

**Referentenentwurf des Bundesministeriums für  
Arbeit und Soziales (BMAS)  
„Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen  
Instrumente“**

**Stellungnahme**

Peer Rosenthal  
Dr. Christiane Koch  
Referat für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Bremen, im August 2008

CDU, CSU und SPD haben in ihrem Koalitionsvertrag 2005 eine Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) mit dem Ziel der größtmöglichen Effektivität und Effizienz der Mittelverausgabung beschlossen. Dazu sind, so heißt es im Vertrag, „alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf den Prüfstand zu stellen“, „unwirksame und ineffiziente Instrumente abzuschaffen“ sowie die Anzahl der „kaum noch überschaubaren“ Instrumente zu minimieren. Dieser Prozess soll auf der Grundlage der offiziellen Evaluationsforschung und deren Ergebnissen hinsichtlich des „Erfolgs“ einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente verlaufen. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) den Gesetzentwurf „Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ vorgelegt.

## **Vorbemerkung**

Die Arbeitnehmerkammer Bremen begrüßt grundsätzlich das Bestreben der Bundesregierung, Mittel der AAMP effektiv und effizient einzusetzen. Grundlage dafür ist aber eine politische Verständigung darüber, welche Funktionen der Arbeitsmarktpolitik zugeschrieben werden. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen sind vier Funktionen von zentraler Bedeutung:

- Arbeitsmarktausgleich/Matching,
- soziale Sicherung,
- Chancengleichheit,
- Marktausgleich.

Vor dem Hintergrund dieser Funktionszuschreibung lässt sich nicht an einem einzigen Maßstab wie dem Übergang in ungeforderte Beschäftigung messen, ob Arbeitsmarktpolitik erfolgreich ist. Ansonsten würden Funktionen wie soziale Sicherung, Chancengleichheit und Marktausgleich vernachlässigt. Auch ist eine pauschale Bewertung von Instrumenten nur in den seltensten Fällen angemessen, weil ein und dasselbe Instrument für verschiedene Ziele eingesetzt werden kann. Zudem hängt die Wirkung einzelner Instrumente auch erheblich von externen Faktoren wie der Konjunktur, der regionalen Arbeitsmarktsituation und auch davon ab, welche Personen primär mit einem Instrument gefördert werden. Darüber hinaus lässt sich die Effizienz von Arbeitsmarktpolitik nicht an einzelnen Haushaltsposten (wie Haushalt der BA, Kosten des Bundes für das ALG II) ausmachen. Die komplexen Wirkungen von Arbeitsmarktpolitik – vor allem die direkten und indirekten Rückwirkungen auf das gesamte Beschäftigungssystem – schlagen sich auch in anderen Haushalten nieder.

Auf der Basis dieser Vorüberlegungen ist das Ziel der Reform als sehr ambitioniert einzustufen. Gleichzeitig sollen die Gesetzesänderungen zum 1. Januar 2009 in Kraft treten. Dies lässt nur sehr begrenzten Spielraum für eine fachpolitische Diskussion und ist daher nachvollziehbar bereits von verschiedenen Verbänden kritisiert worden. Es bleibt zu hoffen, dass infolgedessen keine wichtigen Argumente unberücksichtigt bleiben müssen.

## **Bewertung des Gesetzentwurfs**

### Trennung der Rechtskreise

Bei einer entscheidenden Grundsatzfrage der deutschen Arbeitsmarktpolitik bleibt der Gesetzentwurf hinter dem von der Bundesregierung selbst formulierten Politikverständnis zurück, Politik als lernendes System zu begreifen und die Ergebnisse ihrer eigenen Evaluationsforschung in den weiteren Politikformulierungsprozess einfließen zu lassen. So stellt die Trennung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Rechtskreise eine der größten Achillesfersen der deutschen

Arbeitsmarktpolitik dar. Von daher müsse man, so die Bundesregierung selbst in ihrem Bericht zur Wirksamkeit von Hartz I-III, die Frage nach einer einheitlichen, rechtskreisübergreifenden Arbeitsmarktpolitik in den Mittelpunkt zukünftiger Veränderungen stellen. Ein Vorstoß in diese Richtung kann in dem vorgelegten Gesetzentwurf nicht erkannt werden. Im Gegenteil: Durch die Reduzierung von SGB-III-Instrumenten für den Rechtskreis des SGB II wird die Spaltung der Arbeitslosen in zwei Klassen tendenziell verstärkt und die Politik rückt immer weiter von ihrem Versprechen ab, auch Hartz-IV-Empfänger durch die Reform endlich Zugang zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten des SGB III zu verschaffen.

#### Verständnis von Arbeitsmarktpolitik

Der Gesetzentwurf bleibt in seinem Grundverständnis der Logik der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik verhaftet, nach der Arbeitslosigkeit nicht mit der Konstitution des Arbeitsmarktes, sondern dem Suchverhalten der Individuen begründet wird. Das Ziel politischer Interventionen ist damit nicht mehr länger die strukturelle Unterbeschäftigung, sondern der arbeitslose Bürger. Infolgedessen stehen also Bemühungen im Mittelpunkt, das Verhalten der Transferleistungsbezieher im Sinne des Gesetzgebers zu steuern (Zugang zu sowie Dauer und Höhe von Transferleistungen, Zumutbarkeitsregeln) und ggf. zu sanktionieren. Leistungen werden systematisch an die Pflicht zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen geknüpft und diese auch zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt. Diese Ausrichtung von Arbeitsmarktpolitik kritisiert die Arbeitnehmerkammer Bremen grundsätzlich, weil sie zum einen soziale Rechte der Transferleistungsbezieher an die Erfüllung eines gewünschten Verhaltens bindet und zum zweiten (auch internationalen) Forschungsergebnissen widerspricht, nach denen Programme die Voraussetzungen für die Erwerbsintegration nur dann verbessern, wenn sie von den Maßnahmeteilnehmern als sinnvoll und nicht als Instrument der Repression erlebt werden. Vor diesem Hintergrund müsste auch eine effiziente Arbeitsmarktpolitik stärker auf die Bedürfnisse und Wünsche der Transferleistungsbezieher ausgerichtet werden. Deren Mitsprache- und Anspruchsrechte sind zu stärken und nicht zu schwächen.

#### Anwendung des Vergaberechts

Darüber hinaus weist der Gesetzentwurf den Willen des Gesetzgebers aus, zukünftig verstärkt im SGB III als auch im SGB II das Vergaberecht anzuwenden. Dies ist aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen in dreierlei Hinsicht bedenklich. Erstens erschwert ein zentral gesteuerter Einkauf über die Einkaufszentren der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit die lokalen Bemühungen, Maßnahmen durch eine Verbindung mit ergänzenden Mitteln aus anderen Förderprogrammen wie zum Beispiel dem Europäischen Sozialfonds (ESF) auszustatten. Zweitens sind die Vergabekriterien aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen noch zu stark an finanziellen Gesichtspunkten ausgerichtet, qualitative und innovative Aspekte kommen zu kurz und sind bei einem zentralen Einkaufsverfahren auch schwer zu operationalisieren. In Konsequenz droht die Standardisierung von Maßnahmeangeboten und die Verdrängung von Trägern mit hervorragenden Kenntnissen der lokalen Arbeitsmarktsituation und der Zielgruppe. Drittens sind Standardpakete aus Sicht der Arbeitnehmerkammer nicht in dem Umfang wie individuell zugeschnittene Maßnahmen geeignet, um Problemlagen insbesondere von besonders förderungsbedürftigen Transferleistungsbeziehern aufzulösen.

#### Zu einzelnen geplanten Änderungen im Rechtskreis SGB II

*Zumutbarkeit:* Die Zumutbarkeitsregeln werden erneut verschärft. Demnach ist eine Arbeit auch zumutbar, wenn dadurch eine bisherige Erwerbstätigkeit aufgegeben werden muss – es sei denn, es liegen begründete Anhaltspunkte vor, nach denen die Hilfebedürftigkeit durch die bisherige Erwerbsarbeit zukünftig beendet werden kann. Dies schwächt erneut die Stellung von Hilfebedürftigen gegenüber dem Grundsicherungsträger und bürdet ihm beispielsweise das Beschäftigungsrisiko einer Probezeit auf.

Wenn die Zumutbarkeitskriterien für erwerbstätige Hilfebedürftige so restriktiv gefasst werden, wäre die logische Konsequenz, dass die Grundsicherungsträger nicht mehr in nicht-existenzsichernde Vollzeitbeschäftigung vermitteln dürften.

*Beschäftigungsförderung:* Ziel von öffentlich geförderter Beschäftigung (ögB) muss es sein, die Beschäftigung von Personen mit aktuell geringen Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt mit der Erledigung gemeinwohlorientierter Aufgaben zusammen zu führen. Der Erfolg von ögB misst sich daher nicht primär am Übergang in ungeforderte Beschäftigung, vielmehr soll sie Marktversagen kompensieren und die Beschäftigungsfähigkeit erhalten bzw. ausbauen. ÖgB erscheint dann am zielführendsten, wenn sie so normalitätsnah wie möglich ausgestaltet wird und auf dem Prinzip der Freiwilligkeit gründet. Daher sollten sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse anstelle von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante (AGH MAE), den sog. Ein-Euro-Jobs, gefördert werden.

Infolgedessen spricht sich die Arbeitnehmerkammer Bremen dagegen aus, sozialversicherungspflichtige Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) für den Rechtskreis des SGB II abzuschaffen. Dies schwächt die Zielsetzung von Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und gefährdet zudem die gelungene Verknüpfung zwischen der Personen- und Projektförderung.

Um flexibel und der regionalen Arbeitsmarktsituation entsprechend öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einsetzen zu können, steht nach wie vor die Forderung nach Aktivierung bzw. Kapitalisierung im Raum, um Geldleistungen zum Lebensunterhalt in Lohnzahlungen umwandeln zu können.

*Sonstige Weitere Leistungen (SWL):* Die Arbeitnehmerkammer Bremen lehnt den Wegfall von SWL strikt ab, da es den Grundsicherungsträgern die Möglichkeit der Maßnahmeförderung jenseits festgelegter arbeitsmarktpolitischer Instrumente nimmt. Der Wegfall von SWL bedroht auch im Land Bremen vor allem erfolgreiche Maßnahmen für Jugendliche unter 25 Jahren mit besonderem Förderbedarf. Die Arbeitnehmerkammer Bremen schlägt daher vor, die SWL beizubehalten und einen großzügig zu bemessenen Anteil der Ausgaben für SWL am Eingliederungstitel festzulegen.

*Erprobung innovativer Ansätze:* Die Arbeitnehmerkammer Bremen begrüßt die Unterstützung innovativer Ansätze der Arbeitsförderung, hält die Ausgestaltung aber nicht für zielführend. So erscheint das Budget von zwei Prozent des Eingliederungstitels als zu gering, zudem ist nicht nachvollziehbar, warum neben Gruppen- nicht auch Individualmaßnahmen förderungsfähig sein sollen. Vor diesem Hintergrund kann die Einführung „Erprobung innovativer Ansätze“ die Streichung von SWL nicht kompensieren.

*Sanktionsregelungen:* Die Sanktionsregelungen werden noch einmal verschärft, indem zukünftig auch der befristete Zuschlag entfallen soll, wenn der Hilfebedürftige seinen Pflichten nicht nachkommt. Aus unserer Sicht darf das soziokulturelle Existenzminimum nicht durch Sanktionen gefährdet werden.

*Eingliederungsvereinbarungen:* Hilfebedürftige, die den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung ablehnen, sollen künftig nicht mehr sanktioniert werden. Dies wertet die Arbeitnehmerkammer Bremen als Fortschritt.

Die bestehende Regelung, nach der im Falle der Ablehnung einer Eingliederungsvereinbarung die Pflichten des Hilfebedürftigen per Verwaltungsakt festgelegt werden, bleibt jedoch in Kraft.

Ausgestattet mit dieser Drohkulisse kann sich der ursprüngliche Charakter der Eingliederungsvereinbarung als gemeinsamer, partizipativ-kooperativer Zielentwicklung nicht entfalten. Wenn Zielvereinbarungen dazu beitragen sollen, die Möglichkeiten der Problemlösungskompetenz der Hilfebedürftigen zu erhöhen, bedarf es der Implementation umfassender Informations-, Mitbestimmungs- und Anspruchsrechte der Hilfebedürftigen.

*Wirkung von Widersprüchen:* Auch in diesem Bereich sieht der Gesetzentwurf Verschärfungen vor. So werden Sachverhalte ausgeweitet, nach denen ein Einspruch seitens der Hilfebedürftigen keine aufschiebende Wirkung mehr entfaltet. Die Arbeitnehmerkammer Bremen vertritt hier eine gegensätzliche Auffassung und plädiert dafür, Widersprüchen und ggf. eingereichten Klagen grundsätzlich aufschiebende Wirkung zukommen zu lassen.

*Sprachförderung:* Der Referentenentwurf sieht vor, dass Migrant/innen zukünftig über die Aufnahme einer Sprachförderung in die Eingliederungsvereinbarung zu einer Teilnahme an einem Sprachkurs verpflichtet werden können. Grundsätzlich begrüßt die Arbeitnehmerkammer Bremen die Ausweitung der Sprachförderung, weist den Zwangscharakter aber zurück und fordert stattdessen einen Rechtsanspruch für die Hilfebedürftigen.

*Förderung bei Wegfall der Hilfebedürftigkeit:* Entfällt die Hilfebedürftigkeit während der Maßnahmeteilnahme, kann die Maßnahme nur weiter gefördert werden, wenn dies wirtschaftlich erscheint und der ehemals Hilfebedürftige die Maßnahme voraussichtlich erfolgreich abschließen wird. Die Förderung wird in diesem Falle nur noch als Darlehen gewährt. Diese Regelung ist aus der Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen zu starr und restriktiv. Die Maßnahme sollte in jedem Fall weiter gefördert, die Kosten übernommen werden, wenn der Wegfall der Hilfebedürftigkeit nicht durch den Übergang des ehemaligen Hilfebedürftigen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung begründet wird. Auch eine Weiterführung der Maßnahme nach einem Wegfall der Hilfebedürftigkeit aufgrund des Übergangs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung samt Kostenübernahme durch den Grundsicherungsträger kann sinnvoll sein, wenn dadurch die Beschäftigungsfähigkeit weiter erhöht wird und damit im Sinne einer präventiv ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik zukünftig Hilfebedürftigkeit verhindert werden kann.

#### Zu einzelnen geplanten Änderungen im Rechtskreis SGB III:

*Steuerung:* Die Arbeitnehmerkammer Bremen begrüßt den verstärkten Einfluss des BMAS auf die Konkretisierung der gesetzlichen Ziele von Arbeitsmarktpolitik durch das Instrument der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA. Inwieweit dadurch die strenge betriebswirtschaftliche Steuerungslogik der BA abgeschwächt, sozialpolitische Zielstellungen gestärkt und damit gesamtgesellschaftliche Entwicklungen besser berücksichtigt werden können, muss kritisch beobachtet werden.

*Ziele der Arbeitsmarktpolitik:* Die sozialpolitische Funktion der Bundesagentur für Arbeit wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf wieder stärker betont, was die Arbeitnehmerkammer Bremen ausdrücklich begrüßt. Dies betrifft zum einen das Ziel, Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Wie erfolgreich dieser Weg jenseits der Zusammenführung der Rechtskreise sein wird, bleibt abzuwarten. Zum Zweiten wird auf die Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt durch den Referentenentwurf ein höheres Augenmerk gerichtet. Diese Zielgruppenorientierung von Arbeitsmarktpolitik ist grundsätzlich begrüßenswert.

*Rechtsanspruch auf einen Hauptschulabschluss:* Ein Rechtsanspruch auf das Nachholen eines Hauptschulabschlusses wird von der Arbeitnehmerkammer Bremen unterstützt. Allerdings ist das Gesetz eben nicht als „Anspruchsrecht“ seitens der Transferleistungsbezieher ausgestaltet, da für

die Zukunft abzuschätzende Erfolgskriterien als Zugangsvoraussetzung für die Bewilligung formuliert werden. Darüber hinaus teilt die Arbeitnehmerkammer Bremen nicht die Auffassung, das Nachholen des Hauptschulabschlusses aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung zu finanzieren. Die Sozialversicherung würde hier in finanzielle Verantwortung für das Versagen des steuerfinanzierten Schulsystems genommen.

Vor dem Hintergrund der geringen Übergangsquoten auch von Hauptschulabsolventen in das System der dualen Berufsausbildung müssen weiterführende Maßnahmen diskutiert werden, wie auch für diesen Personenkreis das Recht auf einen Berufsabschluss verwirklicht werden kann.

*Jobrotation (Förderung beruflicher Weiterbildung durch Vertretung):* Der Gesetzentwurf sieht vor, Jobrotation abzuschaffen. Diese Einschätzung kann die Arbeitnehmerkammer Bremen nicht nachvollziehen. Richtig ist, dass das Instrument bisher wenig nachgefragt wurde (rund 6.300 Förderfälle seit 2002). Nichts desto weniger stehen die Eingliederungsquoten von Jobrotation anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in nichts nach (z. B. Eingliederungszuschüsse), darüber hinaus ist in den nächsten Jahren in Folge der demografischen Entwicklung auf eine verstärkte Nutzung des Instrumentes zu hoffen und es ggf. attraktiver auszugestalten und stärker zu bewerben.

*Einführung eines Vermittlungsbudgets:* Im Vermittlungsbudget werden bisher einzelne Förderleistungen für Arbeitnehmer zusammengefasst. Dazu gehören u.a. Zuschüsse zu Bewerbungskosten, Zuschüsse zu Umzugskosten und Fahrtkosten. Der Vermittler soll dadurch zukünftig einen größeren Ermessensspielraum bei der Bereitstellung unbürokratischer Hilfen erhalten. Dies erhöht die Flexibilität bei der Bereitstellung von Unterstützungsleistungen und es können zukünftig auch Kosten übernommen werden, die aufgrund der bisherigen Rechtslage nicht förderfähig waren. Dies ist aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen zu begrüßen. Allerdings muss kritisch beobachtet werden, ob in diesem Prozess jenseits von festgeschriebenen Einzelleistungen Rechtsansprüche für Arbeitnehmer garantiert werden können und wie diese ggf. geltend zu machen sind. Die Einführung des Vermittlungsbudgets ist komplementär zu sehen und darf nicht zur Reduzierung von Unterstützungsleistungen führen.

*Eingliederungsvereinbarung:* Die Eingliederungsvereinbarung im SGB III wird der Eingliederungsvereinbarung im SGB II angeglichen. Dies bedeutet, dass die Eigenbemühungen und zu leistenden Nachweise der Arbeitslosen festgehalten werden. Erfüllt der Hilfebedürftige diese Anforderungen nicht, werden die Lohnersatzleistungen sanktioniert. Darüber hinaus sollen jetzt auch im SGB III beim Nichtzustandekommen einer Eingliederungsvereinbarung die Pflichten der Arbeitslosen per Verwaltungsakt festgelegt werden können. Diese Verschärfungen lehnt die Arbeitnehmerkammer Bremen ab.

*Experimentiertopf:* Es soll ein sog. Experimentiertopf eingerichtet werden, der die alte Regelung zur Freien Förderung ersetzt. Über den Experimentiertopf müssen zukünftig auch Projekt- und nicht nur Individualförderungen möglich sein. Darüber hinaus ist das Fördervolumen von einem Prozent des Eingliederungstitels deutlich zu niedrig angesetzt. Dies schwächt insgesamt dezentrale und lokale Ansätze in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Darüber hinaus lehnt es die Arbeitnehmerkammer Bremen ab, Förderungen aus dem Experimentiertopf dem wettbewerbsrechtlichen Vergabeverfahren zu unterwerfen.

*Ausbildungsbegleitende Hilfen:* Die Arbeitnehmerkammer Bremen begrüßt die Neuregelungen zu den ausbildungsbegleitenden Hilfen. Insbesondere die Möglichkeit der Vermittlung berufsbezogener Kenntnisse in der Muttersprache von Migrant/innen wird unterstützt.

*Außerbetriebliche Berufsausbildung:* Die Arbeitnehmerkammer Bremen begrüßt insbesondere die gesetzliche Bestimmung, nach der die Träger bei Abbruch der außerbetrieblichen Ausbildung zur Bescheinigung für absolvierte Teile der Ausbildung verpflichtet werden, um so den Aufbau auf bereits absolvierte Teile der Ausbildung zu einem späteren Zeitpunkt zu ermöglichen.

*Sonstige Fördervoraussetzungen:* Die Arbeitnehmerkammer Bremen unterstützt das Ziel, sozialpädagogische Begleitung auch für die Einstiegsqualifizierung (EQ) zu ermöglichen. Dies könnte den Anteil von benachteiligten Jugendlichen an EQ erhöhen. Aktuell sind EQ-Teilnehmer im Land Bremen vom durchschnittlichen Schulniveau her viel eher den Auszubildenden im ersten Lehrjahr als den Teilnehmern an berufs(ausbildungs)vorbereitenden Maßnahmen vergleichbar.

*Eingliederungszuschuss für junge Arbeitslose:* Mit dem Referentenentwurf wird der Zugang zu diesem Förderinstrument durch die Festlegung von Ausnahmefällen vom Förderkriterium einer mindestens sechsmonatigen Arbeitslosigkeitsdauer erleichtert. Dies ist aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen zu begrüßen. Dagegen erscheint es der Arbeitnehmerkammer Bremen widersprüchlich, Jugendliche nach der Teilnahme an einer AGH MAE auch zukünftig von der Förderung auszuschließen.

Kontakt:

Peer Rosenthal  
Telefon: 0421 36301-992  
E-Mail: [rosenthal@arbeitnehmerkammer.de](mailto:rosenthal@arbeitnehmerkammer.de)

Dr. Christiane Koch  
Telefon: 0421 36301-972  
E-Mail: [koch@arbeitnehmerkammer.de](mailto:koch@arbeitnehmerkammer.de)