiter sind unterproportional an betrieblicher Weiterbildung beteiligt. (...) Die Ergebnisse einer Befragung von Zeitarbeitsunternehmen (...) zeigen zudem, dass Weiterbildung aus Sicht der meisten Zeitarbeitsunternehmen keine oder eher eine geringe Rolle spielt. (...) Formelle, kursförmig organisierte Weiterbildungsveranstaltungen sind demnach für Leiharbeiter nur von geringer Bedeutung. Etwas anders stellt sich die Situation im Hinblick auf das informelle Lernen dar, das im Prozess der Arbeit stattfindet. Einer Untersuchung (...) zufolge schätzen die meisten Zeitarbeiter den Lerngewinn im Rahmen ihrer Tätigkeit als relativ hoch ein. Besondere Lerneffekte werden dabei im Hinblick auf Kompetenzen wie flexible Einarbeitung oder Anpassungsfähigkeit gesehen, aber weniger im Bereich der fachlichen Expertise. Berücksichtigt man neben der formellen Weiterbildung auch das informelle Lernen, so dürfte sich die Wei-

terbildungsposition der Leiharbeiter geringfügig besser darstellen als es die Statistiken vermuten lassen. (...)

Die Einbeziehung der Zeitarbeit in das erweiterte Programm WeGebAU ist nachvollziehbar, weil in der Leiharbeit in besonderem Maße Personen mit geringer Qualifikation beschäftigt sind. Zudem werden in der Zeitarbeit besonders viele Personen rekrutiert, die vormals keiner Erwerbsarbeit nachgingen. So war in 2007 nur ein Drittel der eingestellten Leiharbeiter vorher beschäftigt und hatte damit zuletzt keinen Zugang zu einer betriebsnahen Weiterbildung.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung wieder eingestellter Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter soll als Rekrutierungsanreiz für Zeitarbeitsunternehmen fungieren und den Verleihern die Möglichkeit geben, im Vorfeld des Personaleinsatzes eine passende Qualifizierung für ihre Belegschaft vorzunehmen. Den Zeitarbeitsunternehmen erlaubt diese Regelung so etwas wie einen „Recall“ bewährter Kräfte, für die zuletzt kein Einsatz mehr zu finden war.

Zwar macht die Möglichkeit einer geförderten Weiterbildung eine Wiedereinstellung tendenziell attraktiver und könnte die Arbeitsmarktchancen der Leiharbeiter erhöhen. Allerdings sollte man sich bei der Höhe der Inanspruchnahme keinen zu großen Hoffnungen hingeben. Hierfür lassen sich unterschiedliche Gründe anführen:

Die Nutzung wird weiterhin stark von den wirtschaftlichen Erwartungen der Zeitarbeitsfirmen abhängen. Solange keine gesicherte Auftragslage für die Zeitarbeit gegeben ist, dürfte das Instrument wenig Anklang finden. Es wird erst dann interessanter, wenn sich Wirtschaft und Arbeitsmarkt erkennbar erholen.

Die Arbeitnehmerüberlassung stellt als flexible Erwerbsform besondere Anforderungen an die Verfügbarkeit der Leiharbeiterinnen und

*Leiharbeitnehmer. Etwa die Hälfte der Arbeitsverträge endet laut Arbeitnehmerüberlassungsstatistik innerhalb von drei Monaten. Investitionen in Humankapital kommen in einem solch kurzatmigen Umfeld keine große Bedeutung bei. Wenn Weiterbildung erfolgt, werden die Maßnahmen in der Regel einen sehr kurzen Zeithorizont haben. Diese Weiterbildungsmaßnahmen können jedoch nur eine geringe Komplexität aufweisen und werden damit nur in eingeschränktem Umfang Fähigkeiten und Fertigkeiten vermitteln. Arbeitswillige Personen mit solchen Qualifikationen sollten jedoch gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit relativ problemlos am Arbeitsmarkt rekrutierbar sein. Die Bezuschussung von Qualifizierungskosten im Falle eines „Recalls“ von ehemaligen Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern stellt damit nur dann einen Anreiz zur Wiedereinstellung dar, wenn der Verleiher nicht anderweitig adäquat qualifiziertes Personal rekrutieren kann.*

*Schließlich spielt auch die Weiterbildungsbereitschaft der Leiharbeitnehmer und Leiharbeiterinnen eine wichtige Rolle. Im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung sind einfache Tätigkeiten weiter verbreitet als in anderen Branchen. Die Weiterbildungsbereitschaft von Geringqualifizierten ist aber tendenziell geringer ausgeprägt als bei höher Qualifizierten. Der Weiterbildungserfolg ist deshalb im Bereich der Leiharbeit mit größerer Unsicherheit behaftet als in anderen Branchen. Auch dies mag die Bereitschaft von Verleihern reduzieren, in die Qualifikation ihrer Leiharbeitskräfte zu investieren.“ (Bellmann u. a. 2009, S. 11 f.)*

### **Umschulungen zu Alten- und Krankenpflegern**

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) finanziert in den Jahren 2009 und 2010 die neu geförderten Umschulungen zu Alten- und Krankenpflegern vollständig.

### **IAB-Stellungnahme**

*„Nach Untersuchungen des IAB aus dem Jahr 2005 zählen von der Bundesagentur für Arbeit geförderte Ausbildungen im Pflegebereich gemessen an den*

*Eingliederungschancen der Teilnehmer zu den erfolgreichen Fortbildungsmaßnahmen (...). Dies gilt vor allem dann, wenn die Ausbildung im Altenpflegebereich erfolgte und auch durchgehalten wurde. Bei den Analysen war besonders augenfällig, dass gerade Personen profitierten, die bisher noch gar keinen Ausbildungsabschluss erworben hatten und deswegen als gering qualifiziert gelten konnten. Insofern erscheint es nicht nur wegen des drohenden Fachkräftemangels in diesem Bereich sinnvoll, die Umschulungsanstrengungen hier zu verstärken. Auch für die geförderten Arbeitslosen könnten sich dadurch neue Beschäftigungschancen erschließen. Bei der Umsetzung der Förderung wäre gleichwohl darauf zu achten, dass zum einen nicht an den (regionalen) Bedarfen vorbei ausgebildet bzw. umgeschult wird. Zum anderen sollte an erster Stelle bei der Entscheidung über eine Förderung die persönliche Eignung des potenziellen Teilnehmers stehen. Diese sollte bei personennahen Dienstleistungen noch stärker im Vordergrund stehen als es generell erforderlich ist.“ (Bellmann u. a. 2009, S. 12)*

### **Zusätzliche Vermittlerstellen**

Die personellen Ressourcen der BA werden im Rahmen eines Nachtragshaushalts verstärkt. 5 Tsd. zusätzliche Stellen sollen etatisiert werden und für Vermittlung, Betreuung und Leistungsgewährung in den Arbeitsagenturen und Jobcentern zur Verfügung stehen.

### **IAB-Stellungnahme**

*„Erste Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation zeigen: Dienststellen mit erhöhten Vermittlerzahlen konnten im Durchschnitt den Integrationsgrad stärker verbessern und die Zahl der SGB-III-Kunden sowie die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit stärker reduzieren als Dienststellen mit herkömmlichen Vermittlerzahlen. Die positiven Effekte ließen sich vor allem für Neuzugänge in Arbeitslosigkeit feststellen, deren durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer in Dienststellen mit Erhöhung der Vermittlerzahl signifikant kürzer ausfiel. Hier ist allerdings anzumerken, dass sich die Ergebnisse auf einen Zeitraum beziehen, der von einer*

*eher positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt gekennzeichnet war, sowie überwiegend auf Dienststellen in Regionen mit guter bis durchschnittlicher Arbeitsmarktlage.“* (Bellmann u. a. 2009, S. 13)

### **Beitragssatz zur Arbeitsförderung**

Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung wird über den 30. Juni 2010 hinaus bis Ende des Jahres 2010 stabil bei 2,8 Prozent gehalten. Die Rückzahlung von Darlehen des Bundes an die BA wird bis zum Schluss des folgenden Haushaltsjahres gestundet, falls die BA zum Schluss des laufenden Jahres nicht zurückzahlen kann.

### **Kinderbonus**

Alle Kindergeldberechtigten erhalten für das Jahr 2009 einmalig 100 Euro je Kind (Kinderbonus). Der nach § 66 Absatz 1 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes und § 6 Absatz 3 des Bundeskindergeldgesetzes zu zahlende Einmalbetrag ist bei Sozialleistungen, deren Zahlung von anderen Einkommen abhängig ist, gem. Art. 5 nicht als Einkommen zu berücksichtigen. Der Einmalbetrag mindert die Unterhaltsleistung nach dem Unterhaltsvorschussgesetz nicht.

### **Erhöhung der Regelsätze für Kinder in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe**

Die Regelsätze für 6- bis 13-Jährige werden von 60 auf 70 Prozent der maßgebenden Regelleistung in der Zeit vom 1. Juli 2009 bis zum 31. Dezember 2011 erhöht. Damit wird in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II und der Sozialhilfe nach SGB XII eine dritte Altersstufe eingeführt.

### **Parlamentaria und IAB-Stellungnahme**

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland. Bundestagsdrucksache 16/11740 vom 27.01.2009.

Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 02.03.2009, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 11 vom 05.03.2009, S. 416 ff.

Bellmann, Lutz; Crimmann, Andreas; Deeke, Axel; Dietz, Martin; Koch, Susanne; Krug, Gerhard; Kruppe, Thomas; Leber, Ute; Lott, Margit; Spitznagel, Eugen; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich (2009): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 9. Februar 2009 zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“ (Drucksache 16/11740). In: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales. Ausschussdrucksache, Dr. 6(11)1290 vom 05.02.2009 (enthalten in Dr. 16(11)1291 vom 09.02.2009), S. 7–13.

### **IAB-Literatur**

Feil, Michael; Gartner, Hermann (2009): Konjunkturprogramme gegen die Krise: Auf zum TÜV. In: IAB-Forum, Spezial, S. 32–37.

## 9 Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz)

Inkrafttreten am 24.04.2009

Vor dem Hintergrund einer breiten gesellschaftlichen Debatte um Beschäftigungschancen für geringqualifizierte im Niedriglohnbereich einerseits und existenzsichernde Löhne andererseits haben sich die gesetzgebenden Institutionen auf eine Neufassung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) verständigt. „Ziele des Gesetzes sind die Schaffung und Durchsetzung angemessener Mindestarbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sowie die Gewährleistung fairer und funktionierender Wettbewerbsbedingungen. Dadurch sollen zugleich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten und die Ordnungs- und Befriedungsfunktion der Tarifautonomie gewahrt werden.“ (Bundestagsdrucksache 16/10486, S. 1)

Wesentlicher Inhalt des Gesetzes:

- Neufassung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes
- Weiterentwicklung des Verfahrens zur Einführung von branchenspezifischen Mindestlöhnen
- Einbeziehung weiterer Branchen in den Geltungsbereich des Entsendegesetzes

Tarifvertragsparteien aus Branchen, die in den Anwendungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes fallen, können gemeinsam beantragen, dass die von ihnen geschlossenen Tarifverträge für alle Beschäftigte ihrer Branche gelten. Durch eine Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Tarifvertragsgesetz (TVG) oder seitens Rechtsverordnung durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozia-

les (BMAS) nach § 7 AEntG können die von den Tarifvertragsparteien ausgehandelten Mindestarbeitsbedingungen (Löhne, Urlaub, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Bedingungen der Arbeitnehmerüberlassung, Gleichbehandlung von Männern und Frauen, u. a.) für die jeweiligen Branchen als bindend erklärt werden. Sie gelten dann für alle in Deutschland tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der jeweiligen Branche, unabhängig davon, ob der Arbeitgeber seinen Sitz im In- oder Ausland hat. Die Allgemeinverbindlichkeit für alle – also auch die tarifungebundenen – inländischen Unternehmen ist Voraussetzung für die Bindung ausländischer Arbeitgeber, die Beschäftigte nach Deutschland entsenden. Damit wird das Arbeitnehmer-Entsendegesetz in Einklang mit dem Diskriminierungsverbot der Europäischen Union für Dienstleistungserbringer aus anderen EU-Ländern gebracht.

Das Verfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen wurde mit der Neufassung des Entsendegesetzes um detaillierte Regelungen für den Ordnungsgeber (das BMAS) ergänzt. Dies betrifft insbesondere die Entscheidung im Fall konkurrierender Tarifverträge, bei der nun die Repräsentativität der jeweiligen Verträge berücksichtigt werden muss. Dabei ist abzustellen auf die Anzahl der in den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallenden Gewerkschaftsmitglieder sowie die Anzahl der von den tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigten Arbeitnehmer.

Bisher erstreckte sich der Geltungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf das Bauhaupt- und -nebegewerbe, die Gebäudereinigung und Briefdienstleistungen. Mit der Neuregelung werden weitere sechs Branchen aufgenommen: Sicherheitsdienstleistungen, Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken, Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, Abfallwirtschaft (einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst) sowie Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach SGB II oder SGB III und die Pflegebranche (Altenpflege und ambulante Krankenpflege). Für die Pflegebranche wurden aufgrund der Sonderregelungen im kirchlichen Bereich besondere Regelungen

getroffen. Die Mindestarbeitsbedingungen werden nicht tarifvertraglich vereinbart, sondern von einer Kommission vorgeschlagen. Voraussetzung für die Aufnahme in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für die jeweiligen Branchen war eine Tarifbindung von mindestens 50 Prozent, die dann gegeben ist, wenn die an Tarifverträge für diese Branche gebundenen Arbeitgeber mindestens 50 Prozent der in den Geltungsbereich dieser Tarifverträge fallenden Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen beschäftigen.

#### Parlamentaria

Bundesregierung (2008): Entwurf eines Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG), Bundestagsdrucksache 16/10486 vom 07.10.2008.

Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz) vom 20.04.2009, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 20 vom 23.04.2009, S. 799 ff.

## 10 Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen

Inkrafttreten am 24.04.2009

Für Branchen mit einer Tarifbindung von unter 50 Prozent wurden Verfahren zur Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen und damit insbesondere von allgemeingültigen Mindestlöhnen analog zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz im Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen geregelt. Die Zunahme von Wirtschaftszweigen ohne Tarifvertrag bzw. mit geringer Tarifbindung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber wurde von der Bundesregierung als problematisch erachtet. Für diese Branchen sollte ein Verfahren entwickelt werden, das auch dort angemessene Arbeitsbedingungen sicherstellt. Daher wurde das Mindestarbeitsbedingungengesetz aus den 1950er Jahren aufgegriffen und reformiert. Das Gesetz wurde bisher noch nicht angewendet.

#### Wesentlicher Inhalt des Gesetzes:

- Überarbeitung des Mindestarbeitsbedingungengesetzes zur Festlegung von Mindestlöhnen in Branchen mit geringer Tarifbindung

Das Mindestarbeitsbedingungengesetz von 1952 wurde aktualisiert, da es auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Nachkriegszeit zugeschnitten war, sich die Tariflandschaft erheblich gewandelt hat und die Zahl der Wirtschaftszweige zugenommen hat, in denen die Tarifbindung erheblich zurückgegangen ist. Das Gesetz dient künftig als Grundlage für die Festlegung von Mindestarbeitsentgelten in Wirtschaftszweigen, in denen es entweder keine Tarifverträge gibt oder nur noch eine Minderheit von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen tarifgebunden beschäftigt ist. Zugleich wird die bisher mögliche Festsetzung „sonstiger Arbeitsbedingungen“ ausgeschlossen, da sie Gegenstand anderer arbeitsrechtlicher Gesetze (z. B. des

Arbeitszeitgesetzes) sind. Der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingerichtete Hauptausschuss schlägt die Branchen mit „sozialen Verwerfungen“ vor, in denen Mindestarbeitsentgelte eingeführt oder verändert werden sollten. Ein Fachausschuss der jeweiligen Branche erarbeitet und beschließt einen Vorschlag für Mindestarbeitsentgelte. Die Festsetzung der Mindestlöhne erfolgt durch Rechtsverordnung der Bundesregierung auf Vorschlag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

#### Parlamentaria

Bundesregierung (2008): Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, Bundestagsdrucksache 16/10485 vom 07.10.2008.

Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen vom 22.04.2009, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 21 vom 27.04.2009, S. 818 ff.

## 11 Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und zur Änderung anderer Gesetze

Inkrafttreten am 22.07.2009

Wesentliche beschäftigungspolitische Inhalte:

- Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit zu 100 Prozent ab dem siebten Monat
- Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge zu 100 Prozent bei Qualifizierung in Kurzarbeit für den jeweiligen Kalendermonat
- Verbesserung der sozialen Sicherung von kurz befristet Beschäftigten
- Ausbildungsbonus bei Insolvenz

Aufgrund der scharfen Rezession infolge der weltweiten Wirtschaftskrise beschloss die Bundesregierung, aufbauend auf dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland („Konjunkturpaket 2“), zusätzliche stabilisierende Maßnahmen für den Arbeitsmarkt.

Durch einen Änderungsantrag der Bundesregierung vom Mai 2009 wurden im Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze wichtige Vorhaben zur Steigerung der Attraktivität von Kurzarbeit, zur verbesserten sozialen Sicherung von kurz befristet Beschäftigten und zur Ausweitung des Ausbildungsbonus gesetzlich verankert. Das im parlamentarischen Prozess umbenannte „Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und anderer Gesetze“ wurde am 19. Juni 2009 im Bundestag beschlossen und trat in wesentlichen Teilen im Juli 2009 in Kraft.

Zur Unterstützung von Arbeitgebern, die trotz länger anhaltender Arbeitsausfälle mithilfe des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes Beschäftigungsver-

hältnisse erhalten, erstattet die Bundesagentur für Arbeit seit Juli 2009 befristet bis Dezember 2010 die Sozialversicherungsbeiträge für ab 1. Januar 2009 durchgeführte Kurzarbeit ab dem siebten Kalendermonat des Bezugs vollständig („Kurzarbeitergeld plus“). Nimmt ein vom Arbeitsausfall betroffener Arbeitnehmer an einer beruflichen Qualifizierungsmaßnahme teil, werden die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für den jeweiligen Kalendermonat in voller Höhe erstattet. Durch die sogenannte „Konzernklausel“ konnten bei Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten einzelne Standorte ab dem ersten Monat eine vollständige Erstattung bekommen, wenn mindestens eine andere Konzern Einheit schon sechs Monate kurzarbeitete.

Mit der Regelung wird auch die soziale Sicherung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verbessert, die berufsbedingt überwiegend nur auf kurze Zeit befristete Beschäftigungen ausüben (Kultur-schaffende, Saisonkräfte). Durch häufige Wechsel von kurzen Arbeits- und Arbeitslosigkeitsphasen erfüllten sie bislang selten die Vorversicherungszeit für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld von mindestens zwölf Monaten innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist. Für Arbeitnehmer, die innerhalb dieser Frist überwiegend Beschäftigungszeiten von maximal sechs Wochen nachweisen, gilt nun die Sonderregelung einer verminderten Anwartschaftszeit von sechs Monaten. Außerdem darf das Jahresentgelt die maßgebliche Bezugsgröße (§ 18 Absatz 2 SGB IV) nicht überschreiten, da laut Gesetzesbegründung eine Privilegierung dieser Personengruppe gegenüber der Versichertengemeinschaft nicht zu rechtfertigen sei. Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld entspricht dem für alle Versicherten geltenden Verhältnis zwischen Versicherungszeit und Anspruchsdauer von zwei zu eins. So entsteht beispielsweise nach sechs Monaten Versicherungszeit ein Anspruch auf drei Monate Arbeitslosengeld.

Mit der Einführung des Ausbildungsbonus im Jahr 2008, einem Zuschuss für Arbeitgeber, die besonders förderungsbedürftige Jugendliche ausbilden (§ 421r SGB III), wurde auch die Förderung von so-

genannten Insolvenz-Auszubildenden möglich. Betriebe erhalten eine finanzielle Förderung, wenn sie Auszubildende übernehmen, deren Ausbildungsvertrag aufgrund von Insolvenz, Stilllegung oder Schließung des Betriebes aufgelöst wurde. Durch das Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und anderer Gesetze vom 15. Juli 2009 wurden sowohl die Fördervoraussetzungen für Betriebe als auch für Auszubildende gelockert. Seitdem müssen beim Jugendlichen keine besonderen Vermittlungsschwernisse mehr vorliegen und die Betriebe müssen den Ausbildungsplatz für den Insolvenz-Auszubildenden nicht mehr zusätzlich schaffen (§ 421r Absatz 8a SGB III).

### IAB-Stellungnahme

*„Mit den Regelungen des § 421t SGB III wurde im Jahr 2009 die Inanspruchnahme von konjunktureller Kurzarbeit und Saison-Kurzarbeit – zeitlich befristet bis Ende 2010 – wieder erleichtert. Die rechtlichen Änderungen erfolgten vor dem Hintergrund der außerordentlich schwierigen wirtschaftlichen Situation und der negativen Aussichten für den Arbeitsmarkt. Es wurden die finanziellen Anreize verstärkt (Erstattung von Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung), die Hürden zur Inanspruchnahme niedriger gelegt (Aussetzen der Drittel-Erfordernis; Minusstunden keine Voraussetzung; keine Auswirkungen von Beschäftigungssicherungsvereinbarungen) sowie der potenzielle Nutzerkreis ausgeweitet (Übertragung der Regelung von Konjunktur-KuG auf Saison-KuG sowie Kurzarbeit bei Leiharbeitnehmern). Durch die volle Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge vom ersten Tag an wurden zusätzlich Anreize zur Qualifizierung der Kurzarbeiter gesetzt.“* (IAB-Stellungnahme 02/2010, S. 6)

*„Eine Verlängerung der Erstattung von Sozialbeiträgen für Kurzarbeiter bis Ende 2011 würde die bestehende Regelung zur erleichterten Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld erhalten. Insbesondere kleinere Betriebe könnten davon profitieren, da sich abzeichnet, dass diese zunehmend Unterstützung mit dem Kurzarbeitergeld benötigen. Auch bei vol-*

*ler Erstattung von Sozialbeiträgen für Kurzarbeiter verbleiben den Betrieben Remanenzkosten, die weiterhin möglichen Mitnahmeeffekten und dem Risiko von Strukturverhärtungen entgegenwirken. Allerdings sollte die zum 01.07.2009 eingeführte Privilegierung von Mehrbetriebsunternehmen bei der vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge gestrichen werden.*

*Eine Verlängerung der maximalen Bezugsfrist des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes auf 36 Monate zum jetzigen Zeitpunkt könnte als Signal für eine mittelfristig gewährte Subvention missverstanden werden und das Risiko von Strukturverhärtungen eher erhöhen. Auch mit der Frist von 24 Monaten oder heute 18 Monaten dürften die meisten Betriebe ausreichend Zeit haben, ihren voraussichtlich vorübergehenden Arbeitsausfall mit Kurzarbeit zu überbrücken, zumal sie den zeitlichen Horizont der Kurzarbeit durch Unterbrechungen mit temporärer Vollarbeit flexibel und ohne bürokratische Hemmnisse ausweiten können.*

*Eine weitere Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit (und auch von Beschäftigten ohne Kurzarbeit nach § 417 SGB III) erscheint sinnvoll. Dabei sollte die Förderung gering qualifizierter Kurzarbeiter nach § 77 Absatz 2 SGB III vereinfacht werden. Daneben wäre eine Fortsetzung der bisher nur für 2009 und 2010 gültigen ESF-Richtlinie begrüßenswert. Auch die Fortsetzung der vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ab dem ersten Monat für den Fall, dass berücksichtigungsfähige Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt werden, wäre weiterhin ratsam.“ (IAB-Stellungnahme 02/2010, S. 9)*

## Parlamentaria

Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und anderer Gesetze vom 15.07.2009. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 42 vom 21.07.2009, S. 1939.

Erste Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 29 vom 04.06.2009, S. 1223.

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. April 2010, Ausschussdrucksache 17(11)109 vom 16.04.2010.

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 16/12596 vom 08.04.2009.

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales, Bundestagsdrucksache 16/13424 vom 17.06.2009.

## IAB-Literatur

Deeke, Axel; Spitznagel, Eugen (2010): Beschäftigung mit Kurzarbeiterregelung weiter stabilisieren. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 19. April 2010. IAB-Stellungnahme 02/2010.

## 12 Sechstes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Inkrafttreten am 01.01.2010

Wesentlicher Inhalt des Gesetzes:

- Festlegung der Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der kommunalen Träger für Unterkunft und Heizung für Empfänger der Grundsicherung für Arbeit für das Jahr 2010 auf bundesdurchschnittlich 23,6 Prozent

Das Sechste Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch legt die Beteiligung des Bundes an den Unterkunfts- und Heizkosten für Empfänger der Grundsicherung für Arbeit für das Jahr 2010 auf bundesdurchschnittlich 23,6 Prozent fest. Im Jahr 2010 betragen die Sätze im Land Baden-Württemberg 27,0 vom Hundert, im Land Rheinland-Pfalz 33,0 vom Hundert und in den übrigen Ländern 23,0 vom Hundert.

Der Bund beteiligt sich nach § 46 Absatz 5 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung für Arbeitslosengeld-II-Empfänger, die die Kommunen nach § 22 SGB II erbringen. Das Entlastungsziel beträgt 2,5 Mrd. Euro jährlich. Seit 2007 ist gesetzlich geregelt, dass die Höhe der Bundesbeteiligung anzupassen ist, wenn sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Jahresdurchschnitt um mehr als 0,5 Prozent verändert hat. Da sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im maßgebenden Zeitraum von Juli 2008 bis Juli 2009 um 3,4 Prozent verringert hat, sinkt die Bundesbeteiligung um 2,4 Prozentpunkte auf 23,6 Prozent.

Die gesetzliche Festlegung der Anpassungsformel auf der Grundlage der Zahl der Bedarfsgemeinschaften ist ein Streitpunkt zwischen Bund und Ländern beziehungsweise Kommunen. Die Mehrheit der Sachverständigen bei der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales im Deut-

schen Bundestag am 22.11.2009 bezweifelte, dass die der Berechnung der Beteiligungsquote zugrunde liegende Anpassungsformel geeignet ist, die Kommunen angemessen von ihren Kosten der Arbeitslosigkeit zu entlasten. Sowohl die Heranziehung von retrospektiven Vergleichszahlen über die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften aus dem zurückliegenden Jahr als auch die Bezugsgröße „Zahl der Bedarfsgemeinschaft“ wurde als nicht sachgerecht kritisiert und eine Anpassung der Berechnungsformel an die tatsächlichen Ausgaben für Unterkunft und Heizung gefordert. In seiner Stellungnahme vom 18.11.2009 moniert der Bundesrat, dass die vorgesehene Höhe der Bundesbeteiligung nicht auskömmlich sei, um eine ausreichende Entlastung der Kommunen zu erzielen. Die Bundesregierung dagegen argumentiert, die Anpassungsformel setze bewusst an der Zahl der Bedarfsgemeinschaft an, weil diese Zahl durch die Arbeitsmarktpolitik und die Arbeitsmarktentwicklung beeinflusst werde. Steuerung und Finanzierung der Kosten der Unterkunft und Heizung seien jedoch Aufgabe der Kommunen. Die finanziellen Anreize, die Angemessenheit der Kosten für Heizung und Unterkunft zu prüfen, müssten bei den Kommunen verbleiben. Am 18.12.2009 hat der Bundesrat das nicht zustimmungspflichtige Gesetz mit dem Ziel einer grundlegenden Überarbeitung in den Vermittlungsausschuss überwiesen. Über den Gesetzentwurf ist bislang keine Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat erzielt worden. Das Gesetz wurde am 04.12.2009 vom Deutschen Bundestag verabschiedet und trat am 01.01.2010 in Kraft.

### Parlamentaria

Sechstes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 09.12.2010. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 63 vom 14.12.2011, S. 1933.

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss für Arbeit und Soziales am 30.11.2009 in Berlin, Ausschussdrucksache 17(11)13 vom 30.11.2009.

Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 17/41 vom 18.11.2009.

### 13 Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz)

Inkrafttreten am 01.01.2010

Das Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) soll über Steuerentlastungen für Familien und Unternehmen Wachstumsimpulse für die Wirtschaft setzen. Es hat einen Umfang von 6,1 Mrd. Euro im Jahr 2010 und jährlich 8,5 Mrd. Euro in den Folgejahren. Als sogenanntes drittes Konjunkturpaket schließt es an die vorangegangenen Gesetze zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums an.

#### Wesentliche Inhalte:

- Erhöhung der Kinderfreibeträge und des Kindergeldes
- Steuerrechtliche Änderungen bei der Erbschafts- und Unternehmensteuer
- Reduzierter Mehrwertsteuersatz für Hotelübernachtungen
- Förderung von Biokraftstoffen und erhöhte Einspeisevergütung für Strom aus erneuerbaren Energien

Ab dem Jahr 2010 werden die Steuerfreibeträge für jedes Kind von insgesamt 6.024 Euro auf insgesamt 7.008 Euro angehoben. Mit dieser steuerlichen Entlastung von Familien will die Bundesregierung die Aufwendungen für die Betreuung und Erziehung oder Ausbildung von Kindern berücksichtigen. Die Anhebung der Steuerfreibeträge für das sächliche Existenzminimum des Kindes und für den Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf ist erforderlich wegen der Regelsatzerhöhung für 6- bis 13-jährige Kinder durch das „Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“ (vgl. Kapitel 8), da der sozialhilferechtliche Mindest(sach)bedarf die Maßgröße für den Freibetrag ist. Speziell zur Förderung von Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen wird das Kindergeld um 20 Euro erhöht.

Weitere Steuererleichterungen in Form von Steuerensenkungen und verbesserten Abschreibungsmöglichkeiten sollen kleine und mittlere Unternehmen stärken und zum Erhalt von Arbeitsplätzen beitragen. Der Mehrwertsteuersatz auf Übernachtungen in Hotels, Gasthöfen und Pensionen wird von 19 auf 7 Prozent gesenkt. Über den Ausbau der erneuerbaren Energien soll die Technologieführerschaft Deutschlands gefördert werden. Dazu wird die Vergütung für die Stromeinspeisung aus erneuerbaren Energien erhöht.

#### Parlamentaria

Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 09.11.2009, Bundestagsdrucksache 17/15.

Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) vom 22.12.2009, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 81 vom 30.12.2009, S. 3950 ff.

## 14 Härtefallregelung für Leistungsempfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Inkrafttreten am 03.06.2010

Das am 09.02.2010 vom Bundesverfassungsgericht gefällte Urteil zu den Regelleistungen nach SGB II verpflichtet den Gesetzgeber, bis spätestens zum 31. Dezember 2010 eine Regelung im SGB II zu schaffen, die sicherstellt, dass bei Leistungsempfängern auch ein „unabweisbarer, laufender, nicht nur einmaliger besonderer Bedarf“ gedeckt wird, der bis dahin im SGB II nicht ausnahmslos erfasst war. Zur Deckung der Lücke in der bisherigen Gesetzgebung wurde unter Berücksichtigung enger Tatbestandsvoraussetzungen der neue Absatz 6 in den § 21 SGB II eingeführt.

Die sogenannte „Härtefallregelung“ fügte die Bundesregierung per Änderungsantrag zum „Gesetzesentwurf zur Abschaffung des Finanzplanungsrates“ hinzu. Das Gesetz wurde am 02.06.2010 verkündet und trat am darauffolgenden Tag in Kraft.

Laut Bundesverfassungsgerichtsurteil kann ein pauschaler Regelleistungsbetrag nach seiner Konzeption nur den durchschnittlichen Bedarf decken. Das Grundgesetz gebietet aber, auch einen besonderen Bedarf zu decken, wenn es im Einzelfall für ein menschenwürdiges Existenzminimum erforderlich ist. Ein Anspruch auf Deckung eines regelmäßigen Sonderbedarfs entsteht allerdings erst, wenn dieser so erheblich ist, dass die Gesamtsumme der dem Hilfebedürftigen gewährten Leistungen – einschließlich der Leistungen Dritter und unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten des Hilfebedürftigen – das menschenwürdige Existenzminimum nicht mehr gewährleistet.

Der Gesetzgeber übernahm die Tatbestandsvoraussetzungen wörtlich aus dem Urteil. Vor Gewährung der besonderen Leistungen ist daher zu prüfen, ob der Mehrbedarf nicht durch gewährte Leistungen anderer Träger als der Träger der Grundsicherung

nach SGB II, Zuwendungen Dritter oder Einsparmöglichkeiten der Hilfebedürftigen gedeckt werden kann.

Anwendungsfälle der Härtefallregelung können laut Gesetzesbegründung zum Beispiel dauerhaft benötigte Hygienemittel bei bestimmten Erkrankungen, Putz- und Haushaltshilfen für körperlich stark beeinträchtigte Personen oder Kosten zur Wahrnehmung des Umgangsrechts bei getrennt lebenden Eltern sein. Die Gesetzesbegründung formuliert auch Negativbeispiele wie Schulbedarf, Bekleidung/Schuhe in Über- oder Untergrößen, Brille, Zahnersatz und orthopädische Schuhe.

### Parlamentaria

Gesetz zur Abschaffung des Finanzplanungsrates und zur Übertragung der fortzuführenden Aufgaben auf den Stabilitätsrat sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 27.05.2010. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 26 vom 02.06.2010, S. 671.

Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung (Drucksache 17/983), Bundestagsdrucksache 17/1465 vom 21.04.2010.

## 15 Sozialversicherungs- Stabilisierungsgesetz

Inkrafttreten am 17.04.2010

Ausgewählte wesentliche Inhalte des Gesetzes:

- Umwandlung des bisher vorgesehenen Darlehens der Bundesregierung für die Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2010 in einen Zuschuss
- Erhöhung der Freibeträge für Altersvorsorgevermögen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende von 250 auf 750 Euro pro Lebensjahr

Das Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz sollte vor allem die negativen Folgewirkungen der Ende 2009/Anfang 2010 anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise für die Sozialversicherungssysteme und die Leistungsbezieher in der Grundsicherung für Arbeitsuchende abmildern.

Da die Krise zu Einnahmeausfällen und steigenden Ausgaben bei der Bundesagentur für Arbeit geführt hatte, wurde einmalig die sonst als Darlehen des Bundes gewährte Liquiditätshilfe für 2010 in einen Zuschuss von rund 16 Mrd. ohne Rückzahlungsverpflichtung umgewandelt. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung mussten deshalb nicht erhöht werden.

Die Maßnahmen der Bundesregierung zur Abmilderung der konjunkturellen Krise auf dem Arbeitsmarkt waren vor allem darauf angelegt, Beschäftigung (durch Förderung der Kurzarbeit) zu sichern. Doch auch im Falle des Arbeitsplatzverlustes sollten Betroffene besser geschützt sein. Wer während seiner Erwerbstätigkeit nachhaltig privat für das Alter vorgesorgt hat, sollte nicht während einer verhältnismäßig kurzen Zeit der Erwerbslosigkeit auf sein Vorsorgevermögen zurückgreifen müssen. Daher wurde das Schonvermögen, das zur Bemessung des Arbeitslosengeld-II-Anspruchs herangezogen wird, im Bereich der Altersvorsorge von 250 auf 750 Euro

pro Lebensjahr erhöht. Voraussetzung ist, dass das Ersparte unwiderruflich der Altersvorsorge dient und erst mit Eintritt in den Ruhestand zur Verfügung steht.

### Parlamentaria

Gesetz zur Stabilisierung der Finanzlage der Sozialversicherungssysteme und zur Einführung eines Sonderprogramms mit Maßnahmen für Milchviehhalter sowie zur Änderung anderer Gesetze (SozVersStabG) vom 14.04.2010. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 16 vom 16.04.2010, S. 410.

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/507 vom 25.01.2010.

## 16 Gesetz für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt (Beschäftigungschancengesetz)

Inkrafttreten am 01.01.2011

Ausgewählte wesentliche Inhalte des Gesetzes:

- Verlängerung der krisenbedingten Sonderregelungen für Kurzarbeit und Kurzarbeitergeld
- Neue Fördervoraussetzung für Transfermaßnahmen: frühzeitige Beratung der Betriebsparteien durch die Agenturen für Arbeit
- Entfristung der freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Auslandsbeschäftigte und Arbeitslose, die eine Existenz gründen
- Verlängerung einzelner Instrumente der Arbeitsförderung für ältere Arbeitnehmer
  - Förderung der Weiterbildung beschäftigter älterer Arbeitnehmer
  - Eingliederungszuschuss für Arbeitgeber bei Einstellung Älterer
  - Entgeltsicherung für Ältere
- Verlängerung einzelner Instrumente der Arbeitsförderung für jüngere Arbeitnehmer
  - Erweiterte Berufsorientierung
  - Ausbildungsbonus bei Insolvenz
- Versicherungsfreiheit von Bürgerarbeit
- Verlängerung der Erprobungszeit für den Vermittlungsgutschein bis Ende 2011

Das Beschäftigungschancengesetz enthält verschiedene Regelungen, die angesichts der erwarteten wirtschaftlichen Erholung Beschäftigung sichern beziehungsweise schaffen sollen.

Kurzarbeit hat den deutschen Arbeitsmarkt in der Krise stabilisiert. Um die Betriebe, bei denen die wirtschaftliche Erholung noch nicht trägt, beim Erhalt ihrer Belegschaft zu unterstützen, werden die mit dem Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und anderer Gesetze eingeführten Sonderregelungen für Kurzarbeit bis Ende

März 2012 verlängert. Dies sind die 50-prozentige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit in den ersten sechs Monaten des Leistungsbezugs sowie die 100-prozentige Erstattung für Zeiten der Qualifizierung während der Kurzarbeit und ab dem siebten Monat des Leistungsbezugs. Auch werden Kurzarbeitergeld nach § 169 und Saison-Kurzarbeitergeld nach § 175 bis zum 31. März 2012 nach den gleichen Maßgaben geleistet. Abgeschafft wurde die Privilegierung von Unternehmen mit mehreren Standorten: Die volle Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit in allen Betrieben eines Arbeitgebers, wenn in mindestens einem Betrieb des Arbeitgebers sechs Monate lang Kurzarbeit durchgeführt wurde, ist nicht mehr möglich.

Auch für Leiharbeiter wurden die krisenbedingten Sonderregelungen für Kurzarbeit verlängert. Kurzarbeitergeld nach SGB III kann bis Ende März 2012 gewährt werden. Damit wird auch für Verleihunternehmen die Möglichkeit erhalten, Leiharbeitnehmer und Leiharbeitnehmerinnen im Arbeitsverhältnis zu halten.

### IAB-Stellungnahme

*„Vor dem Hintergrund der weiter oben beschriebenen Beschäftigungsrisiken wird Kurzarbeit sicher auch 2010 einen Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung leisten. Im ersten Quartal 2010 befanden sich 781.000 Beschäftigte in Kurzarbeit. Im Jahresdurchschnitt wird in der mittleren – auch aktualisierten – Variante der Vorausschau des IAB mit rund 700.000 Kurzarbeitern gerechnet. Das Potenzial für sonstige Verkürzungen der Arbeitszeit dürfte weitgehend ausgeschöpft sein – es sei denn, die Tarifpartner erschließen neue Möglichkeiten wie temporäre Verkürzungen der tariflichen Arbeitszeit.“*

*Eine Verlängerung der Erstattung von Sozialbeiträgen für Kurzarbeiter bis 31. März 2012 würde die bestehende Regelung zur erleichterten Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld erhalten. Insbesondere kleinere Betriebe könnten davon profitieren, da sich*

abzeichnet, dass diese zunehmend Unterstützung mit dem Kurzarbeitergeld benötigen. Auch bei voller Erstattung von Sozialbeiträgen für Kurzarbeiter verbleiben den Betrieben Remanenzkosten, die weiterhin möglichen Mitnahmeeffekten und dem Risiko von Strukturverhärtungen entgegenwirken.

*Nachvollziehbar ist, dass die zum 1. Juli 2009 eingeführte Privilegierung von Mehrbetriebsunternehmen bei der vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge nun gestrichen werden soll. Damit gelten auch diesbezüglich für alle Unternehmen unabhängig von der Zahl ihrer Standorte die gleichen Bedingungen.*

*Eine weitere Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit (und auch von Beschäftigten ohne Kurzarbeit nach § 417 SGB III) erscheint sinnvoll. Dabei sollte die Förderung gering qualifizierter Kurzarbeiter nach § 77 Absatz 2 SGB III vereinfacht werden. Daneben wäre eine Fortsetzung der bisher nur für 2009 und 2010 gültigen ESF-Richtlinie begrüßenswert. Auch die Fortsetzung der vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ab dem ersten Monat für den Fall, dass berücksichtigungsfähige Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt werden, ist weiterhin ratsam.“ (IAB-Stellungnahme 04/2010, S. 10)*

Transfermaßnahmen sind alle Maßnahmen zur Eingliederung von Arbeitnehmern in den Arbeitsmarkt, an deren Finanzierung sich Arbeitgeber beteiligen. Darunter fallen beispielsweise Profiling, Bewerbertraining und Transferkurzarbeitergeld. Mit dem Beschäftigungschancengesetz können diese Maßnahmen nur noch gefördert werden, wenn eine Beratung der von Personalanpassungen betroffenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch die Agentur für Arbeit erfolgt ist. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Beteiligten frühzeitig über Maßnahmen informiert werden, die den Betroffenen den Weg in eine neue Beschäftigung ebnen sollen.

## IAB-Stellungnahme

*„Die vorgeschlagenen Neuregelungen können die Qualität und Effizienz der Transferleistungen nach den §§ 216a und 216b SGB III steigern. Dafür sprechen die Erfahrungen der Praxis wie auch Forschungsergebnisse. Darüber hinaus scheinen sie auch für eine bisher nicht mögliche Erfolgskontrolle nutzbar.“ (IAB-Stellungnahme 04/2010, S. 5)*

Mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003 wurde bestimmten Personenkreisen die Möglichkeit eingeräumt, ein Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag in der Arbeitslosenversicherung zu begründen. Die Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung war bis Ende 2010 befristet worden. Auslandsbeschäftigte, zuvor arbeitslose Existenzgründer und Pflegepersonen erhalten die Möglichkeit nun unbefristet.

Der bisher befristete Einsatz von drei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Ältere wird mit diesem Gesetz um ein Jahr verlängert, auch um die vollständige Überprüfung aller arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Jahr 2011 zu ermöglichen.

Bei Bedarf kann daher die Bundesagentur für Arbeit bis Ende 2012 älteren Arbeitnehmern in kleinen und mittleren Unternehmen eine geförderte berufliche Weiterbildung (§ 417 SGB III) anbieten.

Arbeitgeber können zur Eingliederung von Arbeitnehmern, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, auch weiterhin unter bestimmten Voraussetzungen Zuschüsse zu den Arbeitsentgelten (Eingliederungszuschuss EGZ § 421f SGB III) erhalten, wenn das nach Arbeitslosigkeit, beruflicher Weiterbildung oder öffentlich geförderter Beschäftigung aufgenommene Beschäftigungsverhältnis für mindestens ein Jahr begründet wird.

Ebenso können ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Entgeltsicherung (§ 421j SGB III) einen Zuschuss zu ihren Bezügen erhalten, wenn sie mit dem Ziel der (Re-)Integration in Arbeit eine niedrig entlohnte Stelle annehmen.

## IAB-Stellungnahme

„Die Förderung der Weiterbildung älterer und geringqualifizierter Personen in Beschäftigung erscheint nach aktuellem Forschungsstand – auch unabhängig von der zu erwartenden wirtschaftlichen Erholung – empfehlenswert. Die Verlängerung der Anwendbarkeit der Regeln für die zur Verfügung stehenden Instrumente ist deshalb nachvollziehbar.“ (IAB-Stellungnahme 04/2010, S. 7)

„Forschungsbefunde legen nahe, dass Eingliederungszuschüsse (EGZ) grundsätzlich das Potenzial besitzen, ältere Arbeitslose erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zu dem im Jahr 2007 eingeführten EGZ für Ältere liegen zwar derzeit noch keine Evaluationsergebnisse vor. Mit Blick auf die besonderen Probleme, denen gerade ältere Arbeitslose in einer möglicherweise drohenden Phase eines wenig beschäftigungswirksamen Wachstums gegenüber stehen, erscheint eine Verlängerung derzeit trotzdem gerechtfertigt.“ (IAB-Stellungnahme 04/2010, S. 10)

„Die Entgeltsicherung setzt an einem spezifischen Anreizproblem an, das sich bei älteren Arbeitslosen in besonderer Weise stellt. Eine Fortführung des Instrumentes erscheint daher genau so sinnvoll wie der erklärte Wille der Bundesregierung, Erfahrungen mit dem Instrument systematisch auszuwerten.“ (IAB-Stellungnahme 04/2010, S. 11)

Abweichend von § 33 Berufsorientierung können mit Inkrafttreten des Gesetzes bis zum 31. Dezember 2013 Berufsorientierungsmaßnahmen über einen Zeitraum von vier Wochen hinaus und außerhalb der unterrichtsfreien Zeit durchgeführt werden (§ 421q SGB III).

Mit dem Ausbildungsbonus, der die Schaffung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen für förderungsbedürftige Altbewerber zum Ziel hat, darf nun verlängert bis 2013 auch ein Ausbildungsverhältnis gefördert werden, das von Insolvenz, Stilllegung oder Schließung bedroht ist. Das erleichtert es Jugendlichen, deren Ausbildungsplatz

gefährdet ist, ihre Lehre in einem anderen Betrieb fortzusetzen.

## IAB-Stellungnahme

„Die Verlängerung der erweiterten vertieften Berufsorientierung ist aus Forschungssicht sinnvoll, auch um noch mehr Informationen über ihre Wirkungen zu generieren. Es laufen bereits einzelne Evaluationsvorhaben – weitere sind in Vorbereitung.

Eine Verlängerung der befristeten Möglichkeit, bei Insolvenz, Stilllegung oder Schließung des ausbildenden Betriebs einen Ausbildungsbonus für das die Ausbildung fortführende Auszubildende zu gewähren, erscheint auch im Lichte der wirtschaftlichen Lage sinnvoll.“ (IAB-Stellungnahme 04/2010, S. 11)

Mit dem Gesetz wird geregelt, dass Beschäftigten im Rahmen des bis Ende 2014 laufenden Modellprojekts „Bürgerarbeit“ nicht der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung unterliegen.

Mit dem Gesetz wird auch der Anspruch von Arbeitnehmern auf einen Vermittlungsgutschein um ein Jahr verlängert. Die Ausgabe eines Vermittlungsgutscheins setzt nun nur noch eine Arbeitslosigkeit von sechs Wochen (zuvor acht Wochen) voraus. Ein vom Arbeitnehmer eingeschalteter Vermittler, der den Arbeitnehmer in eine versicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich vermittelt hat, erhält eine Vergütung seiner Leistung von der Agentur für Arbeit. Mit der Verlängerung des Erprobungszeitraums um ein Jahr kann der Vermittlungsgutschein in die für 2011 vorhergesehene Überprüfung aller arbeitsmarktpolitischer Instrumente einbezogen werden.

## Parlamentaria

Gesetz für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt (Beschäftigungschancengesetz) vom 24.10.2010. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 52 vom 27.10.2010, S. 1417 ff.

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/1945 vom 07.06.2010.

Beschlussfassung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales, Bundestagsdrucksache 17/2454 vom 07.07.2010.

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Juli 2010, Ausschussdrucksache 17(11)231 vom 01.07.2010.

### IAB-Literatur

Deeke, Axel; Dietz, Martin; Koch, Susanne; Kupka, Peter; Krug, Gerhard; Kruppe, Thomas; Spitznagel, Eugen; Stephan, Gesine; Stops, Michael; Walwei, Ulrich; Wießner, Frank (2010): Beschäftigungschancen verbessern – Arbeitsplätze sichern, Anpassungen zulassen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 5. Juli 2010. IAB-Stellungnahme 04/2010.

## 17 Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Inkrafttreten am 01.01.2011

Wesentliche Inhalte des Gesetzes:

- Fortführung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung durch Bundesagentur für Arbeit und Kommunen im Bereich der Grundsicherung für Arbeit
- Fortführung der bisherigen und Zulassung weiterer kommunaler Träger (Optionskommunen)
- Verlängerung der Übergangsfrist für Leistungsträger in getrennter Aufgabenwahrnehmung bis Ende 2011
- Verpflichtung der örtlichen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Teilnahme an einem Leistungsvergleich

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 20.12.2007 entschieden, dass die gemeinsame Leistungserbringung durch Bundesagentur für Arbeit und Kommunen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende als Mischverwaltung nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Es forderte den Gesetzgeber daher auf, bis Ende 2010 eine verfassungsgemäße Regelung zu finden.

Zudem lief Ende 2010 die im Rahmen einer Experimentierklausel auf sechs Jahre befristete Zulassung von 69 Kommunen als eigenständige Leistungsträger der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus. Der Gesetzgeber musste also auch hier eine Anschlussregelung formulieren.

Die am 27.07.2010 in Kraft getretene Einfügung des Art. 91e GG schuf die Grundlage für eine Fortsetzung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bzw. Gemeinden auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Damit wurde der Fortbestand der Arbeitsgemeinschaften (ARGen), jetzt gemeinsame Einrichtungen genannt, gewährleistet.

Das Gesetz setzt den in einer interfraktionellen Arbeitsgruppe erzielten Konsens für eine Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus einer Hand um.

69 Kommunen wurden im Rahmen der Experimentierklausel als eigenständige Leistungsträger der Grundsicherung für Arbeitsuchende befristet bis Ende 2011 zugelassen. Das Gesetz ermöglicht diesen Trägern, ihre Aufgaben zeitlich unbefristet fortzusetzen, und erlaubt die Zulassung weiterer kommunaler Träger. Es soll jedoch ein Regel-Ausnahme-Verhältnis gelten: Mindestens drei Viertel der Grundsicherungsstellen sollen gemeinsame Einrichtungen und bis zu einem Viertel Optionskommunen sein.

Die getrennte Aufgabenwahrnehmung, bei der Kommune und Agentur für Arbeit ihren Aufgabenbereich im Rahmen der gesetzlichen Regelungen getrennt voneinander verantworten, wird es nach einer Übergangsfrist bis Ende 2011 nicht mehr geben. Die Träger mit getrennter Aufgabenwahrnehmung werden ab Januar 2012 in zugelassene kommunale Träger oder gemeinsame Einrichtungen überführt.

Sowohl die gemeinsamen Einrichtungen als auch die zugelassenen kommunalen Träger nach § 6a führen die Bezeichnung Jobcenter (§ 6d SGB II). Die bislang bestehende Aufgabenteilung zwischen den Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern bleibt unverändert. Die Regelleistungen zum Lebensunterhalt und Leistungen zur Eingliederung in Arbeit werden von der Bundesagentur für Arbeit, die sozialflankierenden Leistungen und die Leistungen für Unterkunft und Heizung von den Kommunen erbracht.

Änderungen erfolgten aber bei der Organisation der Einrichtungen. § 44c SGB II sieht vor, dass jede gemeinsame Einrichtung eine Trägerversammlung hat, in der die Agentur für Arbeit und der kommunale Träger jeweils die Hälfte der Vertreterinnen und Vertreter stellen. Die Trägerversammlung entscheidet über organisatorische, personalwirtschaftliche,

personalrechtliche und personalvertretungsrechtliche Angelegenheiten der gemeinsamen Einrichtung. Sie bestimmt den Geschäftsführer der gemeinsamen Einrichtung sowie den Beauftragten für Chancengleichheit, berät zu gemeinsamen Betreuungsschlüsseln und trifft Entscheidungen über das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Der Geschäftsführer erhält weitreichende dienst-, personal- und arbeitsrechtliche Kompetenzen.

Bei jeder gemeinsamen Einrichtung nach § 44b wird ein örtlicher Beirat gebildet. Der Beirat berät die Einrichtung bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen.

Um die Funktionsfähigkeit der Grundsicherung über eine ausreichende Ausstattung mit Fachpersonal zu gewährleisten, werden dem in den Einrichtungen tätigen Personal die Aufgaben für die Dauer von fünf Jahren zugewiesen. Zur Besserstellung des Personals sieht das Gesetz auch die Erstellung von Grundsätzen zur Personalentwicklung, die Einrichtung einer Personalvertretung sowie eines Gleichstellungsbeauftragten vor.

Das Verfahren der Neuzulassung weiterer kommunaler Träger als alleinige Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende regelt eine am 23.08.2010 in Kraft getretene Verordnung (Kommunalträger-Eignungsfeststellungsverordnung KtEfV). In ihr sind die Zulassungs- und Eignungskriterien festgelegt. Kommunen konnten zum 01.01.2012 als alleinige Träger zugelassen werden, wenn sie bis Ende 2010 einen Antrag gestellt haben, zu 90 Prozent das Personal der Bundesagentur für Arbeit übernehmen, das bisher in der Arbeitsgemeinschaft beschäftigt war, und die Eignungskriterien erfüllen. Hierfür mussten den zuständigen Länderbehörden Konzepte vorliegen, die die organisatorische Leistungsfähigkeit des Trägers und die Qualifizierung des Personals belegen. Außerdem sind Nachweise vorzulegen, mit welchem Konzept und mit welchem Erfolg der Träger sich arbeitsmarktpolitisch engagiert hat und wie dieses Engagement zukünftig aussehen wird. Zum ersten

Januar 2012 werden 41 neue Optionskommunen dazukommen.

Nach § 48a SGB II erhebt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) Kennzahlen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit der SGB-II-Träger. Eine am 23.08.2010 in Kraft getretene Verordnung zur Feststellung der Kennzahlen legt das Verfahren des Kennzahlenvergleichs fest, das zu Transparenz und konstruktivem Wettbewerb führen soll. Auf Grundlage der Kennzahlen sollen Zielvereinbarungen zwischen BMAS, zuständigen Landesbehörden und SGB-II-Trägern getroffen werden. Die Zahlen liefern Aussagen zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit, der Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und der Vermeidung des langfristigen Leistungsbezugs. Sie werden monatlich veröffentlicht. Ein Bund-Länder-Ausschuss soll die Durchführung des Kennzahlenvergleichs durch Überprüfung der Aussagekraft und Weiterentwicklung der Kennzahlen begleiten.

#### Parlamentaria

Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 03.08.2010. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 41 vom 10.08.2010, S. 1112 ff.

Grundgesetz Artikel 91e.

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/1940 vom 07.06.2010.

Zusammenstellung der Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010, Ausschusssdrucksache 17(11)169 vom 03.06.2010.

Verordnung über das Verfahren zur Feststellung der Eignung als zugelassener kommunaler Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Kommunalträger-Eignungsfeststellungsverordnung – KtEfV) vom 12.08.2010. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 42 vom 13.08.2010, S. 1155.

Verordnung zur Feststellung der Kennzahlen nach § 48a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 12.08.2010. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 42 vom 13.08.2010, S. 1152.

## 18 Haushaltsbegleitgesetz 2011

Inkrafttreten am 01.01.2011

Wesentliche ausgewählte Inhalte:

- Wegfall des befristeten Zuschlags für Empfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende
- Wegfall der Versicherungspflicht zur gesetzlichen Rentenversicherung für Empfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende
- Änderungen beim Elterngeld
- Wegfall der Heizkostenzuschüsse beim Wohngeld

Nach Abklingen der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise beschloss die Bundesregierung im Juni 2010 ein Paket von Maßnahmen zur Konsolidierung des Bundeshaushalts. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 wurden diejenigen Maßnahmen des Sparpakets umgesetzt, die einer fachgesetzlichen Regelung bedurften. Soweit sie den Sozialetat betreffen, werden sie im Folgenden beschrieben.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende sah in § 24 SGB II „Abweichende Erbringung von Leistungen“ auch einen auf zwei Jahre befristeten Zuschlag für Personen vor, die zuvor das höhere Arbeitslosengeld bezogen hatten. Dieser sollte den betreffenden Personen den Übergang zum niedrigeren Arbeitslosengeld II erleichtern. Der Zuschlag wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz gestrichen.

Mit dem Gesetz entfällt die Versicherungspflicht der Bezieher von Arbeitslosengeld II zur gesetzlichen Rentenversicherung. Entsprechend zahlen die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende keine Rentenbeiträge für Arbeitslosengeld-II-Empfänger. Künftig wird die Zeit des Bezugs von Arbeitslosengeld II als Anrechnungszeit berücksichtigt, die allerdings unbewertet ist, d. h. es ergibt sich daraus unmittelbar keine Erhöhung der Rente. Mit dem Wegfall der Pflichtbeitragszeiten prognostiziert die Bundesregierung in ihrer Gesetzesbegründung eine

Minderung der monatlichen Rentenzahlung von bis zu 2,09 Euro pro Jahr des Bezugs von Arbeitslosengeld II.

Neben einer allgemeinen Absenkung des Elterngeldes ab einem zu berücksichtigenden Einkommen von 1.200 Euro von 67 auf 65 Prozent, sieht das Gesetz die Aufhebung der Anrechnungsfreiheit des Elterngeldes bei Bezug von Leistungen nach dem SGB II, SGB XII und dem Bundeskindergeldgesetz vor. Elterngeld wird bei der Berechnung der Leistungshöhe nun in vollem Umfang als Einkommen berücksichtigt.

Der seit Anfang 2009 an Wohngeldempfänger gezahlte Heizkostenzuschuss wird wieder gestrichen. Laut Gesetzesbegründung sind seit Mitte 2008 die Energiepreise gesunken. Im Sinne der Haushaltskonsolidierung sei daher eine Rückführung auf das früher geltende Recht angemessen.

#### Parlamentaria

Haushaltsbegleitgesetz 2011. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 63 vom 14.12.2010, S. 1885 ff.

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/3030 vom 27.09.2010.

Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses, Bundestagsdrucksache vom 26.10.2010.

Bundesregierung: Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken, Eckpunktepapier vom 07.06.2010 [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/sparpaket-eckpunktepapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/sparpaket-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Abruf 10.07.2012).

## 19 Siebtes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Inkrafttreten am 01.01.2011

Wesentlicher Inhalt des Gesetzes:

- Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der kommunalen Träger für Unterkunft und Heizung von Grundsicherungsempfängern in Höhe von 25,1 Prozent

Das Siebte Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch legt die Beteiligung des Bundes an den Unterkunfts- und Heizkosten für Empfänger der Grundsicherung für Arbeit für das Jahr 2011 auf bundesdurchschnittlich 25,1 Prozent fest.

Im Jahr 2011 betragen die Sätze im Land Baden-Württemberg 28,5 vom Hundert, im Land Rheinland-Pfalz 34,5 vom Hundert und in den übrigen Ländern 24,5 vom Hundert.

Aufgrund der gesetzlich festgelegten Anpassungsformel berechnet sich die Bundesbeteiligung an den Kosten für Heizung und Unterkunft in Abhängigkeit von der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum hat sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften von Juli 2009 bis Juni 2010 um 2,2 Prozent erhöht. Dementsprechend steigt die Bundesbeteiligung um 1,5 Prozentpunkte.

Bei der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 22.11.2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen im SGB II wurde von kommunaler Seite argumentiert, dass die an den tatsächlichen Ausgaben gemessene Bundesbeteiligungsquote die gesetzlich festgelegte um über zehn Prozentpunkte übersteigen müsse. Die Orientierung ausschließlich an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften habe in den vergangenen Jahren zu einer permanenten Steigerung der Ausgaben geführt.

Wie schon im Verfahren zum Sechsten Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch hat der Bundesrat am 17.12.2010 zu dem vom Deutschen Bundestag am 3. Dezember 2010 verabschiedeten Gesetz den Vermittlungsausschuss mit dem Ziel angerufen, das Gesetz grundlegend zu überarbeiten. Laut Bundesrat bildet der seit 2008 festgeschriebene Anpassungsmechanismus zum einen nicht die tatsächliche aktuelle Kostenentwicklung ab, zum anderen werden retrospektiv zeitlich zurückliegende Daten einbezogen. Er fordert daher weiterhin die Ausrichtung der Anpassungsformel an den tatsächlichen Unterkunftskosten.

Die Bundesregierung argumentiert in ihrer Gegenäußerung vom 10.11.2010, sie könne sich der Forderung des Bundesrates nicht anschließen. Das in § 46 SGB II ursprünglich vorgesehene Verfahren, die Höhe der Bundesbeteiligung auf der Grundlage einer jährlichen Be- und Entlastungsrechnung für die Kommunen anzupassen, habe sich als nicht zweckmäßig erwiesen. Der Ende 2006 zwischen Bund und Ländern gefundene und seit 2008 unbefristet geltende Kompromiss, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als Bezugsgröße für die Höhe der Bundesbeteiligung zugrunde zu legen, stelle hingegen die Entlastung der Kommunen sicher.

Das Gesetz wurde am 03.12.2010 im Bundestag verabschiedet und trat am 01.01.2011 in Kraft.

#### Parlamentaria

Siebtes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (7. SGBIIÄndG) vom 21.03.2011. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 12 vom 29.03.2011, S. 452.

Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/4094 vom 09.12.2010.

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/3631 vom 08.11.2010.

## 20 Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

Inkrafttreten am 01.04.2011,  
teilweise rückwirkend zum 01.01.2011

Wichtige ausgewählte Inhalte des Gesetzes:

- Ermittlung von Regelbedarfen durch das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz
- Neuregelung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Alg II, Mehrbedarfe)
- Neuregelung der Hilfen zum Lebensunterhalt (Unterkunft und Heizung)
- Neustrukturierung der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit
- Leistungen zur Bildung und Teilhabe
- Modifizierungen der Sanktionen im SGB II

Mit dem Gesetz reagiert der Gesetzgeber auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09.02.2010, demzufolge die Festlegung der Regelsätze für SGB II und SGB XII nicht den verfassungsrechtlichen Anspruch auf ein transparentes und sachgerechtes Verfahren zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erfüllt. Die Regelsätze waren neu zu bemessen, eine Härtefallregelung für Leistungen zur Sicherstellung besonderer Bedarfe vorzusehen, und der besondere Bedarf von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen.

Das am 24.03.2011 als Artikel 1 im „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“ verkündete „Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz)“ legt auf der Grundlage von Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 Berechnungsweise und Höhe der Regelbedarfe fest. Bei der Ermittlung der Lebenshaltungskosten für das sozio-kulturelle Existenzminimum werden zunächst Personen aus der Referenzgruppe ausge-

geschlossen, die Leistungen nach SGB II bzw. SGB XII beziehen. Danach werden als Referenzhaushalte für die Ermittlung der Regelbedarfe von Einpersonenhaushalten die unteren 15 Prozent (zuvor 20 Prozent) der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte, von den Familienhaushalten die unteren 20 Prozent berücksichtigt.

Ausgaben für Alkohol und Tabak, Nutzung und Wartung eines PKWs oder Motorrads sowie Urlaubsreisen sind nicht mehr regelbedarfsrelevant. Neu berücksichtigt werden dagegen die Praxisgebühr und Ausgaben für einen Internetanschluss.

Der monatliche Regelsatz für eine alleinstehende oder alleinerziehende Person wird auf 364 Euro (Anhebung um fünf Euro) festgelegt. 328 Euro erhalten Leistungsberechtigte, die verheiratet oder als Lebenspartner gemeinsam einen Haushalt führen. Erwachsene, die keinen eigenen Haushalt führen, z. B. Menschen mit Behinderung im Haushalt ihrer Eltern, erhalten in der neu geschaffenen Regelbedarfsstufe 3 nur noch 80 Prozent des Regelbedarfs (zuvor 100 Prozent). Obwohl der Bedarf von Kindern nach der EVS niedriger berechnet wurde, bleibt es bei den in drei Altersstufen gestaffelten Kinderregelsätzen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte auch die jährliche Anpassung der Regelleistung entsprechend der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts in der gesetzlichen Rentenversicherung kritisiert. Die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen erfolgt nun, allerdings zeitversetzt, nach einem Mischindex aus der Preisentwicklung für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen und der Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Zum 01.01.2012 wird der Regelbedarf zusätzlich um drei Euro erhöht.

Das Gesetz erkennt einen Mehraufwand von einem Euro je Schultag für die gemeinschaftliche Verpflegung von Schülern und Kindern in einer Kindertagesstätte an.

Das Gesetz verpflichtet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter Mitwirkung von Sachverständigen und des Statistischen Bundesamtes bis Mitte 2013 einen Bericht über die Weiterentwicklung der Regelbedarfsermittlung vorzulegen, in dem Vorschläge zur Abgrenzung der Referenzhaushalte und zur Festlegung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche und für Erwachsene in Mehrpersonenhaushalten zu erarbeiten sind. Diese Punkte waren im Vermittlungsausschuss strittig.

Der Geschäftsbereich Dokumentation bietet ein InfoSpezial zum Thema „Der Regelsatz in der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ mit wissenschaftlichen und praxisorientierten Informationen, Veröffentlichungen, Forschungsprojekten und Positionspapieren.  
[www.iab.de/infoplattform/regelsatz](http://www.iab.de/infoplattform/regelsatz)

### IAB-Stellungnahme

*„Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen kommt der Gesetzgeber der Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nach, die Regelsätze verfassungskonform neu zu bemessen. (...) Losgelöst von der Frage, ob die vorgesehene Regelleistung bedarfsdeckend ist und ihre Bestimmung verfassungskonform erfolgte, zeigt sich, dass die Regelsatzanpassung die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich nicht nennenswert verschlechtert. (...) Ein umstrittener Punkt bei der Bestimmung der sogenannten Referenzgruppe ist die (Nicht-)Berücksichtigung von Haushalten in verdeckter bzw. verschämter Armut (...) Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber aufgegeben, „bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.“ (BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 09.02.2010, Absatz 169). Eine Schätzung der Nichtinanspruchnahme von*

*Anspruchsberechtigten ist aus wissenschaftlicher Sicht möglich. In der EVS könnten also verdeckt arme Haushalte identifiziert und für die weiteren Berechnungen ausgeschlossen werden. Naturgemäß sind solche Schätzungen mit Unsicherheit behaftet. Es erscheint aber nicht überzeugend, entsprechende empirische Verfahren deshalb a priori auszuschließen.*

*Grundsätzlich und losgelöst von der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Berücksichtigung verdeckt armer Haushalte bei den Berechnungen des Statistikmodells muss sich die Politik entscheiden, ob sie das Grundsicherungsniveau auch am Lebensstandard von Haushalten mit einem Einkommen unterhalb des bisherigen Grundsicherungsniveaus bemessen möchte. Die (Nicht-)Berücksichtigung von verdeckt armen Haushalten führt tendenziell zu (höheren) niedrigeren Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe und schließlich zu (höheren) niedrigeren Regelsätzen, sowie zu einer (höheren) niedrigeren Belastung der öffentlichen Haushalte. Damit ist die Höhe des Regelsatzes im aktuellen Berechnungsmodell auch abhängig von der (erfolgreichen) Bekämpfung verdeckter Armut. Des Weiteren ist zu beachten, dass aus ökonomischen Gründen sowie Gerechtigkeitsüberlegungen ein hinreichend hoher Einkommensabstand zu nichtanspruchsberechtigten Haushalten mit niedrigem Erwerbseinkommen wünschenswert ist.*

*Einen für alle gleichen, objektiven Regelbedarf gibt es nicht. Entsprechend kann die Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums nicht wertfrei durch ein rein statistisches Verfahren erfolgen. Letztlich muss der Regelsatz gesellschaftlich definiert und ausgehandelt werden.“ (IAB-Stellungnahme 07/2010, S. 5 ff.)*

Im Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch werden vormals „Hilfebedürftige“ nun „Leistungsberechtigte“ genannt. § 1 übernimmt aus dem SGB XII, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende es Leistungsberechtigten ermöglichen

soll, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil gefordert hat.

Als Regelbedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts gelten weiterhin Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie – ohne die auf die Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile – sowie persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Neu ist der Passus, dass die Leistungsberechtigten eigenverantwortlich über die Verwendung der Leistungen entscheiden und dabei das Eintreten unregelmäßig anfallender Bedarfe zu berücksichtigen haben.

Als Mehrbedarfe werden neben der Erstausrüstung für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten, der Erstausrüstung für Bekleidung und Erstausrüstungen bei Schwangerschaft und Geburt nun auch die Anschaffung und Reparaturen von orthopädischen Schuhen, Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen sowie die Miete von therapeutischen Geräten anerkannt.

Die Kosten für Unterkunft und Heizung werden weiterhin in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit sie angemessen sind. Durch den neu geschaffenen § 22a können die Länder nun die Kreise und kreisfreien Städte ermächtigen, durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind oder Pauschalbeträge für Unterkunft- und Heizkosten in ihrem Gebiet festzulegen.

Ziel des Gesetzes war es, die Anreize zur Aufnahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Haushalte mit Arbeitslosengeld-II-Bezug zu erhöhen. Zu diesem Zweck wurden mit Wirkung vom 01.04.2011 (für bewilligte Fälle ab 01.07.2011) die Erwerbstätigen-Freibeträge neu gestaltet. Die ersten 100 Euro Hinzuverdienst bleiben weiterhin anrechnungsfrei. Von einem Bruttomonatseinkommen zwischen 100 Euro und 1.000 Euro werden nun 20 Prozent freigestellt. Darüber gilt weiterhin ein Selbstbehalt

von 10 Prozent. Dies bedeutet eine Besserstellung im Bereich zwischen 800 Euro und 1.000 Euro, in dem zuvor 10 Prozent freigestellt waren.

### IAB-Stellungnahme

*„Der Gesetzentwurf sieht vor, Anreize zur Annahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Haushalte mit Arbeitslosengeld-II-Bezug zu erhöhen, indem die Erwerbstätigen-Freibeträge im SGB II neugestaltet werden. (...) Simulationsrechnungen des IAB (Bruckmeier et al. 2010) zeigen, dass von der Reform weder starke Effekte auf das Erwerbsverhalten und die Kosten der Grundsicherung noch auf die Anzahl der von SGB-II-Leistungen abhängigen Haushalte zu erwarten sind. (...) Der Gesetzentwurf strebt eine Verbesserung der Anreize zur Aufnahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Haushalte mit SGB-II-Bezug an. Sie bewegt sich nach Analysen des IAB im nicht messbaren Bereich und wird demnach verfehlt. (...) Letztlich hängt die politische Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung der Hinzuverdienstregeln davon ab, welchen Zielen Vorrang eingeräumt wird: dem Teilhabeziel einer Arbeitsaufnahme (Partizipationseffekt) auch mit geringer Erwerbsbeteiligung, einer Ausweitung des Arbeitsangebots über mehr Wochenstunden (Arbeitsvolumeneffekt) oder dem Ziel, die Sozialausgaben zu begrenzen. Der Gesetzgeber sieht sich hier mit konkurrierenden Zielen konfrontiert. Eine klare Empfehlung aus wissenschaftlicher Sicht kann daher nicht abgegeben werden (vergleiche Bruckmeier et al. 2010).“*

(IAB-Stellungnahme 07/2010, S. 7 f.)

In § 28 SGB II wird geregelt, welche Leistungen für Bildung und Teilhabe für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren zusätzlich zum Regelbedarf auf Antrag erbracht werden können. Kosten für mehrtägige Klassenfahrten, Nachhilfe, persönlichen Schulbedarf, Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, Musikunterricht und Teilnahme an Freizeiten können übernommen werden. Antragsteller erhalten in der Regel einen Gutschein. Es besteht allerdings auch

die Möglichkeit, die Leistungen durch Direktzahlungen an die Anbieter zu erbringen.

Die Leistungen für Bildung und Teilhabe können auch für Kinder erbracht werden, die in Haushalten leben, deren Mitglieder keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben, jedoch den Kinderzuschlag oder Wohngeld erhalten. Die Abwicklung der Leistungen für Bildung und Teilhabe übernehmen die kommunalen Träger.

Der Katalog der Pflichtverletzungen, die sanktioniert werden können, bleibt weitgehend unverändert. Allerdings werden die Sanktionstatbestände durch Aufgliederung des § 31 SGB II klarer formuliert. Ergänzt wird, dass neben dem Abbruch auch der Nichtantritt einer Maßnahme als Pflichtverletzung sanktioniert werden kann. Die Weigerung, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, wurde aufgrund des Vertragsfreiheitsrechts im Grundgesetz als Sanktionstatbestand gestrichen. Die Nichterfüllung der Pflichten, ob sie nun in einer Eingliederungsvereinbarung oder im sie ersetzenden Verwaltungsakt festgelegt wurden, können zu Absenkung oder Wegfall des Arbeitslosengeldes II führen. Eine Pflichtverletzung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist anzunehmen, wenn sie trotz Belehrung über die Rechtsfolgen (alt) oder deren Kenntnis (neu) ihr Verhalten fortsetzen. Gestrichen wird die Regelung, dass bei wiederholter Pflichtverletzung die Leistungen kumulativ gekürzt werden konnten.

### Parlamentaria

Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 12 vom 29.03.2011, S. 453 ff., darin enthalten: Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz).

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen der eingeladenen Verbände und Einzelsachverständigen zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales am 17.05.2010, Ausschussdrucksache 17(11)154 vom 12.05.2011.

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen der eingeladenen Verbände und Einzelsachverständigen zur öffentlichen Anhörung am 22. November 2010, Ausschussdrucksache 17(11)309 vom 16. November 2010.

### IAB-Literatur

Bruckmeier, Kerstin; Dietz, Martin; Feil, Michael; Hohmeyer, Katrin; König, Marion; Kupka, Peter; Schels, Brigitte; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2010): Arbeitsmarktwirkungen sind gering – Reformvorschläge zur Grundsicherung für Arbeitsuchende. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 22.11.2010. IAB-Stellungnahme 07/2010.

Bruckmeier, Kerstin; Feil, Michael; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2010): Was am Ende übrig bleibt, IAB-Kurzbericht 24/2010.

Dietz, Martin; Koch, Susanne; Rudolph, Helmut; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2011): Reform der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Fiskalische Effekte und Arbeitsmarktwirkungen. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 60, H. 1/2, S. 4–15.

Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum. IAB-Kurzbericht 10/2010.

Hofmann, Barbara; Koch, Susanne; Kupka, Peter; Rauch, Angela; Schreyer, Franziska; Stops, Michael; Wolff, Joachim; Zahradnik, Franz (2011): Wirkung und Nutzen von Sanktionen in der Grundsicherung – Zur Stärkung der Rechte von Arbeitslosen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 6. Juni 2011. IAB-Stellungnahme 05/2011.

## 21 Gesetz zur Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung und zur Umsetzung der Leiharbeitsrichtlinie

Inkrafttreten am 30.04.2011 der Regelungen zur Verhinderung von Missbrauch der Leiharbeit

Inkrafttreten am 01.12.2011 der Regelungen zur Umsetzung der Leiharbeitsrichtlinie

Die Bundesregierung bezieht sich in ihrem Gesetzentwurf auf in der Praxis bekannt gewordene Fälle des missbräuchlichen Einsatzes der Arbeitnehmerüberlassung. Einige Unternehmen haben Stammbeschäftigte entlassen, um sie zu schlechteren Konditionen in einem Zeitarbeitsverhältnis erneut zu beschäftigen (sogenannter Drehtüreffekt). Zudem wird mit dem Gesetz die Leiharbeitsrichtlinie der Europäischen Union in nationales Recht umgesetzt. Als weiterer Anstoß für das Gesetz gelten die zum 01.05.2011 entfallenen Schranken für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten. Dies eröffnet dort ansässigen Leiharbeitsunternehmen die Möglichkeit, auf der Grundlage ausländischer Zeitarbeitstarifverträge Leiharbeiter in Deutschland zu deutlich schlechteren Arbeits- und Einkommensbedingungen zu beschäftigen.

### Wesentliche Inhalte des Gesetzes:

- Anwendungsbereich gilt für wirtschaftlich tätige Unternehmen, unabhängig von der Verfolgung eines Erwerbszwecks
- Drehtürklausel
- Regelungen zur Festsetzung verbindlicher Lohnuntergrenzen auch in verleihfreien Zeiten durch gemeinsamen Vorschlag von Tarifvertragsparteien der Zeitarbeit und Rechtsverordnung des BMAS
- Verpflichtungen des Entleihers:
  - Informationspflicht
  - Gewährung des gleichberechtigten Zugangs von Leiharbeiterinnen und -nehmern zu Gemeinschaftseinrichtungen und -diensten

Mit der Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) wird in Übereinstimmung mit der EU-Leiharbeitsrichtlinie die Erlaubnispflicht für Leiharbeit ausgeweitet. Der Anwendungsbereich gilt nun für wirtschaftlich tätige Unternehmen, unabhängig davon, ob sie Erwerbszwecke verfolgen oder nicht. Ein Ausnahmetatbestand wird für die nur gelegentliche Arbeitnehmerüberlassung geschaffen. Außerdem wird Arbeitnehmerüberlassung – ohne Nennung von Höchstüberlassungsfristen – als vorübergehend definiert. Zentrales Element der Gesetzänderung ist die Drehtürklausel, die verhindert, dass Stammbeschäftigte entlassen und innerhalb der kommenden sechs Monate als Zeitarbeitskräfte wieder in ihrem ehemaligen Unternehmen oder einem anderen Unternehmen desselben Konzerns zu schlechteren Arbeitsbedingungen eingesetzt werden können.

Die Möglichkeit, Beschäftigte als Leiharbeiter in ihren ehemaligen Unternehmen oder einem anderen Unternehmen desselben Konzerns einzusetzen, besteht auch künftig. Allerdings soll die Schlechterstellung dieser Personen dadurch verhindert werden, dass tarifliche Regelungen, die von dem seit 2002 im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verankerten Gleichstellungsgrundsatz abweichen, in den ersten sechs Monaten nicht angewendet werden können. Der Gleichstellungsgrundsatz besagt, dass Leiharbeiter zu denselben Bedingungen beschäftigt werden müssen wie die Stammarbeiter des entleihenden Unternehmens. Er bezieht sich u. a. auf Arbeitsentgelte, Arbeitszeiten und Urlaubsansprüche (equal pay and equal treatment). Eine in der Praxis nicht angenommene Ausnahmeregelung zur kurzzeitigen Beschäftigung zuvor arbeitsloser Leiharbeiter zum Nettoentgelt in Höhe des letzten Arbeitslosengelds wurde gestrichen.

Ein neuer § 3a im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sieht nun vor, dass das BMAS verbindliche Lohnuntergrenzen bestimmen kann. Zuvor müssen die vorschlagsberechtigten Tarifvertragsparteien bundesweit tarifliche Mindeststundenentgelte im Bereich

der Arbeitnehmerüberlassung vereinbart und dem BMAS deren verbindliche Festsetzung als Lohnuntergrenze vorgeschlagen haben. Vorschlagsberechtigt sind Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern, die zumindest auch für ihre jeweiligen in der Arbeitnehmerüberlassung tätigen Mitglieder zuständig sind. Tarifverträge dürfen nach § 3 AÜG nur noch bis zu dieser Lohnuntergrenze abweichen und die Mindeststundenentgelte nicht unter Berufung auf den Gleichstellungsgrundsatz unterschreiten.

Der zwischen dem Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen (BZA) und dem DGB geschlossene Entgelttarifvertrag sieht ab dem 01.05.2011 für Westdeutschland 7,79 Euro und für Ostdeutschland 6,89 Euro als niedrigsten Stundensatz in der Entgeltgruppe 1 vor. Zum 01.11.2011 und zum 01.01.2012 werden diese Stundensätze auf 7,89 bzw. 8,19 Euro in Westdeutschland und auf 7,01 Euro bzw. 7,50 Euro in Ostdeutschland steigen. Am 01.01.2012 trat die Erste Verordnung über eine Lohnuntergrenze in der Arbeitnehmerüberlassung in Kraft.

Neu eingeführt wurde mit §13a AÜG auch eine Informationspflicht des Entleihers über freie Arbeitsplätze im Entleihunternehmen. §13b AÜG regelt den Zugang des Leiharbeitnehmers zu Gemeinschaftsdiensten und -einrichtungen im Unternehmen, wie Betriebskindergärten, Kantinen oder Beförderungsmitteln.

#### Parlamentaria

Unterrichtung durch die Bundesregierung: Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. In: Bundestagsdrucksache 17/464.

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des AÜG, Bundestagsdrucksache 17/4804 vom 17.02.2011.

Richtlinie E 2008/104/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit. In: Amtsblatt der Europäischen Union L 327/9–14.

Erstes Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (1. AÜGÄndG). In: Bundesgesetzblatt Teill Nr.18 vom 29.04.2011, S. 642–644.

#### IAB-Literatur

Crimmann, Andreas; Ziegler, Kerstin; Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne; Lehmer, Florian (2009): Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“. Endbericht zum 29. Mai 2009 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt, 397), Nürnberg, 166 S.

## 22 Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes

Inkrafttreten am 30.07.2011

Mit dem Gesetz werden die durch das Erste Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG-Änderungsgesetz) getroffenen Regelungen zur Lohnuntergrenze um Kontroll- und Sanktionsvorschriften ergänzt. Dabei werden entsprechende Instrumentarien aus dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz in das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz übertragen.

#### Wesentlicher Inhalt:

- Kontroll- und Sanktionssystem der Arbeitnehmerüberlassung analog zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz
- Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bundesagentur für Arbeit und Zollverwaltung

Eine nach den Regelungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes festgesetzte Lohnuntergrenze schränkt insbesondere die Möglichkeit ein, aufgrund tarifvertraglicher Regelungen vom Grundsatz der Gleichstellung von Leiharbeitnehmern mit vergleichbaren Stammarbeitnehmern des Entleihbetriebs abzuweichen. Auch für Zeiten ohne Überlassung darf die zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer vereinbarte Vergütung die festgesetzte Lohnuntergrenze nicht unterschreiten. Die Einhaltung der entsprechenden Arbeitgeberpflichten bedarf nach dem Willen des Gesetzgebers einer Sanktionierung und effektiven Kontrolle. Der neu eingeführte Bußgeldrahmen für die Unterschreitung der Mindeststundenentgelte wird auf 500 Tsd. Euro festgelegt.

Mit der Kontrolle werden die Behörden der Zollverwaltung betraut. Die Durchführung des Gesetzes obliegt jedoch wie bisher der Bundesagentur

für Arbeit, die insbesondere für die Erteilung und Verlängerung der Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung, deren Widerruf und deren Rücknahme zuständig bleibt. Soweit der Zollverwaltung im Zuge der Einführung der Lohnuntergrenze neue Prüfbefugnisse bei der Durchführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes übertragen werden, wird diese auch mit der Verfolgung und Ahndung betraut.

#### Parlamentaria

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/5761 vom 10.05.2011.

Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes vom 20.07.2011. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 39 vom 29.07.2011, S. 1506.