

Positionspapier zum Referentenentwurf „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ vom 08.10.08

I. Zur politischen Gesamtbewertung

Erstens: Mit dem beabsichtigten Gesetz, das am 1.1.09 in Kraft treten soll, wird die Linie der Agenda 2010 sowie der Hartz-Reformen konsequent fortgesetzt - einschließlich der

Verschärfung des repressiven Charakters der Arbeitsmarktpolitik.

Der nachhaltige Abbau der Arbeitslosigkeit wird zwar als zentrale Aufgabe deklariert und bessere Chancen für die Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser werden in Aussicht gestellt. Aber die ins Auge gefassten Maßnahmen lassen erhebliche Zweifel am Erreichen der Ziele aufkommen. **Auf die weitere Reduzierung der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, bezogene konkrete qualitative und quantitative Zielstellungen fehlen völlig.**

Zweitens: Hauptanliegen, insbesondere von CDU/CSU ist es, mit dem Gesetz die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung weiter zu senken sowie Haushaltsmittel einzusparen. Die Vorbereitungen dazu erfolgten vor dem Hintergrund der Forderung von CDU/CSU, „aus dem ganzen Bereich der Arbeitsmarktpolitik eine Summe von drei Milliarden Euro“ einzusparen.¹ So soll eine weitere Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung möglich werden, auf die sich die Große Koalition auf ihrer Koalitionsrunde am 10.6.08 im Wesentlichen bereits verständigt hat. Effizienz und Effektivität beziehen sich also nicht in erster Linie auf eine wirksamere Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, sondern vorrangig auf die Einsparung von Beitrags- und Steuermitteln.

Drittens: Der gravierende Hauptmangel des Gesetzes, **die weiter fortgesetzte Benachteiligung der Erwerbslosen, die ALG II beziehen**, insbesondere durch Einführung ungeeigneter Instrumente aus dem SGB III sowie Streichung weiterhin dringend notwendiger Maßnahmen, wird von Sozialverbänden massiv kritisiert. Er hat seine Ursache in der mit den Hartz-Gesetzen verursachten Trennung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Rechtskreise, die den weiteren Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit hemmt.

Viertens: Mit dem Gesetz **soll die Privatisierung arbeitsmarktpolitischer Leistungen fortgesetzt werden.** Durch neue Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III) erwartet der Gesetzgeber, der bisher wenig effektiven Vermittlung durch private Firmen künftig zu größerem Erfolg zu verhelfen und damit deren gesellschaftliche Akzeptanz zu erhöhen. Zugleich sollen durch **die Anwendung des Vergaberechts** verstärkt Mittel eingespart werden.

Fünftens: Die Koalition geht in der Begründung ihres Gesetzes fast ausschließlich von quantitativen Aspekten der Entwicklung der Arbeitslosigkeit aus - und dies anhand zweifelhafter statistischer Daten. Ausgehend von einer bruchstückhaften und oberflächlichen Analyse werden vor allem jene Untersuchungsergebnisse selektiv herangezogen, die weitere finanzielle Einsparungen erwarten lassen. Dass der „Aufschwung am Arbeitsmarkt“ mindestens zur Hälfte ein Boom atypischer und prekärer Beschäftigung ist, wird völlig ausgeblendet. Auf strukturelle Aspekte der Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit, insbesondere die Tatsache, dass die Erwerbslosigkeit in Ostdeutschland nach wie vor mehr als doppelt so hoch ist wie in den

¹ Unions-Fraktionschef Volker Kauder (CDU) hatte bereits vor dem Treffen des Koalitionsausschusses Ende April 2008 die Forderung der Christdemokraten nach Einsparungen im Etat des Sozialministeriums erneuert. Arbeitsminister Olaf Scholz (SPD) müsse "aus dem ganzen Bereich der Arbeitsmarktpolitik eine Summe von drei Milliarden Euro" einsparen, sagte Kauder in der "Welt am Sonntag". Zugleich forderte er Scholz auf, die Arbeitsvermittlung zu verbessern und Hartz IV sorgfältiger umzusetzen. Wenn etwa in Berlin jeder zweite Bescheid angefochten werde, müsse Scholz bei den Behörden Druck machen.

alten Bundesländern, wird kaum eingegangen. Demzufolge sind auch keine speziellen Veränderungen in den Arbeitsmarktinstrumenten vorgesehen.

Sechstens: Die Regierung wartet eine abschließende Auswertung der Evaluation von Hartz IV nicht ab, um daraus Schlussfolgerungen für eine Neuorientierung arbeitsmarktpolitischer Instrumente abzuleiten. Bereits vorliegende Aussagen dazu werden in die Analyse der Wirksamkeit der Arbeitsmarktinstrumente nicht einbezogen, führen zu keinen Konsequenzen. Das betrifft besonders die vernichtende Kritik zur Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der **Ein-Euro-Jobs**, die auch durch Untersuchungen des Bundesrechnungshofes² gestützt wird. Die **einseitigen betriebswirtschaftlichen Fehlorientierungen**, die von den Hartz-Gesetzen auf die Arbeitsweise der Bundesagentur ausgehen und zu einer Verfestigung im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit führten, bleiben erhalten.

Siebtens: Statt die gesamten - auch von wissenschaftlichen Evaluierungseinrichtungen vom Gesamtergebnis her angezweifelten Reformen durch die Hartz-Gesetze - einer grundsätzlichen Revision zu unterziehen, setzt die Große Koalition die Arbeitsmarktpolitik mit weiterem Flickwerk fort.

II. Bewertung wichtiger Änderungen im SGB III und SGB II

1. Verschärfung der Sanktionsmechanismen

Zumutbarkeitskriterien

Für ALG II-Beziehende ist auch weiterhin jede Arbeit zumutbar. Jetzt soll es erwerbstätigen ALG II-Beziehenden (sog. AufstockerInnen) auch zuzumuten sein, die bisherige Erwerbstätigkeit, die den ALG II-Bezug nicht beendet, für eine andere Arbeit oder eine Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit aufzugeben. Betroffen sind davon vor allem MinijobberInnen, Selbständige oder KünstlerInnen in prekären Arbeitsverhältnissen. Sie können damit gezwungen werden, für einen Ein-Euro-Job ihre bisherige Erwerbstätigkeit aufzugeben. Das Ziel dieser Regelung besteht offenbar darin, den einen oder die andere dazu zu bewegen, „freiwillig“ auf die Leistung zu verzichten.

Nach Ansicht der Fraktion DIE LINKE. sind Arbeitsangebote nicht zumutbar, welche kein Existenz sicherndes Einkommen schaffen, die berufliche Qualifikation nicht in Wert stellen, die zu hohe Ansprüche an die Flexibilität und die Fahrtzeiten bedeuten oder die gegen die politische und religiöse Gewissensfreiheit verstoßen würden. Beschäftigungsverhältnisse, die nicht sozialversicherungspflichtig sind und die mit weniger als 8,71 € brutto in der Stunde entlohnt werden, dürfen grundsätzlich nicht zumutbar sein.

Verwaltungsakt statt Eingliederungsvereinbarung

Die Regelungen des SGB III werden entsprechend der Vorschriften des SGB II verschärft. In der Eingliederungsvereinbarung ist demnach nicht nur zu erfassen, welche Eigenbemühungen der Arbeitslose zu ergreifen hat, sondern auch, in welcher Häufigkeit er diese mindestens zu unternehmen und in welcher Form er sie nachzuweisen hat. Kommt zwischen dem Arbeitslosengeldbeziehenden und der Agentur keine Eingliederungsvereinbarung zustande, sollen die verlangten Eigenbemühungen durch Verwaltungsakt festgelegt werden. Im SGB II ist dies bereits jetzt schon möglich.

Ursprünglich war im ersten Referentenentwurf geplant, im SGB II Sanktionen aufgrund der Weigerung, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, abzuschaffen. Dies wurde allerdings im späteren Gesetzentwurf nicht mehr berücksichtigt.

Im SGB II sollen zukünftig Widersprüche gegen Verwaltungsakte, die Erwerbslosen anstelle einer Eingliederungsvereinbarung auferlegt werden, keinen aufschiebenden Charakter mehr haben. Dadurch wird die Rechtsposition der ALG II-Beziehenden weiter geschwächt.

Die Fraktion DIE LINKE. ist der Ansicht, dass Eigenbemühungen der Erwerbslosen nur durch Eingliederungsvereinbarung festgelegt werden dürfen, wenn sie auf freiwilliger Basis beruhen und die individuellen Voraussetzungen berücksichtigen.

² Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO zur Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II (Vermittlungstätigkeit und Anwendung zentraler arbeitsmarktpolitischer Instrumente) vom 29.4.08.

Verschärfung der Sanktionen

Im SGB III soll die Sperrzeit (Ruhe und damit verbunden Kürzung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld) bei Arbeitsablehnung oder bei Ablehnung oder Abbruch einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme beim ersten mal drei Wochen, beim zweiten mal sechs Wochen und in jedem weiteren Fall zwölf Wochen betragen. Darüber hinaus sollen Arbeitslose bei Verletzung der Auskunftspflicht oder bei Nichterfüllung der Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung in Zukunft für drei Monate von der Vermittlung ausgeschlossen werden, statt wie bisher für den Zeitraum der Pflichtverletzung.

Die Fraktion DIE LINKE. lehnt Sanktionen als Mittel der Arbeitsmarktpolitik strikt ab. Diese hat stattdessen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit zu beruhen. Die Idee der „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik, die sich hinter der Sanktionierung von Erwerbslosen verbirgt, individualisiert das gesellschaftliche Problem der strukturellen Massenerwerbslosigkeit. Es mangelt an Arbeitsplätzen, nicht am Arbeitswillen der Erwerbslosen.

2. Die Neuausrichtung der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik

Mit der Neuausrichtung soll angeblich eine Verbesserung und Vereinfachung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente angestrebt werden. Weniger wirksame oder wenig genutzte Instrumente sollen wegfallen. Als Zielstellung wird angegeben, Erwerbslose schneller in Erwerbstätigkeit integrieren zu können, als bisher.

Förderung aus dem Vermittlungsbudget

Das Vermittlungsbudgets (§ 45 SGB III), das neun bisher eigenständig geregelten arbeitsmarktpolitischen Instrumente³ ersetzen soll, soll den Vermittlungskräften ein flexibles, bedarfsgerechtes und unbürokratisches Instrument in die Hand geben, das verschiedene Einzelfall bezogene Hilfeleistungen ermöglicht.

Eine solche Veränderung darf jedoch nicht zu Lasten der LeistungsbezieherInnen gehen. Doch genau dies ist zu befürchten. Das Vermittlungsbudget erlaubt eine Förderung z. B. nur dann, wenn die Aussichten auf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt erheblich verbessert werden. Der Einsatz des Vermittlungsbudgets unterliegt dabei allein dem Ermessen der jeweiligen Vermittlungskraft und ist so stark von deren Qualifikation und Willen abhängig. Einen Rechtsanspruch auf die Förderung durch das Vermittlungsbudgets gibt es nicht.

Im Referentenentwurf wird nicht darauf eingegangen, in welcher Höhe Finanzmittel für das Vermittlungsbudget zur Verfügung gestellt werden sollen. So lässt sich nicht abschätzen, ob es tatsächlich ein zumindest finanziell gleichwertiger Ersatz für die abgeschafften Instrumente sein wird. Die Äußerungen von CDU/CSU und die betriebswirtschaftliche Ausrichtung der BA lassen jedoch befürchten, dass es bei der Einführung des Vermittlungsbudgets in erster Linie um Einsparungen geht.

Die Fraktion DIE LINKE. fordert, allen Erwerbslosen einen individuellen Rechtsanspruch auf Teilhabe an den Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung einzuräumen. Förderungs- und Eingliederungsleistungen dürfen keine ausschließliche Ermessensleistung sein.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Durch die neuen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III) werden acht bisher individuelle Förderleistungen⁴, die die Möglichkeit boten, Träger bzw. Dritte bei der Vermittlung und Betreuung von Ausbildungs- und Arbeitssuchenden einzusetzen, durch ein einziges „flexibles“ Instrument ersetzt. Es hat sich gezeigt, dass Arbeitssuchende, die an private Dritte überwiesen wurden, gar nicht oder nur in geringem Umfang davon profitierten (IAB-Kurzbericht 05/2008). Trotzdem wird die Privatisierung arbeitsmarktpolitischer Leistungen fortgesetzt.

³ Im Referentenentwurf ist zwar von neun einzelnen Instrumenten die Rede, genannt werden jedoch nur folgende: § 10 Freie Förderung, § 45 Bewerbungskosten, Reisekosten, §§ 53-56 Mobilitätshilfen.

⁴ Im Referentenentwurf ist zwar von acht einzelnen Instrumenten die Rede, doch werden, wie bei dem Vermittlungsbudget, nur wenige genannt: Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 37, Personal-Service-Agenturen nach § 37c, Leistungen bei Trainingsmaßnahmen nach § 48, Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i sowie Aktivierungshilfen nach § 241 Abs. 3a.

Die Bundestagsfraktion DIE LINKE. vertritt die Auffassung, dass Vermittlung, aber auch Betreuung von Ausbildungs- und Arbeitsuchenden eine öffentliche Aufgabe ist und wieder in die öffentliche Hand zurückgeführt werden muss. Darüber hinaus sind kurzfristige Programme, die in erster Linie nur der Überprüfung der Arbeitswilligkeit oder nur der schnellen, nicht nachhaltigen Integration in Arbeit dienen, abzulehnen. Sinnvoller sind langfristige Qualifizierungsmaßnahmen, die eine dauerhaftere Eingliederung in Arbeit ermöglichen.

Keine strukturelle Stärkung der beruflichen Aus- und Weiterbildung

Für den Bereich der Aus- und Weiterbildung wirkt die in Zukunft noch verstärkte Orientierung auf die schnelle Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung kontraproduktiv. So ist zu befürchten, dass in Zukunft noch weniger längerfristige Maßnahmen mit Abschlüssen in anerkannten Berufen gefördert werden als bisher. Dabei hat bereits die Evaluation von Hartz I-III gezeigt, dass gerade diese Maßnahmen besonders wirksam für die Erhöhung der Integrationschancen sind.

Eine Reihe von Instrumenten wird mit der Begründung der geringen Nutzung ersatzlos abgeschafft, statt Bedingungen zu schaffen, die ihren verstärkten Einsatz ermöglichen. Dazu gehören u. a. Beschäftigung begleitende Eingliederungshilfen, die Förderung des Jugendwohnheimbaus und die Weiterbildung durch Vertretung (Job-Rotation).

Weiterer Qualitätsverlust in der Aus- und Weiterbildung ist dadurch zu befürchten, dass auch für Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung (z. B. ausbildungsbegleitende Hilfen oder die außerbetriebliche Ausbildung) das Vergaberecht zur Anwendung kommt und die Agentur für Arbeit in Zukunft nicht mehr verpflichtet ist, die Qualität der Weiterbildungsmaßnahmen und deren Erfolg zu überprüfen.

Die Bildungs-, Weiterbildungs- und Berufsberatung wurde in den letzten Jahren massiv abgebaut. Im Bereich der Grundsicherung und für Erwachsene ist die Berufsberatung überhaupt nicht mehr vorgesehen. Soweit sie von den Arbeitsagenturen noch durchgeführt wird, dient sie dem Ziel der schnellen Eingliederung. Interessen und Fähigkeiten der Beratungssuchenden bleiben genauso unberücksichtigt, wie die längerfristigen Integrationswirkungen.

Die Bundesregierung propagiert zwar lebenslanges Lernen, versäumt es aber, die berufliche Weiterbildung strukturell zu stärken. Die Fraktion DIE LINKE. fordert, die Rahmenbedingungen für mehr und bessere berufliche Weiterbildung für Erwerbslose und für ArbeitnehmerInnen z.B. durch die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Weiterbildung und die Verabschiedung bundeseinheitlicher Regelungen deutlich zu verbessern.

Anspruch auf Hauptschulabschluss für alle?

Davon kann keine Rede sein. Auszubildende ohne Schulabschluss haben lediglich einen Anspruch darauf, auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses vorbereitet zu werden (§ 61a SGB III). Ein Recht auf einen Schulabschluss ist damit laut Gesetzesbegründung explizit nicht verbunden. Arbeitnehmer ohne Schulabschluss sollen durch Übernahme der Weiterbildungskosten zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses gefördert werden (§ 77, Absatz 3 SGB III). Hierfür ist die Erwartung einer erfolgreichen Teilnahme an der Maßnahme Voraussetzung. Ob hiermit Maßnahmen zur direkten Erlangung des Hauptschulabschlusses gefördert werden oder auch nur vorbereitende Maßnahmen, bleibt unklar. In der Gesetzesbegründung wird lediglich klar gestellt, dass kein Recht auf einen Schulabschluss formuliert wird. Dies wird allerdings schon durch die Einschränkung, dass eine erfolgreiche Teilnahme zu erwarten sein muss, deutlich. Die Fördervoraussetzungen und darunter insbesondere das nicht näher definierte Kriterium der voraussichtlich erfolgreichen Teilnahme an der Maßnahme bieten der Agentur für Arbeit zu viel Ermessensspielraum, als dass tatsächlich von einem Recht auf Hauptschulabschluss für alle gesprochen werden könnte.

Die Fraktion DIE LINKE. setzt sich zum einen für eine umfassende Reform des Bildungssystems ein, so dass alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft umfassend gefördert werden, zum anderen fordert DIE LINKE. die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe, mit der ausbildungswillige Firmen unterstützt und zusätzliche Ausbildungsplätze geschaffen werden können.

Einengung dezentraler Handlungsspielräume bei Projektförderung

Durch die *Freie Förderung* (§10 SGB III) konnten bislang bis zu 10 Prozent der Eingliederungsmittel für innovative Projekte und Ermessensleistungen für Ausbildungs- und Arbeitsuchende genutzt werden. Im SGB II bietet § 16 Abs. 2 Satz 1 bisher die Möglichkeit, über die in § 16 Abs. 1 und § 16 Abs. 2 Nr.1-7 explizit benannten Eingliederungsleistungen hinaus sonstige weitere Leistungen zu schaffen, mit denen flexibel vor Ort auf die spezifischen Problemlagen bestimmter Zielgruppen und Hilfebedürftiger eingegangen werden kann. Beide Regelungen werden jetzt mit dem Verweis auf das Vermittlungsbudget abgeschafft.⁵

Im SGB III wird ein Experimentiertopf (421h SGB III) eingeführt, für den allerdings maximal ein Prozent der Eingliederungsmittel verwendet werden dürfen. Im SGB II sollen die Arbeitsagenturen - von Optionskommunen ist keine Rede - in Zukunft nur noch zwei Prozent der Eingliederungsmittel zur Freien Förderung (§ 16f SGB II) nutzen können. Die Förderung ist auf Projekte beschränkt, die vor dem 31. Dezember 2013 beginnen und eine Dauer von maximal 24 Monaten haben.

Die Möglichkeit, lokal über die Förderung von Projekten zu entscheiden, wird somit im SGB III und SGB II deutlich eingeschränkt. Auch wurden auf Basis der sonstigen weiteren Leistungen viele Maßnahmen z.B. im Bereich der Förderung von benachteiligten Jugendlichen über Förderprogramme des Bundes, des Europäischen Sozialfonds oder anderer Träger wie der Jugendämter kofinanziert. Die Sozialverbände befürchten deshalb, dass viele dieser Maßnahmen nicht mehr fortgesetzt werden können und fordern eine gesetzliche Grundlage, um die Finanzierung rechtskreisübergreifender Projekte auch in Zukunft zu gewährleisten.

Nach Auffassung der Fraktion DIE LINKE. muss die Entwicklung flexibler und passgenauer Instrumente vor Ort durch ausreichend finanzielle Mittel dauerhaft gesichert und die Evaluation dieser Projekte vorgeschrieben werden, so dass auf deren Grundlage erfolgreiche, geeignete Projekte in den Instrumentenkasten der Bundesagentur für Arbeit übernommen werden können.

⁵ Die in § 16 Abs. 2 Nr.1-7 benannten Leistungen finden sich in den neugeschaffenen Paragrafen 16 a, b und e wieder.