

## **Drittes und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**

### **I. Ziele**

Die Arbeitsmarktreform – zu der das Dritte und Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt gehören - ist ein wichtiger Bestandteil des Zukunftsprogramms für Deutschland „Agenda 2010“, das auf wirtschaftliches Wachstum, Nachhaltigkeit, auf Innovation und Bildung sowie auf den zukunftsfesten Umbau der Sozialversicherungssysteme zielt. Mit diesen beiden Gesetzen wird die Umsetzung der Empfehlungen der Kommission *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* komplettiert und der neue rechtliche Rahmen für eine wirkungsvollere Arbeitsmarktpolitik abgesteckt.

Ziele des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleister, die Verankerung eines neuen Steuerungsmodells für das Zusammenwirken von Bundesregierung und der Bundesanstalt, die Entschlackung des Leistungsrechts sowie die einfache Handhabbarkeit wichtiger arbeitsmarktpolitischer Instrumente.

Ziele des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einem einheitlichen staatlichen Hilfesystem und insbesondere die Stärkung der aktiven Leistungen für die Integration in Beschäftigung durch die konsequente Einbindung in überörtliche Aktivitäten.

### **II. Die Bausteine der Arbeitsmarktreform**

Die Arbeitsmarktreform basiert insgesamt auf den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt. Sie schaffen den rechtlichen Rahmen, greifen ineinander und bedürfen einer raschen und konsequenten praktischen Umsetzung, damit die Arbeitsmarktpolitik einen möglichst großen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zum Aufbau von mehr Beschäftigung leisten kann.

Die beiden ersten Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, die bereits in Kraft sind, zielen auf die Verbesserung der Instrumente zur Vermittlung in Arbeit und die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder.

Das **Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt** regelt die Höchstdauer des Arbeitslosengeldbezugs neu und flexibilisiert arbeitsrechtliche Vorschriften, um Beschäftigungshemmnisse abzubauen.

Die **jetzt vorliegenden Gesetzentwürfe** - das Dritte und Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - sorgen dafür, dass

- die Bundesanstalt für Arbeit als zukünftige Bundesagentur für Arbeit wirkungsvoll und kundenorientiert als moderner, im öffentlichen Auftrag arbeitender Dienstleister am Arbeitsmarkt agieren kann und
- das ineffiziente Nebeneinander zweier Leistungen - Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe - für langzeitarbeitslose Personen beendet wird. Das heißt, die bisher unterschiedlichen Regelungen zu Integrationsleistungen, zur Betreuung, zu Transferleistungen, zu den Zumutbarkeitsregelungen, zu Sanktionen, zu den finanziellen Arbeitsanreizen und zur sozialen Absicherung werden zusammengeführt.

"Verschiebebahnhöfe" von Menschen und finanziellen Lasten werden aufgelöst und unnötige Bürokratie wird beseitigt. Zielgruppe der neuen Arbeitsmarktpolitik sind alle Erwerbsfähigen, die hilfebedürftig sind, Arbeit suchen und arbeiten wollen, unabhängig davon, welche Vorleistungen sie bezogen haben.

## Der neue Dienstleister am Arbeitsmarkt - die Bundesagentur für Arbeit

Während die Arbeitsabläufe der Bundesanstalt für Arbeit bisher sehr stark auf die Gewährung passiver Leistungen und das Administrieren des Arbeitsmarktes ausgerichtet waren, sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der **Bundesagentur für Arbeit** künftig vor allem als **Vermittlungsagenten** wirken. Notwendig sind die aktivierende und fallbezogene Unterstützung bei der Integration in Beschäftigung, persönlicher Kontakt mit den Kunden und die Ermutigung zur Übernahme von Verantwortung.

Die Reformgesetze schaffen den nötigen Handlungsrahmen, damit die tägliche Praxis in den Job-Centern und Agenturen für Arbeit durch flexibles Handeln und nicht durch starre bürokratische Regelungen geprägt wird.

- Alle Arbeitssuchenden sollen in Zukunft kundenorientiert von **einer** kompetenten Anlaufstelle betreut und vermittelt werden.  
Flächendeckend werden Job-Center eingeführt und so auch der Umbau zum **Dienstleister Agentur für Arbeit** sichtbar gemacht. Arbeitgeber werden ebenfalls bessere Serviceleistungen als bisher erhalten.
- Kompetente und entscheidungsfreudige Beschäftigte der Bundesagentur für Arbeit brauchen **neue Personalführungs- und Organisationsstrukturen**.  
Die **Verantwortung der Führungskräfte** wird gestärkt und neue Steuerungsinstrumente eingeführt. **Leitungsfunktionen** werden künftig **befristet** übertragen. Es werden **dreiköpfige Geschäftsführungsgremien** eingeführt, deren Mitgliedern jeweils ein eigener Verantwortungsbereich zugeordnet wird.  
Die **Landesarbeitsämter** bleiben als **Regionaldirektionen** bestehen. Die Bundesagentur entscheidet selbst, ob und in welcher Weise sie auch mittelfristig benötigt werden.  
Die **Steuerung der Arbeitsmarktpolitik** und das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundesagentur wird künftig nicht mehr durch detailreiche Regelungen, Weisungen und Genehmigungen, sondern über **Zielvereinbarungen** definiert.
- **Die Selbstverwaltung** wird im Interesse einer klaren Aufgabenverteilung neu ausgerichtet.  
Die Verantwortung für das Geschäft – insbesondere in jeder Agentur für Arbeit – wird auf die **Geschäftsführung** übertragen, die von der Selbstverwaltung – ähnlich der Funktion eines Aufsichtsrates – kontrolliert wird.
- Die neue Bundesagentur wird außerdem von der **Bekämpfung der illegalen Beschäftigung** entlastet. Diese Aufgabe wird – einschließlich des Personals von ca. 2.800 Mitarbeitern – ab dem 1. Januar 2004 auf die **Behörden der Zollverwaltung** übergehen.

## Beschäftigungspotenziale am Arbeitsmarkt bestmöglich ausnutzen

Auch die wirksamste Arbeitsmarktpolitik kann die Probleme am Arbeitsmarkt nicht allein lösen. Um die vorhandenen Beschäftigungspotenziale so gut wie möglich zu nutzen, ist es jedoch zwingend erforderlich, die organisatorischen und personellen Ressourcen der Arbeitsverwaltung soweit wie möglich auf die Vermittlung und Eingliederung in Arbeit zu konzentrieren.

Wir wollen daher mit weniger bürokratischem Aufwand bei der Gewährung von Leistungen **mehr Transparenz für Leistungsbezieher und Bearbeiter** schaffen und für mehr **Akzeptanz bei den Arbeitgebern** sorgen. Das Förderungs- und Leistungsrecht der Arbeitsförderung wird deshalb vereinfacht und so überschaubar wie möglich ausgestaltet.

1. Wir **vereinheitlichen** die zahlreichen **Eingliederungszuschüsse**. Künftig wird es nur noch Eingliederungszuschüsse für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen und Eingliederungszuschüsse für behinderte Menschen geben.

2. Das Recht der öffentlich geförderten Beschäftigungen wird deutlich vereinfacht und übersichtlicher gestaltet. **Strukturanpassungsmaßnahmen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen** werden zu einem einheitlichen Förderinstrument zusammengeführt. Eine Qualifizierung der zugewiesenen Arbeitnehmer oder die Durchführung von Praktika ist nicht mehr zwingend erforderlich. Der Zuschuss wird auf eine pauschalierte, nach Qualifikationsstufen gestaffelte Förderung umgestellt, um aufwändige Abrechnungen zu vermeiden. Die Versicherungsfreiheit der Beschäftigung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Arbeitslosenversicherung verhindert künftig das Entstehen neuer Ansprüche gegen die Versichertengemeinschaft.
3. Das bisherige **Unterhaltsgeld** bei beruflicher Weiterbildung wird **in das Arbeitslosengeld integriert**, Teilnehmern an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen wird künftig Arbeitslosengeld weiter gezahlt. Damit entfallen zahlreiche Verwaltungsschritte zur Einstellung der alten Leistung, Prüfung der Voraussetzungen und Bewilligung der neuen Leistung; zudem wird für die Betroffenen eine nahtlose Leistungszahlung gewährleistet.
4. Die Verfahren zur Anwendung von **Altersteilzeit** werden vereinfacht, um die Handhabbarkeit dieses Instrumentes insbesondere auch für kleinere Unternehmen zu erhöhen. Die Einführung einer verbindlichen Insolvenzsicherung im Blockzeitmodell trägt konsequent zur wirksamen sozialen Absicherung der älteren Arbeitnehmer und damit zu einer weiteren Akzeptanzsteigerung bei.
5. Die Regelungen zur **Bemessung des Arbeitslosengeldes** werden vereinfacht. Die Berechnung erfolgt künftig nur noch auf der Grundlage versicherungspflichtiger Arbeitsentgelte aus typischen Beschäftigungsverhältnissen. Atypische Sondersicherungspflichtverhältnisse werden zwar weiterhin für die Erfüllung der Anwartschaftszeit berücksichtigt, bleiben aber für die Berechnung der Höhe des Arbeitslosengeldes außer Betracht.  
Liegt kein ausreichend langer Zeitraum mit Arbeitsentgelt vor, erfolgt eine fiktive Einstufung künftig pauschalisiert – abhängig von der Qualifikation des Arbeitslosen – nach vier gesetzlich festgelegten Entgeltstufen.  
Bei der Ermittlung des Nettoarbeitsentgelts wird bei den Abzügen für Sozialversicherungsbeiträge verwaltungsvereinfachend stärker als bisher pauschaliert. Die Kirchensteuer wird ab dem Jahre 2005 nicht mehr als Rechengröße berücksichtigt.
6. Die Regelungen zu **Sperrzeiten** bei versicherungswidrigem Verhalten werden neu geordnet. Die bisher bestehenden verschiedenen Regelungen mit unterschiedlichen Rechtsfolgen werden **in einer Vorschrift mit gleicher Rechtsfolge** zusammengefasst und in ihrer zeitlichen Dauer abgestuft. Damit wird sowohl für die Anwender in der Arbeitsverwaltung als auch für die Betroffenen deutlich, mit welchen Rechtsfolgen bei versicherungswidrigem Verhalten zu rechnen ist.
7. Bisher bestehende verwaltungsaufwändige Regelungen, wie z.B. zu **Sonderanwartschaftszeiten** für Saisonarbeitnehmer, für Wehr- oder Zivildienstleistende, werden **aufgegeben**. Für den Anspruch auf Arbeitslosengeld gilt künftig eine **einheitliche Anwartschaftszeit** von zwölf Monaten.
8. Wir entwickeln den **präventiven** Ansatz der Arbeitsmarktpolitik konsequent weiter und setzen verstärkt auf die Vermittlung **aus Arbeit in Arbeit**.  
Die **Transferinstrumente**, mit deren Hilfe Beschäftigte bei betrieblichen Umstrukturierungen in *andere* Beschäftigung vermittelt werden, um Personalabbauprozesse abzufedern und Entlassungen in Arbeitslosigkeit so weit wie möglich zu verhindern, werden auf diese Zielsetzung ausgerichtet. Die bisher bestehenden Instrumente, Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen und Struktur-Kurzarbeitergeld, werden verfahrensmäßig aufeinander abgestimmt:
  - Die bisherigen Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen werden zu **Transfermaßnahmen** weiterentwickelt. Diese werden als Pflichtleistung ausgestaltet, so dass sich die Planungssicherheit für die Unternehmen maßgeblich erhöht. Die Arbeitsverwaltung übernimmt 50 % der Kosten für Eingliederungsmaßnahmen bis zu einem Höchstbetrag von 2.500 Euro pro Förderfall; Leistungen zum Lebensunterhalt sind demgegenüber nicht förderfähig.

- Beim neuen **Transfer-Kurzarbeitergeld** müssen die Möglichkeiten einer neuen Beschäftigung ohne Umweg über eine Transfergesellschaft bereits im Vorfeld geprüft werden. Deshalb werden in einem vorgeschalteten **Profiling** die beruflichen Wiedereingliederungschancen festgestellt. Parallel dazu werden den übergeleiteten Arbeitnehmern Vermittlungsvorschläge unterbreitet. Die Höchstförderdauer beträgt zwölf Monate.

Die meisten Regelungen des dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt treten zum 1. Januar 2004 in Kraft. Um der Arbeitsverwaltung jedoch ausreichend Zeit zur Umsetzung der Neuregelungen zur Zusammenführung von Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld sowie zur Neugestaltung des Bemessungsrechts des Arbeitslosengeldes zu geben, treten die entsprechenden Neuregelungen erst zum 1. Januar 2005 in Kraft.

Der Wegfall von Sonderanwartschaftszeiten für Saisonarbeiter und Wehr- und Zivildienstleistende unterliegt dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz und wird daher erst für Ansprüche wirksam, die vom 1. Februar 2006 an entstehen.

### Arbeitslosengeld II – einheitliche staatliche Leistung und Betreuung für alle

Mit dem neuen Arbeitslosengeld II werden arbeitsuchende Personen in vergleichbarer sozialer Lage auch vergleichbar behandelt. Dafür wird eine einheitliche bedarfsorientierte, bedürftigkeitsgeprüfte und weitgehend pauschalierte Leistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen **und für alle der gleiche Zugang zu den Eingliederungsmaßnahmen geschaffen**. Die neue Leistung beachtet konsequent den Grundsatz „**Vorrang für die Eingliederung in Erwerbstätigkeit vor der Gewährung materieller Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts**“.

Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit wird es immer schwerer, wieder in Beschäftigung zu kommen.

Internationale Vergleiche zeigen, dass eine intensive personenbezogene Betreuung und Aktivierung der Schlüssel zum Erfolg ist. Wir setzen jetzt erprobte Ansätze aus Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark flächendeckend um. Wir greifen aber auch auf eigene positive Erfahrungen der MoZArT-Modellprojekte und der FAIR-Projekte zurück.

Deshalb wird ein System von **Anreizen** zur Arbeitsaufnahme und **Sanktionen** bei individueller Verweigerung aufgebaut. Damit haben die Mitarbeiter in den Job Centern ein wirkungsvolles Instrumentarium für die Vermittlung in Arbeit an der Hand.

1. Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit sollen Fallmanager künftig **nicht mehr als 75 Arbeitsuchende** betreuen und auf jeden Einzelfall passgenau zugeschnittene Lösungen erarbeiten.

Der Fallmanager kann im Interesse des Integrationserfolges die Eingliederungsinstrumente flexibel handhaben.

2. Wir wollen **Eigeninitiative fördern** und **Eigenverantwortlichkeit fordern**.

**Finanzielle Anreize** werden deshalb künftig die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit **attraktiver** machen als bisher. Der Fallmanager kann einen zeitlich befristeten Arbeitnehmerzuschuss, das sogenannte Einstiegsgeld zahlen, wenn er dies für eine - zur Eingliederung des Hilfesuchenden in Beschäftigung - besonders geeignete Maßnahme erachtet. Im Zusammenspiel mit dem Einstiegsgeld werden im Ergebnis von jedem netto aus Erwerbseinkommen verdienten Euro **weniger als 85 Cent** auf das Arbeitslosengeld II angerechnet. Grundsätzlich ist jedem erwerbsfähigen Arbeitsuchenden **jede Tätigkeit zumutbar**. Denn er ist verpflichtet, die Belastung der Allgemeinheit durch seine Arbeitslosigkeit zu minimieren.

„**Eigenverantwortlichkeit fordern**“ heißt daher im Gegenzug: **Lehnt** ein Arbeitsuchender eine zumutbare Erwerbstätigkeit oder Eingliederungsmaßnahme **ab** oder **fehlt** es an der nötigen **Eigeninitiative**, so wird ihm die Leistung **in einem ersten Schritt** für die Dauer von drei Monaten um 30 % der Regelleistung - rund 100 €- gekürzt.

Bei wiederholten Pflichtverletzungen kann die Leistung in weiteren Schritten zusätzlich in gleicher Höhe gekürzt werden.

3. Wir kümmern uns besonders um die **jungen** Menschen.

Wir **fördern** sie stärker. Junge Arbeitsuchende unter 25 Jahren sollen möglichst sofort nach Antragstellung in Beschäftigung oder Ausbildung vermittelt werden. Wenn sie noch keinen Berufsabschluss haben und nicht in eine Ausbildung vermittelt werden können, soll die vermittelte Beschäftigung ihre beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten verbessern. Mit dem Sonderprogramm für 100.000 arbeitslose Jugendliche (JUMP-PLUS) haben wir im Vorgriff auf die Reform bereits seit Juli diesen Jahres solche Fördermöglichkeiten zusätzlich geschaffen.

Aber wir **fordern** junge Menschen auch stärker. Lehnen sie zumutbare Arbeitsangebote ab, so erhalten sie drei Monate lang mit Ausnahme der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung kein Arbeitslosengeld II.

4. Wir sorgen für eine **angemessene soziale Sicherung** der Arbeitsuchenden und erleichtern damit auch ihre Integration in Beschäftigung.

Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen werden in **die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung** einbezogen.

5. Wir wollen **finanzielle Härten** beim Übergang vom Arbeitslosengeld in die neue Leistung **abfedern**.

Die Empfänger von Arbeitslosengeld II erhalten innerhalb von zwei Jahren nach dem Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld einen befristeten **Zuschlag**, der sich nach dem ersten Jahr halbiert.

7. Die **Verantwortung** für die mit der Arbeitsvermittlung verbundenen **Aufgaben** zum einen und die **Finanzierung** zum anderen muss – unter Bündelung der vorhandenen Kompetenzen - **in Übereinstimmung** gebracht werden.

Die Bundesagentur für Arbeit wird **Träger** der neuen Leistung sein. Dadurch ist sichergestellt, dass bundesweit das **komplette Angebot an arbeitsmarktpolitischen Dienstleitungen flächendeckend** zur Verfügung steht. Die **Kommunen** sollen mit ihrer Kompetenz **bei der Integration von Langzeitarbeitslosen weiter aktiv beteiligt** werden.

Dafür wird die Bundesagentur gesetzlich verpflichtet, auf **bestehende Einrichtungen und Dienste zurückzugreifen**, bevor sie selbst eigene Einrichtungen und Dienste neu schafft.

Die Agenturen für Arbeit sollen eng mit den Kommunen zusammenarbeiten und auf deren **Verlangen Vereinbarungen über die Durchführung beschäftigungspolitischer Maßnahmen** schließen.

Die Agenturen für Arbeit sind ebenfalls zur **Zusammenarbeit mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes** verpflichtet, insbesondere den Trägern der freien Wohlfahrtspflege, Arbeitgebern und Gewerkschaften sowie Kammern.

Die Einbindung der kommunalen Beschäftigten in die **Job-Center** erfolgt **stufenweise**: In einer Übergangsphase erbringen die Kommunen die neuen **Leistungen für Arbeitsuchende** (ehemalige erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger) im **Auftrag der Bundesagentur** (gesetzlicher Auftrag).

**Ab 01.01.2007 ist die Übergangsphase abgeschlossen.** Alle Bezieher der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten ihre Leistungen in den Job-Centern von der Bundesagentur.

Ziel ist es, die Job-Center möglichst schnell zum Laufen zu bringen.

Die **Aufwendungen für alle Leistungen**, Transfers, Integrationsmaßnahmen, Personal und Verwaltung **trägt der Bund**. Die mittelfristig zu erwartenden Effizienzgewinne durch die intensivere Vermittlung und Betreuung werden zwischen Bund und Kommunen hälftig geteilt.