

Arbeitsmarktpolitik: Instrumentenreform 2012

Bruno Kaltenborn¹

Die Bundesregierung hat am 25.5.2011 einen Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt beschlossen.² Mit dieser Instrumentenreform will sie die Voraussetzungen für eine Erhöhung von Effektivität und Effizienz beim Einsatz der Arbeitsmarktinstrumente schaffen. Zudem will sie mehr Dezentralität, höhere Flexibilität, größere Individualität, höhere Qualität und mehr Transparenz erreichen. Bundesarbeitsministerin von der Leyen erhebt mit der Reform den Anspruch, „(...) den Schwerpunkt auf die Maßnahmen der Qualifizierung junger Menschen im Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf [zu] legen (...).“³ Gleichzeitig soll die Reform bei der Arbeitslosenversicherung jährlich etwa zwei Milliarden Euro einsparen. Nach von der Leyen⁴ basiert die Reform auf einer wissenschaftlichen Untersuchung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente⁵.

Auf einen Blick

Die Bundesregierung hat am 25.5.2011 einen Gesetzentwurf für eine Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 1.4.2012 beschlossen. Die mit der Reform verbundenen Erwartungen einer verbesserten Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik erscheinen überhöht. Zentrale Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik, wie etwa die personellen Ressourcen und die Rahmenbedingungen, werden mit dieser Reform nicht angegangen.

Die Reform soll die *Arbeitsmarktinstrumente neu ordnen und straffen*; die Zahl der Instrumente soll durch Wegfall und Zusammenlegung um ein Viertel reduziert werden. Die meisten Änderungen beziehen sich zwar auf das Dritte Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) und damit auf die Arbeitslosenversicherung, jedoch gelten diese Regelungen weitgehend analog auch für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die sog. Hartz IV-Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) beziehen. Die Gesetzesänderungen sollen im Wesentlichen zum 1.4.2012 in Kraft treten.

Einschnitte insbesondere bei öffentlich geförderter Beschäftigung und Gründungszuschüssen

Mit der Streichung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen soll die einzige verbliebene Möglichkeit *öffentlich geförderter Beschäftigung* im Bereich der Arbeitslosenversicherung entfallen. Die öffentlich geförderte Beschäftigung für Hartz IV-Empfängerinnen und -Empfänger wird restriktiver und voraussetzungsvoller: Die individuelle Förderung wird auf maximal zwei Jahre innerhalb von fünf Jahren befristet. Ein neuer Zuschuss zum Arbeitsentgelt soll Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und den Beschäftigungszuschuss ersetzen, wobei anders als beim bisherigen Beschäftigungszuschuss keine tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung erforderlich sein soll.⁶ Die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (sog. Ein-Euro-Jobs) sollen künftig explizit der Erhaltung oder Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit dienen, sofern dies für eine Eingliederung in Arbeit erforderlich ist. Zudem sollen sie nicht nur wie bisher zusätzlich und in öffentlichem Interesse sein, sondern auch wettbewerbsneutral. Gleichzeitig sollen die Zuschüsse für die begleitende Betreuung auf 30 Euro monatlich je Teilnehmerin und Teilnehmer begrenzt werden; für Teilnehmer mit besonderem Anleitungbedarf sollen zusätzlich bis zu 120 Euro monatlich gezahlt werden können. Bisher wurden im Einzelfall bis zu 1.000 Euro monatlich je Teilnehmerin und Teilnehmer gezahlt.

Bislang haben arbeitslose Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld, die sich selbstständig machen, Anspruch auf einen *Gründungszuschuss*. Der Gründungszuschuss umfasst für neun Monate Leistungen zum Lebensunterhalt in Höhe des bisherigen Arbeitslosengeldes und für 15 Monate einen Zuschuss zur Krankenversicherung in Höhe von 300 Euro monatlich. Der Rechtsanspruch auf den Gründungszuschuss soll entfallen und die Leistungen zum Lebensunterhalt auf sechs Monate begrenzt werden. Dadurch sollen in der Arbeitslosenversicherung jährlich über 1,33 Milliarden Euro eingespart werden, dies entspricht über 70 Prozent der Ausgaben für den Gründungszuschuss im Jahr 2010.

Bereits Anfang 2009 wurden verschiedene frühere Instrumente zu den höchstens acht Wochen dauernden *Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung* zusammengelegt. Alternativ zu einer Beauftragung von Trägern bzw. einer Bewilligung für eine konkrete betriebliche Maßnahme sollen künftig die Vermittlungs- und Beratungsfachkräfte einen Gutschein für eine entsprechende Maßnahme ausgeben können.

Für Jugendliche mit Hartz IV-Leistungsbezug sind bislang die JobCenter für die *Berufsorientierung* (vertiefte Berufsorientierung und Berufswahlvorbereitung) zuständig, für alle anderen Jugendlichen die Arbeitsagenturen. Künftig sollen diese Leistungen einheitlich von Arbeitsagenturen aus Beitragsmitteln erbracht werden. Die bislang an allgemeinbildenden Schulen modellhaft erprobte Berufseinstiegsbegleitung soll Regelinstrument werden. Allerdings ist eine mindestens hälftige Kofinanzierung – insbesondere durch die Länder – vorgesehen. Eine außerbetriebliche Ausbildung soll künftig auch ohne vorherige Teilnahme an einer mindestens sechsmonatigen Berufsvorbereitungsmaßnahme möglich sein. Bereits bis Ende 2010 war dies vorgesehen, allerdings nur in begründeten Ausnahmefällen zugunsten von sozial benachteiligten Jugendlichen.

Kritische Stimmen zur Reform

In gemeinsamen Fachgesprächen der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) haben sich Arbeitsmarktexpertinnen und -experten aus Politik und Wissenschaft im ersten Quartal 2011 mit der anstehenden Instrumentenreform auseinandergesetzt. In einer öffentlichen Veranstaltung der FES und des DGB am 8.6.2011 und auch darüber hinaus haben verschiedene Institutionen Anforderungen und Bewertungen zur geplanten Instrumentenreform formuliert.

Nach übereinstimmender Einschätzung der Expertinnen und Experten liegen die zentralen Herausforderungen für die zukünftige Arbeitsmarktpolitik nicht vorrangig in einer Reform der Instrumente. Zudem hat es in den letzten Jahren bereits mehrere Instrumentenreformen gegeben, die die Effektivität und Effizienz steigern sollten, wie

etwa das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (2009) und das 5. SGB III-Änderungsgesetz (2006) der Großen Koalition sowie die sog. Hartz-Gesetze (2003 bis 2005) der rot-grünen Koalition. Demgegenüber weisen die Expertinnen und Experten darauf hin, dass die personellen Ressourcen vor Ort (Umfang und Qualifikation), das Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik und die Rahmenbedingungen der Umsetzung wichtiger für den Erfolg der Arbeitsmarktpolitik seien.⁷ Zudem weisen die Ergebnisse zweier Evaluierungen im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums darauf hin, dass gesundheitliche Schwierigkeiten⁸ und – bei einem Migrationshintergrund – die fehlende Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen⁹ häufige und wichtige Integrationshindernisse sind. Auf diese Herausforderungen geht die geplante Instrumentenreform nicht ein.

Der Trend zur (scheinbaren) *Dezentralisierung* wurde in den Fachgesprächen unterschiedlich bewertet. Problematisch sei, dass gesetzliche Spielräume vielfach durch Verwaltungsanweisungen gefüllt würden, da Fachkräfte vor Ort Handlungsleitlinien bräuchten. Damit ergäbe sich eine Kompetenzverschiebung zu Lasten der gesetzgebenden Körperschaften.

Besonders umstritten dürfte die Reform *öffentlich geförderter Beschäftigung* sein. So fordert der DGB eine tarifliche Entlohnung als Voraussetzung für einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt.¹⁰ Zudem sei kein Konzept für die öffentlich geförderte Beschäftigung erkennbar. Auch Knuth kritisiert dieses Reformelement dezidiert und konstruktiv. So sei deren vollständige Abschaffung im SGB III nicht sinnvoll.¹¹ Die explizite Orientierung auf die Beschäftigungsfähigkeit befürwortet er, jedoch widerspreche die Obergrenze für Betreuungs- und Anleitungskosten dieser Zielsetzung. Höhere Mittel sollten nicht pauschal, sondern nach Konzept, Aufwand und Ergebnis zugewiesen werden. Zudem mahnt er eine bessere Verknüpfungsmöglichkeit mit Qualifizierungsmaßnahmen an. Die Fördervoraussetzungen *Zusätzlichkeit*, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität seien kaum objektiv überprüfbar; die neue Voraussetzung „Wettbewerbsneutralität“ berge zudem die Gefahr einer zu restriktiven Auslegung

in der Praxis. Als Alternative schlägt er eine Sicherstellung dieser Fördervoraussetzungen durch Verfahren vor, indem insbesondere die Sozialpartner vor Ort in die Entscheidung einbezogen werden. Ungelöst bleibt jedoch auch damit eine Problematik, auf die die A-Länder hinweisen: „Die dominierende Ausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung auf das Prinzip der *Zusätzlichkeit* von Arbeiten impliziert die Gefahr der Schaffung von arbeitsweltfernen Beschäftigungsverhältnissen mit geringen Qualifizierungseffekten und eingeschränkter Integrationswirkung.“¹²

Auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie kritisiert, dass ein Großteil der geplanten Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung beim *Gründungszuschuss* erfolgen solle.¹³ Dies käme annähernd einer arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitisch fragwürdigen Abschaffung des erfolgreichen Instruments gleich und sei auch angesichts der positiven Evaluierungsergebnisse unverständlich, auf die sich die Bundesarbeitsministerin als Reformbasis beruft. In den Fachgesprächen wurde kritisch gesehen, dass die Fachkräfte vor Ort künftig die wirtschaftliche Tragfähigkeit prüfen müssten; hierfür dürfte vielfach die Kompetenz fehlen. Bereits derzeit muss die persönliche und fachliche Eignung der Gründerinnen und Gründer geprüft werden. Hier sieht der Bundesrechnungshof in der derzeitigen Praxis Defizite und schlägt eine stärkere Hervorhebung dieser Prüfung im Gesetz vor.¹⁴

Noch Anfang 2011 haben das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und das IAB für Personen mit deutlichen Vermittlungshemmnissen von den derzeitigen Gutscheinen für die berufliche Weiterbildung eher abgeraten, da diese Personen bei Ausgabe und Einlösung benachteiligt seien.¹⁵ Dennoch soll es künftig auch für *Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung* Gutscheine geben.

Aus Sicht verschiedener Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die seinerzeit mit der sog. Hartz-Evaluierung beauftragt waren, stellt die „(...) Trennung der Trägerschaft arbeitsmarktpolitischer Leistungen nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III (...) eine der größten Achilles-

fersen der deutschen Arbeitsmarktpolitik dar“.¹⁶ Dementsprechend ist die geplante Aufhebung der Trennung der Rechtskreise bei der *Berufsorientierung* ein Schritt in die richtige Richtung, allerdings bleibt es bei der getrennten Zuständigkeit für Jugendliche, etwa bei der Ausbildungsvermittlung und der außerbetrieblichen Berufsausbildung.

Fazit

Einzelne Elemente der geplanten Instrumentenreform stehen im Widerspruch zu den Evaluierungsergebnissen, die die Bundesarbeitsministerin explizit als Basis für die Reform erklärt hat.

Wenngleich die Reformelemente differenziert zu beurteilen sind, erscheinen die mit der Reform verbundenen Erwartungen einer verbesserten Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik überhöht. Wichtiger als eine Reform der Instrumente dürften für die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik die personellen Ressourcen vor Ort (Umfang und Qualifikation), das Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik und die Rahmenbedingungen der Umsetzung sein. Schließlich geht die geplante Instrumentenreform auf zwei häufige und wichtige Integrationshindernisse nicht ein, nämlich gesundheitliche Schwierigkeiten und – bei einem Migrationshintergrund – eine fehlende Anerkennung ausländischer Abschlüsse.

- 1 Dr. Bruno Kaltenborn ist in Berlin freiberuflich in der Wirtschaftsforschung und Politikberatung tätig, Schwerpunkt ist die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Forschung und Beratung.
- 2 Bundesrat: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drs. 313/11, 27.5.2011.
- 3 Ursula von der Leyen: Brief an die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP im Deutschen Bundestag, 25.5.2011, Berlin, S. 3, http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/VdLeyen_Brief_an_RegFraktionen_zu_Instrumentenreform_250511.pdf (20.6.2011).
- 4 Ursula von der Leyen, a.a.O., S. 2.
- 5 Bundesministerium für Arbeit und Soziales und IAB: Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, 2011, Berlin und Nürnberg, http://doku.iab.de/grauepap/2011/Sachstandsbericht_Evaluation_Arbeitsmarktinstrumente.pdf (20.6.2011).
- 6 Allerdings hat der Parlamentarische Staatssekretär Dr. Ralf Braukstiepe bei der Bundesministerin für Arbeit und Soziales auf einer öffentlichen Veranstaltung am 8.6.2011 eine tarifliche Entlohnung angekündigt.
- 7 Ähnlich auch Bundesnetzwerk Jobcenter: Die geplante Instrumentenreform für eine Verbesserung der Förderung im SGB II nutzen! 24. März 2011, Offenbach, S. 2, http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BNW_Instrumentenreform_2011_03_18_END.pdf (20.6.2011).
- 8 ZEW, IAQ und TNS Emnid: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“, Abschlussbericht, Mai 2008, Mannheim u. a., S. 79f., S. 217, http://www.bmas.de/portal/30144/property=pdf/f387_forschungsbericht.pdf (20.6.2011).
- 9 IAQ, ZfT, Team Dr. Kaltenborn, ZEW, TNS Emnid und IAW: Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Abschlussbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Oktober 2006, Duisburg, S. 124-127, http://www.bmas.de/portal/39948/property=pdf/f395_forschungsbericht.pdf (20.6.2011).
- 10 DGB: Qualität der Arbeitsförderung verbessern, April 2011, Berlin, S. 16, <http://www.dgb.de/themen/++co++ed673e08-5eb0-11e0-625f-00188b4dc422> (20.6.2011).
- 11 Matthias Knuth: Handlungsbedarfe und -chancen bei der aktiven Arbeitsförderung, Präsentation auf der Fachtagung von DGB und FES am 8. Juni 2011, Duisburg, <http://www.dgb.de/themen/++co++47a1e076-966a-11e0-4238-00188b4dc422> (20.6.2011).
- 12 A-Länder (Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen): Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente 2012, 2011, o.O., S. 9, http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/A-Laender_Eckpunkte_Instrumentenreform_2011_0311.pdf (20.6.2011).
- 13 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Brief an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 13.4.2011, Berlin, S. 2, http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BMWI_zu_Instrumentenreform_0511.pdf (20.6.2011).
- 14 Bundesrechnungshof: Brief an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 26.4.2011, Bonn, S. 16f., http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BRH_zu_Instrumentenreform_0511.pdf (20.6.2011).
- 15 Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, a.a.O., S. 15.
- 16 Deutscher Bundestag: Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drs. 16/3982, 21.12.2006, S. 159.