

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

A. Problem und Ziel

- Die Bundesanstalt für Arbeit soll zu einem leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister umgestaltet werden.
- Arbeitsmarktpolitik soll wirkungsorientierter als bisher gesteuert werden.
- Die personellen Ressourcen der Bundesanstalt für Arbeit sollen stärker als bisher auf die Vermittlung konzentriert werden.
- Der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente soll vereinfacht werden.
- Der präventive Ansatz der Arbeitsmarktpolitik soll konsequent fortentwickelt werden.
- Die Beschäftigungssicherung für Ältere soll ausgebaut, neue Beschäftigungspotenziale für Jüngere sollen erschlossen werden.

B. Lösung

- Reform der Organisation und der Selbstverwaltung.
- Einführung neuer Steuerungsinstrumente durch Zielvereinbarungen mit der neuen Bundesagentur für Arbeit.
- Das Leistungsrecht der Arbeitslosenversicherung wird erheblich vereinfacht.
- Strukturanpassungsmaßnahmen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden zusammengeführt; die Eingliederungszuschüsse werden vereinheitlicht.
- Die Transferinstrumente der Arbeitsförderung werden geschärft und attraktiver ausgestaltet.
- Die Altersteilzeit wird weiterentwickelt.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Mit dem Gesetzentwurf wird das Recht der Arbeitsförderung sowohl hinsichtlich des Leistungsrechts der Arbeitslosenversicherung als auch bei den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich vereinfacht. Die Rechtsänderungen führen in Teilbereichen des Leistungsrechts zu Mehrausgaben bei der Bundesagentur für Arbeit, etwa infolge des Wegfalls der Kirchensteuer als Entgeltabzug bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes. In anderen Teilbereichen führen die Regelungen zu Minderausgaben bei der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere infolge der Verkürzung der für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld maßgeblichen Rahmenfrist von drei auf zwei Jahre und der entsprechenden Verkürzung der Bestandsschutzregelung im Bemessungsrecht des Arbeitslosengeldes. Diese Änderungen führen teilweise zu Mehrausgaben bei den Aufwendungen für das Arbeitslosengeld II. Insgesamt ergeben sich folgende finanzielle Auswirkungen:

– in Mio. Euro –

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bundesagentur für Arbeit	–10	150	–130	–240	–250	–250
Bund (Arbeitslosengeld II)	0	10	60	80	70	70
Gesamt	–10	160	–70	–160	–180	–180

2. Vollzugaufwand

Die Vereinfachungen im Recht der Arbeitslosenversicherung führen mittelfristig zu einem deutlich verminderten Personalaufwand bei der Administration des Arbeitslosengeldes. Nach einer notwendigen Übergangszeit werden nach Einschätzung der Bundesanstalt für Arbeit Personalkapazitäten von etwa 3 000 Jahresarbeitskräften frei, die dann zur Verstärkung der Vermittlung und Eingliederung von Arbeitslosen zur Verfügung stehen.

Mit der Übertragung von Aufgaben auf dem Gebiet der Bekämpfung illegaler Beschäftigung auf die Behörden der Zollverwaltung werden bis zu 2 800 Bedienstete der Bundesanstalt für Arbeit vom Bund übernommen. Dies führt insgesamt nicht zu Mehrbelastungen, da kein zusätzliches Personal geschaffen, sondern vorhandenes Personal umgewidmet wird.

Die Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit wird kurzfristig Mehrausgaben in nicht näher zu bestimmendem Umfang zu Lasten des Haushalts der Bundesanstalt zur Folge haben. Diesen Mehrausgaben stehen mittel- bis langfristig deutlich höhere Einsparungen durch eine Steigerung der Effizienz der Arbeitsverwaltung gegenüber.

E. Sonstige Kosten

Keine

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 1. Oktober 2003

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen
am Arbeitsmarkt

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

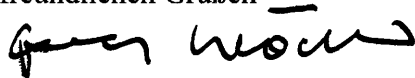
Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Der Bundesrat hat in seiner 791. Sitzung am 26. September 2003 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 1

Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich lautend mit dem Text auf den Seiten 3 bis 139 der Bundestagsdrucksache 15/1515.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 791. Sitzung am 26. September 2003 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

Unbeschadet der Ablehnung des Gesetzentwurfs stellt der Bundesrat fest:

1. Zur Eingangsformel:

Die Eingangsformel ist wie folgt zu fassen:

„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:“.

Begründung

a) Die Länder wirken nach dem Grundgesetz durch den Bundesrat nicht nur bei der Gesetzgebung, sondern auch bei der Verwaltung des Bundes mit (Artikel 50 GG). Der Umfang der Mitwirkung bestimmt sich nach den Einzelvorschriften des Grundgesetzes. Während bei oberen Bundesbehörden die Rechte des Bundesrates sehr begrenzt sind, sind sie bei solchen Bundesbehörden, die bis auf die Mittel- und Unter-ebene durchgreifen, stärker (Artikel 87 Abs. 3 Satz 2 GG). Gemäß Artikel 87 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz ist nicht nur die Errichtung der Behörde, sondern auch die Zuweisung neuer Aufgaben und eine breite Aufgabenumgestaltung zustimmungsbedürftig.

b) Durch die beabsichtigte Neuregelung der Organisation der Bundesagentur für Arbeit werden den Ländern Beteiligungs- und Anhörungsrechte entzogen und Einflussmöglichkeiten begrenzt. Hier ist beispielhaft auf

- den Wegfall der Mitwirkung der Landesarbeitsämter bei der Abgrenzung der Arbeitsamts-Berzirk (§§ 367 ff. SGB III) und
- die Ernennung der Führungsebene der Landesarbeitsämter (§ 384 Abs. 2 SGB III, Anhörung)

hinzuweisen. Insoweit sind Länderinteressen berührt. Diese Umgestaltung stellt einen erheblichen Einbruch in die Länderzuständigkeit dar. Artikel 87 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes beinhaltet eine verfassungsrechtliche Wertung und Richtungsentscheidung mit der grundsätzlichen Vorgabe der Zustimmungspflichtigkeit.

c) Außerdem ist in § 368 Abs. 2 SGB III bestimmt, dass die Bundesregierung der Bundesagentur durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates weitere Aufgaben übertragen kann, die im Zusammenhang mit deren Aufgaben nach dem SGB III stehen. Dies ist eine analoge Situation zu Regelungen in Gesetzen, bei denen eine bundesrechtliche Regelung des Verwaltungsverfahrens nicht schon im Gesetz normiert ist, aber durch Erlass einer Rechtsverordnung ermöglicht wird, zu der das Gesetz ausdrücklich ermächtigt. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass auch in derartigen Fällen das Gesetz

gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes zustimmungsbedürftig ist (vgl. z. B. BVerfGE 55, 274 ff., 326; Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar Artikel 84 Rdnr. 9). Es ist kein Grund ersichtlich, warum für Artikel 87 Abs. 3 des Grundgesetzes insoweit andere gelten sollte als vom BVerfG für Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes ausdrücklich festgestellt. § 368 Abs. 2 SGB III eröffnet ausdrücklich neue Aufgabenfelder für die Bundesagentur für Arbeit jenseits der im Gesetz getroffenen Begrenzungen, so dass das Gesetz hierdurch zustimmungsbedürftig wird.

d) Die Zustimmungspflichtigkeit nach Artikel 87 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes ergibt sich zudem

- aus dem Wortlaut des § 367 Abs. 2 SGB III:

Der Gesetzentwurf geht in § 367 Abs. 2 SGB III davon aus, dass sich die Bundesagentur für Arbeit zukünftig in eine Zentrale und Arbeitsämter gliedert; zudem kann die Bundesagentur für Arbeit Regionaldirektionen errichten. Allein dieser Wortlaut untermauert die Zustimmungspflichtigkeit nach Artikel 87 Abs. 3 des Grundgesetzes;

- aus der Ausgestaltung der Regionaldirektionen:

Die neuen Regionaldirektionen bedeuten nicht eine Umstrukturierung der Landesarbeitsämter, sondern die Schaffung neuer Mittelbehörden. Zumal auch der Aufgabenzuschnitt der Regionaldirektionen und dementsprechend die Selbstverwaltung (Abschaffung der Verwaltungsausschüsse) maßgeblich verändert werden. Es handelt sich demnach bei den vorgesehenen Regionaldirektionen um ein Aliud gegenüber den Landesarbeitsämtern und damit um die Errichtung einer neuen Behörde im Sinne von Artikel 87 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes:

- aus der neuen Kompetenz der Bundesagentur für Arbeit:

Zudem erhält die Bundesagentur für Arbeit in § 367 Abs. 2 SGB III eine weitergehende neue Kompetenz, weitere Regionaldirektionen zu errichten, unabhängig von bisher bestehenden Landesarbeitsämtern. Der künftige Aufgabenzuschnitt von Regionaldirektionen ist in das Belieben der Bundesagentur gestellt. Diese neu geschaffene umfassende Kompetenz der Bundesagentur für Arbeit, derartige Regionaldirektionen einzurichten, löst Zustimmungspflichtigkeit nach Artikel 87 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes aus.

e) Die Zustimmungspflichtigkeit ergibt sich auch aus den §§ 391 und 392 in Artikel 1 Nr. 222 des Gesetzentwurfs. Inhaltlich betreffen die Regelungen zwar nur Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen, für die dem

- Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zukommt. Mit der Festlegung von besonderen Leistungsstufen und Leistungszulagen, die über die derzeitigen Regelungen des Bundesbesoldungsgesetzes hinausgehen, legt der Bund aber andere Maßstäbe für die Bemessung der Besoldung im Sinne von Artikel 74a Abs. 3 des Grundgesetzes fest.
2. Der Bundesrat hält den Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum Teil für verfehlt und lehnt ihn daher ab. Der Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist – auch in Zusammenschau mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, dem Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch sowie des Entwurfs eines Haushaltsbegleitgesetzes – im Gegensatz zu dem von Hessen erarbeiteten Entwurf eines Existenzgrundlagengesetzes – nicht geeignet, die notwendigen grundlegenden Reformen der sozialen Sicherungssysteme entscheidend voranzutreiben und den Arbeitsmarkt nachhaltig zu entlasten.
 3. Einerseits enthält der Gesetzentwurf in Ziel und Richtung positive Ansätze, wie beispielsweise
 - die Konzentration auf das Kerngeschäft und auf eine effizientere Ausgestaltung der Verwaltung ausgerichtete Umgestaltung der Bundesanstalt, vor allem
 - durch Verlagerung der Zuständigkeit für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung auf die Zollbehörden,
 - die Betrauung der Selbstverwaltung mit den Funktionen der Beratung und Kontrolle,
 - die Einführung einer dreiköpfigen Geschäftsführung auf den Ebenen der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter sowie
 - die Übertragung von Führungsfunktionen auf Zeit,
 - die Maßnahmen zur Vereinfachung und Vereinheitlichung des Leistungsrechts mit dem Ziel der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit und der dadurch mögliche verstärkte Einsatz von Personalressourcen in der Vermittlungstätigkeit und
 - die Modifikationen arbeitsmarktpolitischer Instrumente (z. B. Zusammenlegung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen), die eine verstärkte Vereinheitlichung und Pauschalierung der Fördermaßnahmen zum Ziel haben und somit eine Verwaltungsvereinfachung bewirken.
 4. Der Gesetzentwurf trifft jedoch an zahlreichen Stellen falsche Richtungsentscheidungen, indem er einer weiteren Zentralisierung der Bundesanstalt für Arbeit, die ohnedies mit der öffentlichen Wahrnehmung als starre und wenig reaktionsfähige Mammutbehörde zu kämpfen hat, den Boden bereitet.
 5. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass der vorliegende Gesetzentwurf insbesondere in folgenden Bereichen verfehlt ist und grundlegender Überarbeitung bedarf; dabei ist darauf zu achten, dass zusätzliche Kosten für die Länder und Kommunen ausgeschlossen werden.
 - a) Organisationsreform der Bundesanstalt für Arbeit
 - Der Gesetzentwurf verfolgt einen mit den vom Grundgesetz vorgegebenen föderalen Elementen nicht zu vereinbarenden zentralistischen Ansatz.
 - Die Streichung der Landesarbeitsämter aus dem gesetzlichen Aufbau der BA wird dem Ziel, diese zu einem effizienten Dienstleister am Arbeitsmarkt umzugestalten, nicht gerecht. Der Erhalt der Landesarbeitsämter ist nicht nur vorübergehend, sondern langfristig erforderlich. Landesarbeitsämter sind als Ansprechpartner der Landesregierungen in Fragen des Arbeitsmarktes unersetzlich.

Ohne die Mittelinstanz der Landesarbeitsämter wäre die Nürnberger Hauptstelle direkt für die Steuerung von 180 Arbeitsämtern und ca. 90 000 Mitarbeitern verantwortlich. Ortsbezogene und zeitnahe Entscheidungen sind bei einem derartig zentralistischen Behördenzuschnitt kaum noch denkbar. Die Landesarbeitsämter müssen weiterhin Vollzugsaufgaben wahrnehmen können. Dabei ist auch in Zukunft eine Beteiligung der verschiedenen Arbeitsmarktakteure auf der mittleren Verwaltungsebene erforderlich.
 - Die Einteilung der Arbeitsamtsbezirke durch die Hauptstelle ist abzulehnen; den Verwaltungsausschüssen der Landesarbeitsämter dürfen die Aufgaben nicht entzogen werden. Gerade der Bestand kleinerer Arbeitsämter wird gefährdet, wenn die Einteilung nicht mehr auf regionaler Ebene und unter Beteiligung regionaler politischer Entscheidungsträger erfolgt. Die Präsenz der Bundesanstalt für Arbeit in der Fläche ist aber ein unumgängliches Erfordernis für ein erfolgreiches Agieren am Arbeitsmarkt.
 - Auch die vorgesehene Ausgestaltung der Steuerung der Bundesanstalt für Arbeit über Zielvereinbarungen, mit der von Haushaltsgrundsätzen durch Öffnungsklauseln abgewichen werden kann, wird kritisch gesehen. Hierdurch kann die effektive Kontrolle des Umgangs der Bundesanstalt für Arbeit mit Beitrags- und Steuermitteln gefährdet sein.
 - Die kostenaufwendige Umbenennung der Bundesanstalt für Arbeit und ihrer Untergliederungen ist angesichts der desaströsen Haushaltslage der Bundesanstalt für Arbeit unverantwortlich. Durch sie wird kein einziger Arbeitsloser mehr vermittelt als heute. Darüber hinaus ist die Umbenennung der Landesarbeitsämter in „Regionaldirektionen“ auch deshalb abzulehnen, da diese durch die namentliche Abkoppelung der Mittelinstanz von den Ländern einer weiteren Zusammenfassung von Landesarbeitsämtern und damit einer weiteren Zentralisierung Vorschub leistet.

Änderungen im Leistungsrecht

- Bisher werden bei Pflegepersonen die Rahmenfristen verlängert. Die nunmehr vorgesehene Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung für Pflegepersonen führt für diese zu höheren Belastungen, da sie künftig während der Zeit der Pflege selbst für die Beiträge aufkommen müssen.
- Die Ausgestaltung der Zusammenfassung von Unterhaltsgeld und Arbeitslosengeld ist insoweit inkonsequent als Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld bei Weiterbildung nur zu 50 % auf den Gesamtanspruch angerechnet werden. Es ist nicht ersichtlich, weshalb Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen weiterhin in dieser Weise privilegiert werden sollen.

Neuregelung arbeitsmarktpolitischer Instrumente

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) haben sich als ein nur sehr eingeschränkt taugliches Instrument der Arbeitsmarktpolitik erwiesen und sollten deshalb – wie in dem von Bayern und Sachsen in den Bundesrat eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts (Bundesratsdrucksache 464/03) vorgesehen – künftig auf das Beitrittsgebiet sowie Berlin beschränkt werden. Auch sollte aufgrund der Kostenintensität von ABM das Ziel einer Verbesserung der Eingliederungsaussichten weiterhin Voraussetzung einer Förderung sein. Eine Aufgabe dieses Ziels würde die ABM noch deutlicher zu einem rein sozialpolitisch motivierten Instrument machen, dessen Finanzierung aus Beitragsmitteln kaum mehr zu begründen sein dürfte.
 - Die durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung geplante Weiterführung der staatlich geförderten Frühverrentung – wenngleich besser ausgestaltet als heute – ist mit dem Ziel einer Erhöhung der Lebensarbeitszeit nicht zu vereinbaren. Demgegenüber sieht der im Bundesrat eingebrachte Entwurf des Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts die völlige Abschaffung von Altersteilzeit vor, da durch diese aus Beitragsmitteln geförderte Frühverrentung ein falsches Signal im Umgang mit älteren Arbeitnehmern gesetzt wird.
6. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass sich die Reform der Bundesanstalt für Arbeit insbesondere an folgenden Eckpunkten orientieren muss:

a) Föderalisierung

Die Reform der Bundesanstalt für Arbeit sollte zu einer Stärkung der föderalen Elemente in der Arbeitsmarktpolitik genützt werden. Dabei sind aus Sicht der Länder insbesondere

- mehr Freiräume für regionale und lokale Stellen (Landesarbeitsämter, Arbeitsämter) sowie
- eine deutliche Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere stärkere Mitspracherechte der Länder bei der Ausrichtung der regionalen Arbeitsmarktpolitik durch Landesarbeitsämter, zu schaffen.

b) Privatisierung

Tätigkeitsfelder, die nicht im Kernbereich der Bundesanstalt für Arbeit liegen, sollen auf private Anbieter verlagert werden. Durch eine bedarfsorientierte Auftragsvergabe können Kosten gespart und Personalressourcen für die Vermittlung freigesetzt werden.

Insbesondere in den Bereichen Gebäudemanagement und IT-Management (Nutzung des bei professionellen Anbietern vorhandenen Know-hows an Stelle kostspieliger Eigenentwicklungen im Hard- und Softwarebereich).

Es ist ferner zu prüfen, ob eine Ausgliederung der Fachdienste (medizinischer und psychologischer Dienst) aus dem Tätigkeitsbereich der Bundesanstalt für Arbeit Vorteile bringt. Ein Einsparpotential könnte sich daraus ergeben, dass bei Erbringung dieser Dienste durch die Bundesanstalt für Arbeit nicht nur eine Vorhaltung von Fachkräften erforderlich ist, sondern auch ein eigener Unterbau (Arzthelferinnen etc.). Die Ausgliederung der Fachdienste könnte in Form der Vergabe oder – alternativ – durch Bündelung der Dienste bei einem Sozialversicherungsträger erfolgen. Letzteres würde zugleich das Problem inkompatibler oder sich widersprechender Gutachten lösen.

7. Konsequenterer Konzentration der Bundesanstalt für Arbeit auf ihre Kernaufgaben

Die Bundesanstalt für Arbeit sollte sich stärker als im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehen auf ihre Kernaufgaben konzentrieren. Arbeitsmarktfernere Aufgaben sollten auf sachnähere Behörden verlagert werden.

Dabei ist ein voller Finanzausgleich vom Bund für die Aufgabenentlastung erforderlich. Soweit es sich nicht um Bundesbehörden handelt, ist ein voller und dauerhafter Kostenausgleich durch den Bund zu gewährleisten.

8. Zukünftige Aufgabenverteilung und Kompetenzen innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit

Erforderlich sind eine grundlegende Neuverteilung der Aufgaben und eine Neugestaltung der Kompetenzen innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit. Die Aufgaben zwischen den Ebenen der Hauptstelle, der Landesarbeitsämter und der örtlichen Arbeitsämter müssen streng nach dem Subsidiaritätsprinzip bei gleichzeitiger deutlicher Entbürokratisierung der internen Strukturen der Bundesanstalt für Arbeit verteilt werden.

9. Folgende Aufgabenverteilung wird vorgeschlagen:

– Hauptstelle

- Insbesondere sollte das Hauptvorschlagsrecht für die Auswahl und Bestellung der Direktoren der Arbeitsämter auf die Landesarbeitsämter (Sach- und Praxisnähe) verlagert werden.
- Denkbar ist für die Hauptstelle zudem, eine Funktion vergleichbar der des VDR für die Rentenversicherung (d. h. v. a. Sicherstellung der einheitlichen Anwendung des Rechts, Definition von Zielen, Verteilung von Geldern auf die Landesarbeitsämter) zu übernehmen.

– Landesarbeitsämter

Diese müssen eine selbständigere Position und gestärkte Entscheidungskompetenz gegenüber der Hauptstelle erhalten, insbesondere zur Rahmensetzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die für mehrere Arbeitsämter oder für das gesamte Land von Bedeutung sind in Kooperation mit der Landesregierung bei gleichzeitiger operationeller Ausgestaltung durch die Arbeitsämter. Zudem muss ihnen eine verstärkte Steuerungs- und Koordinierungsfunktion in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, gerade auch im Hinblick auf deutlich mehr Freiräume für die Arbeitsämter, zugestanden werden. Schließlich sollte die Bundesregierung die Zuteilung eines eigenen Finanzbudgets durch die Hauptstelle für arbeitsamtsübergreifende Maßnahmen prüfen.

– Arbeitsämter

Die Arbeitsämter müssen wesentlich mehr Freiraum erhalten hinsichtlich

- der Zielsetzungen: Arbeitsämter müssen stärker regionale Besonderheiten berücksichtigen können.
- der Leistungsgewährung und dem Einsatz von Maßnahmen: individuelles Fallmanagement, bei dem Vermittler grundsätzlich frei über die Maßnahme entscheiden und für ihren Erfolg verantwortlich sind; dafür: flexibler Katalog von Leistungen.
- Budget: Prüfung, ob Gesamtbudget aus Mitteln für aktive und passive Leistungen mit größtmöglicher Eigenverantwortung gebildet werden sollte, wobei ein Teil der Mittel in das nächste Jahr übertragbar sein könnte. Damit sollten Anreize verbunden werden, um zu verhindern, dass „teure“ Arbeitslose bevorzugt behandelt werden, und um die Zielgruppenorientierung zu wahren; z. B. höhere Prämien, Berücksichtigung beim Benchmarking.
- Controlling: Verantwortung auch der Landesarbeitsämter.
- Personalplanung und -entwicklung.

Personaleinsatz

Bei der Organisationsreform der Bundesanstalt für Arbeit ist eine Verschiebung der Aufgabenschwerpunkte der Bundesanstalt für Arbeit hin zur Vermittlung notwendig. Der Gesetzentwurf geht insoweit bereits in die richtige Richtung. Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang die effizientere Einbindung privater Vermittler wichtig, nachdem sich Vermittlungsgutscheine aufgrund ihrer Ausgestaltung nicht bewährt haben. Auch ein wirksameres Anreizsystem für Vermittler, insbesondere höhere Anreize für die Wiedereingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser, hält der Bundesrat für erforderlich.

Vereinfachung des Leistungsrechts

Mehr als es der Gesetzentwurf in einigen Bereichen bereits vorsieht, fordert der Bundesrat eine radikale Vereinfachung und Flexibilisierung des Leistungsrechts. Der Bundesrat schlägt ein einheitliches Arbeitslosen- und Integrationsgeld, ausgerichtet am Anspruch auf Arbeitslosengeld, zur Sicherung des Lebensunterhalts vor, unabhängig davon, ob passiver Leistungsbezug oder Teilnahme an aktiven Maßnahmen. Dabei ist eine vollständige Anrechnung aller gewährten Leistungen auf diesen Anspruch erforderlich. Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung (d. h. nicht nur bei ABM) dürfen weder anspruchsbegründend noch -verlängernd sein.

Stärkere Straffung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik

- Der Bundesrat ist der Auffassung, dass im SGB III nur noch eine generalklauselartige Beschreibung der möglichen Leistungen und Maßnahmen in Anlehnung an das BSHG enthalten sein sollte, während gleichzeitig die Instrumente auf eine überschaubare Zahl reduziert werden. (Aufzählung eines Katalogs der Leistungen ohne einschränkende Vorgaben von Anspruchsvoraussetzungen).
- Ziel muss es sein, dass die Vermittler während des Bezugs von Arbeitslosen- und Integrationsgeld die für eine effektive und kostengünstige Vermittlung erforderlichen Eingliederungsmaßnahmen individuell auf den einzelnen Arbeitslosen abgestimmt und flexibel durchführen können.
- Zugleich müssen die Leistungen stärker pauschaliert werden.
- Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist strikt auf das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt auszurichten.
- Über die im Gesetzentwurf zur Modernisierung des Arbeitsrechts (Bundesratsdrucksache 464/03) vorgeschlagene Beschränkung hinaus ist die Prüfung einer notwendigen Reduzierung von ABM und SAM mit rein beschäftigungspolitischem Charakter auf Maßnahmen für Langzeitarbeitslose und Ungelernte erforderlich. Ziel muss dabei sein, über eine Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit die Chancen zur Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern bzw. zu erhalten. Dieser Zielrichtung widerspricht der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf, da die Verbesserung der Eingliederungsaussichten als Fördervoraussetzung aufgegeben wird.
- Effektivität und Effizienz beim Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente müssen erhöht werden durch Einführung einer systematischen Erfolgs-/Effizienzkontrolle der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Schließlich müssen eine Vereinfachung bei der Leistungsberechnung durch eine Verbesserung des Datenaustausches (JobCard) und die Einführung einer einheitlichen Sozialversicherungsnummer forciert werden.

Abbau der Anreize zur Frühverrentung

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass alle Anreize zur Frühverrentung konsequent beseitigt werden müssen:

- Leistungen, die Arbeitgeber im Zusammenhang mit Frühverrentungen erbringen, werden in vollem Umfang auf alle Leistungen der öffentlichen Hand (einschließlich Bundesanstalt für Arbeit) angerechnet.
- Das Altersteilzeitgesetz hat zu Mitnahmeeffekten in der Form geführt, dass Unternehmen ältere Arbeitnehmer auf Kosten des Beitragszahlers nur noch verkürzt beschäftigt haben. Diese Regelungen müssen schnellstmöglich auslaufen.
- Außerdem sollten die Anreize zur Frühverrentung durch höhere, nach Beschäftigungszeiten gestaffelte Abschläge bei vorzeitigem Ruhestandseintritt verringert werden. Dabei wird es Ausnahmen für langjährig beschäftigte Personen geben, die 45 Beitragsjahre (einschließlich Kindererziehungszeiten) zurückgelegt haben.

Gerechte Lastenverteilung bei Insolvenzgeld

Der Bundesrat stellt fest, dass das Insolvenzgeld eine große Belastung für die Betriebe darstellt. Diese Last hat sich seit 1998 auf jetzt 2 Mrd. Euro verdoppelt.

Für den Bundesrat ist es nicht nachvollziehbar, dass die Arbeitgeber allein für die Zahlung des Insolvenzgeldes über die gesetzliche Unfallversicherung aufkommen sollen. Er fordert deshalb, dass das Insolvenzgeld künftig anderweitig sachgerecht finanziert wird. Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Finanzierung ist diesen als Begünstigte des Systems zumutbar. Darüber hinaus sollte das Insolvenzgeld nicht wie bisher 100 % des Nettogehalts betragen, sondern auf das Niveau des Arbeitslosengeldes abgesenkt werden.

Gegenäußerung der Bundesregierung

I. Zur Zustimmungsbefähigung

Die Änderungen im Bereich der Organisation der Bundesanstalt für Arbeit lösen nicht die Zustimmungsbefähigung aus.

Der Gesetzentwurf enthält keine Regelungen über die Einrichtung von Behörden im Sinne des Artikels 87 Abs. 3 Satz 2 GG. Auch eine Zuweisung von qualitativ neuen Aufgaben an bestehende Mittel- und Unterbehörden des Bundes wird nicht vorgenommen. Den hierzu bisher getroffenen Regelungen wird, soweit sie nach Artikel 87 Abs. 3 Satz 2 GG zustimmungsbefähigt waren, auch keine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verliehen. Die bloße Berührung von Länderinteressen führt nicht zur Zustimmungsbefähigung eines Gesetzes.

Die Zustimmungsbefähigung wird insbesondere nicht durch § 368 Abs. 2 SGB III ausgelöst. Diese Vorschrift enthält keine Neuregelung, sondern entspricht inhaltlich der bisher in § 370 Abs. 2 getroffenen Regelung. Infolge der Neufassung des 11. Kapitels des Dritten Buches Sozialgesetzbuch ist die Vorschrift lediglich mit einer neuen Nummerierung versehen worden. Die Umwandlung der Landesarbeitsämter in Regionaldirektionen löst ebenfalls nicht die Zustimmungsbefähigung des Gesetzes aus. Dabei handelt es sich nicht um die Errichtung neuer Behörden. Zudem erhalten die Regionaldirektionen im Vergleich zu den Landesarbeitsämtern keine qualitativ neuen Aufgaben. Schon bisher hat die Bundesanstalt für Arbeit selbst über die Anzahl der Landesarbeitsämter entschieden, während der Verwaltungsrat für die Abgrenzung der Bezirke zuständig war.

Mit den §§ 391 und 392 werden die bisher in den §§ 400a und 400b enthaltenen Regelungen ohne inhaltliche Änderungen übernommen. Die Vorschriften haben infolge der Neufassung des 11. Kapitels lediglich eine neue Nummerierung erhalten. Dies führt nicht zur Zustimmungsbefähigung des Gesetzes.

II. Zur inhaltlichen Bewertung

Die Bundesregierung begrüßt, dass der Bundesrat die Konzentration der künftigen Bundesagentur für Arbeit auf das Kerngeschäft, die Vereinfachungen im Leistungsrecht und in der Arbeitsmarktpolitik sowie die Umstrukturierung der Selbstverwaltung und der Geschäftsführungen der Agenturen für Arbeit und der Regionaldirektionen grundsätzlich mitträgt.

Die Bundesregierung widerspricht jedoch der ungerechtfertigt negativen Gesamtbewertung des Gesetzentwurfs, die der Stellungnahme des Bundesrates zugrunde liegt, mit aller Entschiedenheit. Der Entwurf ist das Kernstück einer tiefgreifenden und zukunftsweisenden Neugestaltung der Organisation, der Inhalte und der verwaltungspraktischen Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Er wird gemeinsam und im Zusammenwirken mit den weiteren Reformmaßnahmen am Arbeitsmarkt neue Impulse für eine wirkungsvolle und zielgerichtete Arbeitsförderung setzen.

Zurecht würdigt der Bundesrat selbst zentrale Regelungsvorschläge des Gesetzentwurfs als „positive Ansätze“. Die Ablehnung des Gesetzentwurfs durch die wenig überzeugenden, zum Teil unzutreffenden Feststellungen der Stellungnahme des Bundesrates, wird dem Gesetzentwurf demgegenüber nicht gerecht.

Im Einzelnen:

1. Zentralistischer Ansatz/Aufgabenverteilung/Kompetenzen/Personal

Die organisatorischen Veränderungen innerhalb der Bundesagentur zielen nicht auf die Einrichtung einer zentralistischen Struktur, sondern führen den mit dem Gesetz zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat begonnenen Reformprozess fort, der durch eine klare Trennung von Verantwortlichkeiten gekennzeichnet ist. Die Übertragung der Beratungs- und Kontrollfunktion auf die Selbstverwaltung wird auch vom Bundesrat begrüßt. Sie entspricht der Struktur privatrechtlicher Unternehmen, insbesondere der Aktiengesellschaften. Die Konzentration der operativen Verantwortung beim Vorstand erfordert, dass dieser die Bundesagentur – unter Kontrolle durch die Selbstverwaltung – über alle Ebenen hinweg steuern kann. Dem widerspräche es, einzelne operative Verantwortlichkeiten bei den Selbstverwaltungsorganen zu belassen, gegenüber denen eine Einflussnahme nicht möglich ist. Nur mit der vorgesehenen Neustrukturierung kann sich die Bundesagentur zukünftig als moderner Dienstleister präsentieren. Das im Gesetzentwurf vorgesehene Konzept und das Konzept des Vorstands der Bundesanstalt für Arbeit zur Neuorganisation der Arbeitsverwaltung entsprechen weitgehend den Forderungen des Bundesrates zur Regionalisierung der Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit. Der Gesetzentwurf verzichtet grundsätzlich darauf, einer bestimmten Verwaltungsebene der Bundesagentur für Arbeit Aufgaben zuzuweisen. Die neue Bundesagentur für Arbeit soll im Rahmen ihrer Organisationshoheit selbst entscheiden, welche Aufgaben auf welcher Ebene wahrzunehmen sind. Andererseits trägt der Vorstand die Verantwortung für den Erfolg der Bundesagentur für Arbeit.

Daraus folgt für die einzelnen Ebenen der Arbeitsverwaltung:

● Zentrale/Hauptstelle

Die Bundesregierung erwartet, dass der Vorstand der Bundesagentur für Arbeit die Geschäftsführungen der Agenturen für Arbeit unter Beteiligung der Regionaldirektionen bestellt. Ein Entscheidungsrecht der Regionaldirektionen entspricht jedoch nicht der Letztverantwortlichkeit des Vorstands der Bundesagentur für Arbeit.

● Regionaldirektionen/Landesarbeitsämter

Die vom Bundesrat geforderten erweiterten Entscheidungskompetenzen werden durch die Einführung einer Zielsteuerung erreicht. Die Bundesagentur für Arbeit soll nicht mehr

über Weisungen, sondern über Zielvereinbarungen gesteuert werden. Dies erweitert auch die Handlungsspielräume und die Verantwortung der Regionaldirektionen. Die vom Bundesrat geforderte Steuerungs- und Koordinierungsfunktion werden die Regionaldirektionen zukünftig wahrnehmen.

- Agenturen für Arbeit/Arbeitsämter

Die vom Bundesrat geforderten Freiräume der Agenturen für Arbeit bestehen weitgehend oder werden durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ermöglicht. Die Agenturen für Arbeit können regionale Besonderheiten berücksichtigen. Insbesondere werden den Agenturen für Arbeit auch weiterhin die im Eingliederungstitel etatisierten Mittel zur eigenen Bewirtschaftung zugewiesen.

Die Bundesregierung erkennt an, dass die Länder auf einen Kooperationspartner in der Arbeitsverwaltung angewiesen sind. Deshalb hat die Bundesregierung den Vorschlag der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die Landesarbeitsämter in sog. KompetenzCenter umzuwandeln, modifiziert. Nach diesem Vorschlag wären die Landesarbeitsämter aus der Struktur der Bundesanstalt für Arbeit vollständig herausgelöst worden. Die Bundesanstalt für Arbeit benötigt jedoch zumindest für einen Übergangszeitraum während des weiteren Umbaus zu einem modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt eine Mittelebene für die Steuerung der Agenturen für Arbeit.

Der Verwaltungsrat kann seiner Verantwortung zur Kontrolle des Vorstands dadurch nachkommen, dass er die Schaffung oder Auflösung von Regionaldirektionen von seiner Zustimmung abhängig macht. Insbesondere kann die Bundesagentur (und damit auch die Regionaldirektionen) weiterhin Arbeitsmarktprogramme der Länder und Kommunen übernehmen.

Bereits mit dem Gesetz zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat sind die Grundlagen für eine leistungsgerechte Bezahlung des Personals im Bereich der Vermittlung geschaffen worden. Die für die Installation eines Anreizsystems erforderliche Rechtsverordnung wird derzeit von der Bundesanstalt für Arbeit vorbereitet.

Darüber hinaus wird der innerhalb der Bundesanstalt laufende Reformprozess zu einer noch stärkeren Gewichtung der Vermittlung führen.

2. Steuerung über Zielvereinbarungen

Mit Hilfe des Kontraktmanagements soll die Wirtschaftlichkeit der Bundesanstalt für Arbeit erhöht werden. Zu diesem Zwecke sind auch Abweichungen von der Bundeshaushaltsordnung möglich. Da die Abweichung von den Grundsätzen der Haushaltswirtschaft des Bundes weiterhin nicht zulässig ist, ist ein sparsamer Umgang mit Beitrags- und Steuermitteln jederzeit gewährleistet. Dies gilt umso mehr, als der Abschluss von Vereinbarungen fakultativ ist.

Da Vereinbarungen von der Bundesregierung geschlossen werden, ist die Zustimmung des für das Haushaltswesen des Bundes zuständigen Bundesministerium der Finanzen erforderlich.

3. Neuregelung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (ABM)

Nach Auffassung der Bundesregierung sollte der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Förderung an fachlichen und nicht nach ausschließlich räumlichen Kriterien ausgerichtet sein. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können auch in besonders von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen Gebieten in Westdeutschland oder bei dort lebenden schwer vermittelbaren Arbeitslosen sinnvoll sein. Unterhalb von beruflichen Qualifizierungen können ABM bei richtigem Einsatz die individuelle Beschäftigungsfähigkeit wiederherstellen oder erhalten sowie das Selbstwertgefühl und die Motivation der zuvor arbeitslosen Menschen steigern. Damit wird der individuelle Übergang in nichtgeförderte Beschäftigung erleichtert. Über den tatsächlichen Einsatz von ABM entscheiden die Arbeitsämter entsprechend den regionalen Erfordernissen des Arbeitsmarktes.

4. Abbau der Anreize zur Frühverrentung

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, dass alle Anreize zur Frühverrentung konsequent abgebaut werden müssen. Zu der weit verbreiteten Frühverrentungspraxis hat insbesondere die von der früheren Bundesregierung eingeführte erhöhte Dauer des Arbeitslosengeldes von bis zu 32 Monaten für ältere Arbeitnehmer beigetragen. Im Hinblick auf den sich in bestimmten Teilarbeitsmärkten bereits abzeichnenden Fachkräftemangel und die demografische Entwicklung ist mittelfristig ein längerer Verbleib von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Erwerbsleben erforderlich. Mit dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt wird die Dauer des Anspruches auf Arbeitslosengeld daher grundsätzlich auf zwölf und für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die das 55. Lebensjahr vollendet haben, auf höchstens 18 Monate begrenzt werden. Die Änderungen sollen erst auf Ansprüche auf Arbeitslosengeld Anwendung finden, die 25 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes (also ab dem 1. Februar 2006) entstehen. Hierdurch wird sowohl Vertrauensschutzgesichtspunkten als auch dem notwendigen Eigentumsschutz Rechnung getragen.

Darüber hinaus stellt die Bundesregierung klar, dass die Altersteilzeit gerade das Gegenmodell zur klassischen Frühverrentungspraxis ist. Die Regelungen des Altersteilzeitgesetzes haben nach Untersuchungsergebnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit nachweislich einen Beitrag zur Vermeidung altersbedingter Arbeitslosigkeit geleistet. Da das versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis des älteren Arbeitnehmers bis zum Eintritt in die Altersrente fortbesteht, schafft die Altersteilzeit lediglich einen Anreiz für ältere Arbeitnehmer, ihre Arbeitszeit zu halbieren. Die dadurch freiwerdenden Beschäftigungspotentiale können Arbeitslosen und jüngeren Arbeitnehmern helfen, ihre Arbeitslosigkeit zu beenden oder diese zu vermeiden.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Einführung höherer, nach Beschäftigungszeiten gestaffelter Abschläge bei vorzeitigem Altersrentenbeginn ist abzulehnen, weil sie kein geeignetes Mittel zur Beseitigung von Frühverrentungsanreizen ist. Die mit dem Rentenreformgesetz 1992 bei vorzeitigem Altersrentenbeginn erstmals eingeführten Rentenabschläge verhindern grundsätzlich, dass die infolge Frühverrentung längere Rentenlaufzeit zu einer Erhöhung des Gesamtvolu-

mens führt. Unter Hinweis auf die gestiegene Lebenserwartung wird die Höhe der geltenden Abschläge derzeit differenziert bewertet. Insbesondere das Bundessozialgericht hat darauf hingewiesen, dass die Abschläge aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung und der damit verbundenen verlängerten Rentenlaufzeiten sogar gesenkt werden müssten. Die Erhebung nach der Anzahl der Beitragsjahre gestaffelter Abschlagssätze würde dagegen eine völlige Abkehr von einer versicherungstechnischen Betrachtung und damit eine Verletzung des der Gesetzlichen Rentenversicherung zugrunde liegenden Äquivalenzprinzips bedeuten. Denn Versicherte mit früherem Rentenbeginn würden bei gleicher Beitragsleistung über die gesamte Rentenbezugszeit im Durchschnitt eine geringere Gegenleistung erhalten als ein Versicherter mit späterem Rentenbeginn. Die Bundesregierung wird bei den anstehenden Entscheidungen über die weiteren notwendigen rentenpolitischen Maßnahmen prüfen, mit welchen geeigneten Mitteln nach wie vor bestehenden Frühverrentungstendenzen wirksam begegnet werden kann.

5. Privatisierung und Konzentration auf Kernaufgaben

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass durch die Verlagerung von Aufgaben, die nicht zum Kernbereich der Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit gehören, Kosten gespart und Personalressourcen freigesetzt werden können. In den meisten Bereichen bedarf es hierfür jedoch keiner gesetzlichen Regelung. Insbesondere kann die Bundesanstalt für Arbeit die Entwicklung von Hard- und Software an private Dritte vergeben. Im Bereich der Entwicklung eines sog. virtuellen Arbeitsmarktes beabsichtigt die Bundesanstalt für Arbeit die vollständige Auslagerung der Softwareentwicklung und des Datenbestandes. Die Liegenschaftsverwaltung ist bereits organisatorisch ausgelagert. Die Auslagerung des ärztlichen und psychologischen Dienstes begegnet jedoch erheblichen Bedenken, weil die von diesen Diensten getroffenen Feststellungen Grundlage für Entscheidungen sein können, die unmittelbar in Rechte Betroffener eingreifen.

6. Einführung eines Integrationsgeldes

Mit der Zusammenführung von Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld wird eine erhebliche Vereinfachung und Flexibilisierung des Leistungsrechts der Arbeitslosenversicherung erreicht. Der Vorschlag des Bundesrates nach einem besonderen „Integrationsgeld“ für alle Leistungen der aktiven Arbeitsförderung ist zu unbestimmt und wird den Zielsetzungen der einzelnen Leistungen nicht gerecht.

7. Änderungen im Leistungsrecht

Die Arbeitslosenversicherung zahlt für Bezieher von Arbeitslosengeld Beiträge zur Pflegeversicherung. Sie erhält aber – anders als die Rentenversicherung – keine Beiträge von der Pflegeversicherung für Pflegepersonen. Wie in der Kranken- und Rentenversicherung soll auch die Arbeitsförderung von versicherungsfremden Leistungen entlastet werden. Naheliegender wäre deshalb die Übernahme der Beiträge durch die Pflegeversicherung. Da dies – aus Finanzgründen – nicht möglich ist, kann ein Versicherungsschutz nur bei Beitragszahlung durch die Betroffenen gewährleistet werden.

Pflegepersonen, die den Bezug von Arbeitslosengeld durch eine Pfl egetätigkeit unterbrechen, sind derzeit nur unzureichend geschützt. Sie können nur im Rahmen der Verfalls-

frist – bis zu vier Jahre nach Entstehung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld – noch auf einen früheren Leistungsanspruch zurückgreifen (bei Unterbrechung der Arbeitslosenhilfe bis zu drei Jahre nach dem letzten Bezugstag). Die Neuregelung zur freiwilligen Weiterversicherung eröffnet den Betroffenen gegenüber dem geltenden Recht die Möglichkeit, den Versicherungsschutz zeitlich langfristig aufrecht zu erhalten und einen neuen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erwerben. Die geringe Beitragsbelastung berücksichtigt in angemessener und zumutbarer Weise die anerkennenswerte Leistung von Pflegepersonen. Die Aufwendungen können aus den Leistungen an die gepflegte Person bestritten werden.

Ziel der Zusammenführung von Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld ist in erster Linie, das Leistungsrecht der Arbeitslosenversicherung deutlich zu vereinfachen und die künftigen Agenturen für Arbeit von Verwaltungsarbeit zu entlasten, nicht jedoch die Ansprüche der Betroffenen zu reduzieren.

8. Stärkere Straffung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Bundesregierung teilt weitgehend die Auffassung des Bundesrates, die aktive Arbeitsmarktpolitik strikt auf das Ziel der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt auszurichten. Bereits mit dem Job-AQTIV-Gesetz und den ersten beiden Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hat sie die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik konsequent auf die Erreichung dieses Ziels ausgerichtet, um die Transparenz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu erhöhen, die Handhabbarkeit für die Vermittler in den Arbeitsämtern zu erleichtern und bestehende Förderkonkurrenzen abzubauen. Mit dem Entwurf des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt setzt die Bundesregierung diesen Kurs fort, indem die Instrumente der Arbeitsförderung weiter zusammengefasst und vereinfacht werden. Im Gegensatz zum Eingliederungsinstrumentarium des BSHG, das sich im Wesentlichen auf die Eingliederung in Arbeit bzw. Arbeitsgelegenheiten der Kommunen konzentriert, ist das Instrumentarium des SGB III in der Lage, für den einzelnen Arbeitslosen genau die Unterstützung zu erbringen, die entsprechend den individuellen Erfordernissen den größtmöglichen Eingliederungserfolg sichert. Der Bundesanstalt für Arbeit ist es möglich, bundesweit nach einem einheitlichen Katalog Leistungen zur Eingliederung zu erbringen. Darauf haben die Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die mit ihren Beiträgen diese Leistungen finanzieren, zu Recht einen Anspruch.

Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung ist darauf gerichtet, zur Vermeidung und zum Abbau von Arbeitslosigkeit die Eigeninitiative und die Eigenverantwortung jeder einzelnen Person zu erhöhen. Deshalb wird sie weiterhin die staatlichen Leistungen in erster Linie auf Vermittlung in Arbeit ausrichten.

Bereits mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt haben die Arbeitsämter den gesetzlichen Auftrag erhalten, den Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verbesserung der Wirksamkeit und Steuerung regelmäßig zu überprüfen.

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung, dass Teilnehmer in ABM nur Langzeitarbeitslose und Ungelernte sein

sollten. Es sollte bei der mit dem Job-AQTIV-Gesetz eingeführten Voraussetzung bleiben, dass die Teilnehmer allein durch eine Förderung in einer ABM eine Beschäftigung aufnehmen können. Damit können präventiv Langzeitarbeitslosigkeit und ihre schädlichen Wirkungen verhindert werden und flexibel auf die Probleme des örtlichen Arbeitsmarktes und der betroffenen Personen (z. B. Berufsrückkehrer, Behinderte) reagiert werden. Da ABM von den Arbeitsämtern insbesondere in Regionen eingesetzt werden, die von hoher Arbeitslosigkeit betroffen sind, sollte das gesetzliche Ziel der Verbesserung der Eingliederungsaussichten nicht vorrangig sein, ohne jedoch dieses Ziel zu vernachlässigen. Dies kommt im Gesetzentwurf, der insoweit mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmt, insbesondere in der Anspruchsvoraussetzung „zur Erhaltung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit, die für eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich ist“ ausreichend zum Ausdruck.

9. Gerechte Lastenverteilung bei Insolvenzgeld

Dem Ausgabenanstieg beim Insolvenzgeld wird mit der Begrenzung des Insolvenzgeldanspruchs auf die Höhe der monatlichen Beitragsbemessungsgrenze entgegengewirkt.

Nach Auffassung der Bundesregierung wäre eine Beteiligung der Arbeitnehmer an der Finanzierung des Insolvenzgeldes nicht sachgerecht. Im Gegensatz zu anderen Gläubigern haben Arbeitnehmer in aller Regel keine Möglichkeit, ihren Lohnanspruch – etwa durch Übertragung von Sicherungsrechten – durch den Arbeitgeber sichern zu lassen. Das Insolvenzgeld gewährleistet den erforderlichen Schutz der Arbeitnehmer durch eine Lohngarantie. Die für die Lohngarantie erforderlichen Mittel aufzubringen ist Sache des Unternehmers als Schuldner des Lohns, nicht der Arbeitnehmer als Gläubiger.

Darüber hinaus sieht Artikel 5 Buchstabe b der Richtlinie 80/987/EWG des Rates über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers vor, dass die Arbeitgeber zur Mittelaufbringung beitragen müssen, soweit diese nicht in vollem Umfang durch die öffentliche Hand gewährleistet ist. Da eine Finanzierung des Insolvenzgeldes aus Steuermitteln in Deutschland angesichts der angespannten Haushaltslage weder in vollem Umfang noch teilweise in Frage kommt, sind die Mittel von den Arbeitgebern aufzubringen.

