

DGB: Stellungnahme zum Gesetzentwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Stand 14.8.2003)

Gesamtbewertung:

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

1. Bewertung der Leistungsänderungen

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

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

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

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

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

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

Gerade in Verbindung mit der Kürzung des Bezugs des Arbeitslosengeldes, Verminderung des Kündigungsschutzes und der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe könnte der Druck auf Ältere drastisch zunehmen. So ist beabsichtigt, die bis zu 5 Jahre möglichen Struktur Anpassungsmaßnahmen für Ältere auf maximal 3 Jahre zu reduzieren. Ebenso sollen für Ältere Verlängerungs- und Erhöhungsregelungen bei den Lohnkostenzuschüssen wegfallen. Für die Betriebe hingegen soll die Rückzahlungspflicht



und die Verpflichtung zur Nachbeschäftigung entfallen; dies wird die Gefahr von Mitnahmeeffekten und Missbräuchen deutlich erhöhen.

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

Zugleich regt der DGB an, die Regelungen zum Überbrückungsgeld und zum Existenzgründungszuschuss zu modifizieren, da die Arbeitsämter über keinerlei Steuerungsmöglichkeiten bei diesen Instrumenten verfügen und Mitnahmeeffekte kaum vermieden werden können. Der DGB regt ebenso an, die Befreiung von der Sozialversicherungspflicht für Vorstandsmitglieder von Gesellschaften zu überprüfen, da Hinweise auf Missbräuche bestehen.

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

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

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

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

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

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

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

Auch die Förderung von Weiterbildung wird weiter herabgestuft. Insbesondere bei länger andauernden Maßnahmen wirft die 50 %-ige Verrechnung mit dem Arbeitslosengeld für viele Arbeitslose große finanzielle Probleme auf. In Verbindung mit der Umsetzung von Hartz IV ist sogar denkbar, dass während der Teilnahme an einer Maßnahme die Förderung mit Unterhaltsgeld vollständig eingestellt wird.



Der DGB regt an, für den Zeitraum der Teilnahme an einer Weiterbildung den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu verlängern, sodass für die gesamte Teilnahme eine Rechtssicherheit auf Leistung besteht. Sofern nach Beendigung der Maßnahme nicht sofort eine Eingliederung gelingt, sollte Arbeitslosengeld zumindest für drei weitere Monate gewährt werden.

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

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

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

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

2. Umbau der BA

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

Zentrale Bewertungskriterien für uns sind insbesondere, dass

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

Dem geplanten Kontraktmanagement kommt aus gewerkschaftlicher Sicht große Bedeutung zu. Statt über detaillierte gesetzliche Regelungen, Weisungen und Genehmigungen soll vorrangig mittels Kontrakten gesteuert werden. Solche Kontrakte regeln über Zielvereinbarungen und das nötige Budget die zu erbringenden Leistungen und Wirkungen. Größere Handlungsspielräume auf allen Ebenen sollen



so mit einer besseren Überwachung und Steuerung einhergehen. Dies sollte mit einem Beteiligungsrecht der Selbstverwaltung zum Kontraktmanagement verbunden werden.

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

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

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

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

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

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

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

- eine Beteiligung am Arbeitsmarkt-Monitoring, an regionaler Arbeitsmarktforschung und an Qualifikationsbedarfsanalysen,
- ein Initiativrecht für allgemeine Standards der Auftragsvergabe, sowie zur besseren Verzahnung von regionaler Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik und zu einer besseren Zusammenarbeit von Betrieben und Arbeitsverwaltung,



- ein Entscheidungsrecht zur Förderung innovativer Maßnahmen der „freien Förderung“.
- Nicht zuletzt sollte die Selbstverwaltung an Entscheidungen zur Budget-Flexibilisierung und zum Kontraktmanagement beteiligt werden.

Nach: Stellungnahme des DGB-Bundesvorstands vom 30.09.2003

