



## Marktnähe und Wirtschaftlichkeit

Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Beschluss

des Ausschusses für Arbeitsmarktfragen der BDA

Dezember 2005

## **I. Arbeitsmarktreformen in ein Gesamtkonzept für mehr Wachstum und Beschäftigung einbetten**

1. Die Reformen in der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit (BA) müssen zügig fortgesetzt und vertieft werden. Sie sind allerdings nur ein – wenn auch wichtiger – Baustein im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen Offensivstrategie zugunsten angemessener Rahmenbedingungen für Wachstum, mehr rentable Arbeitsplätze und einen Abbau der strukturell verfestigten Arbeitslosigkeit. Es bedarf dringend tiefgreifender und umfassender Reformen im Bereich der Steuer-, Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, aber auch des Arbeitsrechts, um in Deutschland tatsächlich „Vorfahrt für Beschäftigung“ zu erreichen.
2. Deutschland braucht eine moderne Arbeitsmarktverfassung, die notwendigen sozialen Schutz verbindet mit dem Fördern und Fordern von mehr Beweglichkeit und Flexibilität am Arbeitsmarkt. Ziel muss die schnelle Aufnahme von neuer zukunftssträchtiger Beschäftigung sein. Dies hat Vorrang vor einem starren Bestandsschutz bestehender Arbeitsplätze einerseits und der Alimentierung und Verwaltung von Arbeitslosen andererseits. Neben den Reformen in der Arbeitslosenversicherung und Bundesagentur für Arbeit kommt es dafür auf eine grundlegende Vereinfachung und beschäftigungsfreundliche Ausgestaltung des überregulierten, höchst kompliziert ausgestalteten und mit großer Rechtsunsicherheit behafteten Arbeitsrechts an.
3. Statt die notwendigen Reformen vorzunehmen, wurde über Jahrzehnte versucht, mit milliardenschwerer öffentlich geförderter Beschäftigung und zu einem erheblichen Teil marktfernen Weiterbildungsprogrammen Probleme am Arbeitsmarkt zu lösen. Das war falsch und im Ergebnis kontraproduktiv. Der frühere Bundeswirtschaftsminister Clement hat vor dem Bundesparteitag der SPD am 1. Juni 2003 völlig zu Recht festgestellt: „Es gibt keine Volkswirtschaft auf der Welt, die so viel Geld im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit eingesetzt hat wie wir in Deutschland. Daran gemessen ist der Erfolg minimal. Deshalb müssen wir die Arbeitsmarktpolitik ändern.“ Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung lag bis in die 80er Jahre noch bei drei Prozent. Er hat sich mehr als verdoppelt und beträgt schon seit Jahren 6,5 Prozent. Über lange Zeit wurden über einen überhöhten Beitrag zur Arbeitslosenversicherung die gesetzlichen Lohnzusatzkosten in die Höhe getrieben und damit ein

Teil der Arbeitslosigkeit sogar erst verursacht, zu deren Überwindung die Arbeitsmarktpolitik eigentlich beitragen sollte.

4. Reformen der Arbeitsmarktpolitik allein können die schwerwiegenden Arbeitsmarktprobleme nicht lösen, denn Arbeitsmarktpolitik schafft keine neuen Arbeitsplätze. Sie kann und muss einen schnellen Ausgleich am Arbeitsmarkt vor allem durch eine bessere Aktivierung und wesentlich gestärkte Vermittlung fördern. Der Beitrag, den reformierte Arbeitsagenturen zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten können, ist bedeutend, bleibt – gemessen an der Gesamtarbeitslosigkeit – aber sehr begrenzt: Selbst eine optimal arbeitende BA – zu deren Realisierung der eingeleitete Reformprozess konsequent fortgesetzt werden muss – kann die Arbeitslosenquote nur um rund einen Prozentpunkt senken. Dies entspricht etwa einer halben Million Arbeitslosen heute. Entsprechend geringere Ausgaben für Arbeitslosengeld einerseits und Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialversicherung andererseits könnten so jährlich positive fiskalische Effekte in Höhe von immerhin fast 10 Mrd. Euro generieren. Damit allein verbleiben aber immer noch rund 4 Millionen Arbeitslose.

## **II. Leitbild für die Neuausrichtung von Arbeitslosenversicherung und Bundesagentur für Arbeit**

1. Die Arbeitslosenversicherung muss auf eine Basissicherung beschränkt werden, die den Einzelnen in Zeiten vorübergehender Arbeitslosigkeit im Regelfall davor bewahrt, auf staatliche Hilfe angewiesen zu sein. Nur so wird ein angemessener Risikoausgleich zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen geschaffen und die staatlich erzwungene Abgabenlast begrenzt. Und nur so wird die Balance aus Solidarität der Versicherungsgemeinschaft und der Eigenverantwortung jedes Einzelnen gewahrt. Die Versicherungspflicht darf deshalb auch nicht über eine Basissicherung hinausgehen, damit dem Einzelnen die freie Entscheidung und Gestaltungsmöglichkeiten für eine weitergehende Eigenvorsorge verbleibt.
2. Versicherung und Vermittlung müssen in einheitlicher Verantwortung bleiben. Nur so kommt das finanzielle Interesse der Versicherung an einer möglichst schnellen Integration im Vermittlungsgeschäft zum Tragen und sind zielgerichtete Sanktionen in der Versicherung



„Marktnähe und Wirtschaftlichkeit“  
Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Berlin, Dezember 2005

(Sperrzeiten) bei mangelnder Mitwirkung von Arbeitslosen gewährleistet.

3. Die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung und die steuerfinanzierte Fürsorgeleistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige müssen klar voneinander getrennt werden. Schon der Begriff „Arbeitslosengeld II“ ist falsch, weil er suggeriert, dass es sich hierbei auch um eine Versicherungsleistung handelt.
4. Die Bundesagentur für Arbeit muss sich als schlanker leistungsfähiger Dienstleister am Arbeitsmarkt endlich auf die Kernaufgaben Vermittlung, streng vermittlungsorientierte Arbeitsförderung und die Gewährung von Lohnersatzleistungen konzentrieren. Sie darf sich nicht als Konkurrent zu privaten Anbietern („erster“ Dienstleister am Arbeitsmarkt) verstehen, sondern muss zur notwendigen deutlichen Stärkung der Vermittlung im Gegenteil soweit wie möglich private Dritte, d. h. insbesondere Zeitarbeitsunternehmen und private Arbeitsvermittler, für ihre eigenen Zwecke einsetzen. Deren Vermittlungserfolge werden so auch zu Erfolgen der BA, die perspektivisch eher das Vermittlungsgeschäft durch die Privaten managt als selbst vermittlerisch tätig ist.
5. Arbeitsmarktpolitik muss sich auf eine frühzeitige und ausreichende Aktivierung Arbeitsloser und deren schnelle Integration in den ersten Arbeitsmarkt fokussieren. Der gezielte Instrumenteneinsatz kann ein entscheidender Hebel sein, um Langzeitarbeitslosigkeit mit all ihren nachteiligen Folgen abzubauen, besser noch: gar nicht erst entstehen zu lassen. Das Arbeitsförderungsrecht muss dazu insgesamt vereinfacht und das Arbeitsförderungsinstrumentarium auf die nachgewiesenen erfolgreichen Maßnahmen konzentriert werden. Es gilt deshalb, über die Wirkungen und Kosten aller Maßnahmen vollständige Transparenz herzustellen, u. a. im Rahmen einer systematischen Evaluation, die auch eine gesamtwirtschaftliche Kosten- Nutzenrechnung umfasst.
6. Der heute viel zu hohe Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung muss um zwei Prozentpunkte auf 4,5 Prozent gesenkt werden, wie es nun erfreulicherweise auch in der Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD vorgesehen ist, unnötigerweise aber erst spät, nämlich 2007. Die BA selbst hat durch Ausschöpfung von Effizienzreserven im Wege der neuen Steuerung der Fördermaßnahmen nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit in den letzten Jahren hohe Milli-



„Marktnähe und Wirtschaftlichkeit“  
Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Berlin, Dezember 2005

ardenbeträge eingespart. Dieser Kurs muss konsequent beibehalten und durch gesetzliche Strukturreformen ergänzt werden, so dass mittelfristig die Beitragssatzsenkung dauerhaft in der Arbeitslosenversicherung selbst, d. h. ohne Zuschüsse aus Steuermitteln, erwirtschaftet werden kann. Der Vergleich mit früheren Beitragssätzen zeigt, dass bei einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage eine weitere Senkung des Beitragssatzes möglich ist.

### **III. BA zu einem leistungsfähigen Dienstleister am Arbeitsmarkt fortentwickeln**

Eine Fortsetzung der Reformen in der Arbeitslosenversicherung durch den Gesetzgeber ist auch Voraussetzung dafür, dass der vom Vorstand mit Unterstützung des Verwaltungsrates in der BA eingeleitete interne Reformprozess zu einem leistungsfähigen Dienstleister am Arbeitsmarkt zum Durchbruch und dauerhaften Erfolg führt.

1. Der Gesetzgeber muss rechtliche Bedingungen schaffen, damit sich die BA strikt auf ihre Kernaufgaben konzentrieren kann. Der interne Reformprozess wurde und wird weiterhin insbesondere durch die Überfrachtung der Bundesagentur für Arbeit mit versicherungsfremden Aufgaben wie der Fürsorgeleistung „Arbeitslosengeld II“ konterkariert. So wurde z. B. die Einführung der neuen Kundenzentren und der Handlungsprogramme für die Vermittler, die effektivere Arbeitsabläufe und letztlich deutlich mehr Zeit für die Kernaufgabe Vermittlung schaffen, durch die Belastung aus Hartz IV gravierend verzögert. Dies hat zur Folge, dass der überfällige Leistungssprung der BA in ihren Kernaufgaben bei der Beratung und Vermittlung von Arbeitssuchenden und der Verbesserung von Arbeitgeber orientierten Angeboten noch aussteht. Dabei wird die BA gerade in der Öffentlichkeit zu Recht vorrangig an ihrer Leistungsfähigkeit zur schnellen und passgenauen Vermittlung gemessen.
- Die Stärkung der kommunalen Verantwortung vor Ort für die Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II muss vorangetrieben werden. Die jetzige Mischzuständigkeit zwischen Kommunen und Arbeitsagenturen hat nicht nur zu einer flächendeckenden neuen Verwaltungsebene, sondern in den Arbeitsgemeinschaften zunächst auch zu einem Wirrwarr organisierter Verantwortungslosigkeit geführt. Bei einer kla-



„Marktnähe und Wirtschaftlichkeit“  
Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Berlin, Dezember 2005

ren Aufgabenverteilung zwischen der BA für die beitragsfinanzierte Versicherung einerseits und den Kommunen für die steuerfinanzierte Fürsorge (gegen entsprechende finanzielle Ausstattung) andererseits spräche nichts dagegen, dass die Kommunen Leistungen der Agenturen in Anspruch nehmen. Dies ist etwa denkbar im Rahmen einer Auftragserteilung gegen volle Kostenerstattung in den Kompetenzfeldern der BA (insbesondere Vermittlung, Berufsorientierung und Ausbildungsvermittlung sowie berufliche Rehabilitation).

- Die BA muss von allen versicherungsfremden, gesamtgesellschaftlichen Aufgaben entlastet werden. So muss die Auszahlung des Kindergeldes durch die Finanzbehörden wahrgenommen werden, weil diese Leistung nichts mit der Arbeitslosenversicherung zu tun hat und noch nicht einmal ein Bezug zum Arbeitsverhältnis besteht. Allein mit diesem Schritt könnte die BA sofort um rund 3000 Stellen „schlanker“ werden. Das Nachholen des Hauptschulabschlusses oder andere berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen müssen mittelfristig durch die Länder verantwortet werden, da nur dies ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeit für die schulische Bildung gerecht wird. Die Sprachförderung und Eingliederungshilfe für Spätaussiedler muss durch die Kommunen, die Förderung von Jugendwohnheimen durch die Länder erfolgen. Die Zeitarbeit muss als ganz normales Arbeitsverhältnis von der Überregulierung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) gänzlich befreit werden. Bis dahin sollte die Zulassung von Zeitarbeitsunternehmen sowie die Überwachung der Vorschriften des AÜG kurzfristig auf die Gewerbeämter übergehen, wenn dadurch nicht die Bekämpfung illegaler Praktiken erschwert wird. Die Durchführung des Anzeigeverfahrens zur Berechnung der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertenecht sollte von der BA auf die Integrationsämter übertragen werden. Es ist überdies zu prüfen, ob die BA auf Dauer ein eigenes, weitgehend aus Beitragsmitteln finanziertes Forschungsinstitut benötigt, oder ob sie nicht vielmehr im Wettbewerb Forschungsaufträge vergeben und sich so das notwendige spezifische Wissen verschaffen kann.
- Leistungen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik sollen soweit wie möglich nicht durch die BA selbst, sondern durch miteinander konkurrierende Privatanbieter erbracht werden. Nur ein effizienter Leistungswettbewerb kann Innovationen, Kostensenkungen und Qualitätsverbesserungen voranbringen. Für eine verbesserte Arbeitsvermittlung muss der vorhandene Vermittlungsgutschein fortentwickelt und optimiert werden. Dazu sollte eine Staffelung der Höhe des



„Marktnähe und Wirtschaftlichkeit“  
Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Berlin, Dezember 2005

Vermittlungsgutscheins entsprechend der Vermittlungsintensität, die für den Arbeitsuchenden erforderlich ist, eingeführt werden und gleichzeitig die Höchstgrenzen für Vermittlungsvergütungen gestrichen werden. Dies ermöglicht einerseits einen wirksameren Einsatz des Vermittlungsgutscheins aufgrund eines Profiling. Andererseits wird so ein Markt für höherwertige Vermittlungsleistungen geöffnet und der Arbeitsuchende befähigt, sich unabhängig von einem Vermittlungsgutschein oder aber durch Aufstockung des Vermittlungsgutscheinwertes eine bessere Vermittlungsleistung einzukaufen. Anstelle des fehlgeschlagenen Modells der subventionierten PSA sollen Arbeitsagenturen intensiv mit privaten Zeitarbeitsunternehmen kooperieren.

2. Die von Vorstand und Verwaltungsrat bereits eingeleitete Strukturreform der BA im Rahmen des neuen Führungs- und Steuerungssystems muss konsequent fortgesetzt und gesetzgeberisch flankiert werden:
  - Das auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Steuerungssystem ist weiter auszubauen und auf alle Bereiche, auch auf Rehabilitation und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen sowie die Benachteiligtenförderung in außerbetrieblicher Ausbildung, auszuweiten. Gerade hier müssen die Integrationsergebnisse deutlich gesteigert werden. Auch externe, bei privaten Anbietern eingekaufte Leistungen müssen in diesen Prozess einbezogen werden. Außerhalb des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente gilt es, das Handeln der Verwaltung als solches wirkungsvoll und effizient zu gestalten. Die Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung für alle Bereiche muss zügig angegangen werden.
  - Die Organisation der BA ist perspektivisch wesentlich zu verschlanken, auch verbunden mit flacheren Hierarchien. Für die notwendige personelle Verschlinkung wird mit der Konzentration auf die Kernaufgaben eine unverzichtbare und zugleich weit reichende Voraussetzung geschaffen. Mittelfristig ist ein zweistufiger Aufbau der Arbeitsverwaltung mit einer Zentrale und örtlichen Arbeitsagenturen mit Kundenzentren anzustreben. Die BA sollte prüfen, die Struktur ihrer Arbeitsagenturen nach regionalen Wirtschaftsräumen auszurichten, um ihre Aufgabe, den Ausgleich an Arbeitsmarkt zu fördern, möglichst optimal erfüllen zu können.
  - Voraussetzung dafür ist die Weiterentwicklung dezentraler Handlungsspielräume und Verantwortlichkeiten im Rahmen eines klaren



„Marktnähe und Wirtschaftlichkeit“  
Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Berlin, Dezember 2005

Systems zur Planung, Steuerung und Kontrolle der Arbeitsverwaltung insgesamt. So muss die Entscheidung über den Instrumenteneinsatz vor Ort erfolgen, immer verbunden mit der vollen Verantwortung für Integrationserfolge und Kosten. Um den notwendigen qualitativen Sprung in der Arbeitsvermittlung zu unterstützen, muss die Tätigkeit der Arbeitsvermittler stärker erfolgsorientiert vergütet werden. Damit kann das Interesse der Vermittler nicht nur an der Verbesserung der eigenen Leistung, sondern auch an einem optimierten Einsatz privater Dritter wesentlich gesteigert werden. Grundlage für mehr finanzielle Anreize im öffentlichen Dienst ist eine Überarbeitung der Entgelt- bzw. Tarifstruktur. Dazu müssen im Zuge des BA-Reformprozesses mit einer Umstrukturierung von Aufbau- und Ablauforganisation zunächst Tätigkeitsprofile neu definiert und sinnvoll zusammengefasst werden. Darauf aufbauend können unter Berücksichtigung der hierarchischen Struktur bzw. der Projektorganisation neue Funktions- und Leistungsstufen entwickelt werden. Damit verbunden ist die Zahlung eines funktionsabhängigen Grundgehalts, das durch eine leistungsabhängige Zulage ergänzt werden kann. Die Einordnung in eine Leistungsstufe kann dabei befristet erfolgen. Die alten Beförderungsstufen, die vorrangig auf die Dauer der Beschäftigung abstellen und gerade nicht auf Leistung, sowie langwierige Aufstiegswege würden damit abgelöst. Die BA hat bereits die Grundlagen für den Einstieg in diese neuen Strukturen gelegt. Nicht nur im öffentlichen Dienst, auch im Beamtenrecht müssen Möglichkeiten für eine erfolgsorientierte Vergütung und attraktive Aufstiegsmöglichkeiten eröffnet werden.

- Für einen substanziellen Beitrag zum Ausgleich am Arbeitsmarkt kommt es vor allem auf einen professionellen Arbeitgeberservice bei der Besetzung freier Stellen an. Ausreichende Servicezeiten in den Agenturen und den Call Centern sowie die bessere Erreichbarkeit der Vermittler sollten selbstverständlich sein. Wichtig ist auch, dass Unternehmen und Personalverantwortliche feste Ansprechpartner bzw. Service-Teams bekommen, gerade weil im Personalgeschäft eine vertrauensvolle und kontinuierliche Zusammenarbeit wichtig ist. Während diese Kooperation für Großkunden über die so genannten „Key-Account-Manager“ bei den Regionaldirektionen offenkundig weitgehend sichergestellt werden kann, muss dieser Service bei den Agenturen vor Ort gerade für kleinere und mittlere Unternehmen ausgebaut werden. Dazu gehören auch Betriebsbesuche, um Know-How über Personalbedarfe, Qualifikationsstrukturen, Rekrutierungs-



„Marktnähe und Wirtschaftlichkeit“  
Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Berlin, Dezember 2005

wege der Unternehmen etc. aufzubauen bzw. zu erweitern ebenso wie die Kooperation mit den Verbänden und Kammern.

- Die Bundesagentur muss kurzfristig insgesamt aus der enormen gesetzlichen Regelungsdichte herausgelöst werden, weil diese gerade erst zu bürokratischem Handeln führt. Der Gesetzgeber muss sich zurücknehmen und der BA mehr Freiraum für eigenverantwortliches, unternehmerisches Handeln einräumen. So sollte beispielsweise statt der bürokratisch engen Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung angestrebt werden, die Eckpunkte des BA-Haushaltes – d. h. Ausgaben und angestrebte Wirkungsziele – verbindlich in Zielvereinbarungen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter Beteiligung des Bundesfinanzministeriums festzulegen. Dabei kann ein entsprechender Kontrakt zwischen den beteiligten Ressorts und der BA auch über mehrere Jahre geschlossen werden. Dies ist auch deshalb sinnvoll, weil die Erhöhung der Handlungsspielräume und die damit verbundene bessere Steuerung nur zeitverzögert wirken kann. Wichtig ist in erster Linie, dass – wie heute schon im SGB II-Bereich – Globalbudgets für Verwaltungskosten und den Etat für Arbeitsmarktpolitik eingesetzt werden können. Überdies sollte es auch auf Ebene der einzelnen Arbeitsagenturen möglich sein, eingesparte Haushaltsmittel in das folgende Jahr zu übertragen, um so die Anreize für wirtschaftliches Handeln zu erhöhen. Mittelfristig ist eine Stärkung der Selbstverwaltung der Arbeitslosenversicherung erforderlich.

#### **IV. Pflicht-Arbeitslosenversicherung als Basissicherung für Zeiten temporärer Arbeitslosigkeit ausgestalten**

1. Die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung als eine Basissicherung für vorübergehende Zeiten der Arbeitslosigkeit erfordert, die Beitragbemessungsgrenze solange „einzufrieren“, bis sie nicht mehr auch Einkommen weit oberhalb des Durchschnittsverdienstes erfasst und absichert.
2. Um die Arbeitsplatz vernichtenden Personalzusatzkosten zurückzuführen, müssen alle versicherungsfremden Aufgaben, die (zunächst) von der BA weiter durchgeführt werden sollen, konsequent aus der Beitrags- in die Steuerfinanzierung überführt werden. Beiträge zur Arbeitslosenversicherung dürfen den Beitragszahlern nur noch zur Finanzierung der Kernaufgaben der Bundesagentur für Arbeit abver-



„Marktnähe und Wirtschaftlichkeit“  
Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Berlin, Dezember 2005

langt werden. Insbesondere ist die systemwidrige Belastung der Beitragszahler durch den so genannten „Aussteuerungsbetrag“, der derzeit für Übertritte aus dem Versicherungs- in das Fürsorgesystem fällig wird, sofort zu beenden. Der Aussteuerungsbetrag ist im Steuerungssystem der BA zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit nicht nur überflüssig, sondern führt im Gegenteil sogar dazu, dass die Förderung von Arbeitslosen mit erheblichen Vermittlungserchwernissen im Falle von erfolglosen Integrationsversuchen zusätzlich verteuert wird. Da der Aussteuerungsbetrag wie Steuerzahlungen unmittelbar in den Bundeshaushalt fließt, ist er zudem verfassungsrechtlich höchst zweifelhaft.

3. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung für den Versicherten müssen konsequent mit ausreichenden Anreizen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit bzw. zur intensiven Eigenbemühung für eine schnelle neue Arbeitsaufnahme ausgestaltet werden. Auf Grund der erforderlichen Konzentration der Arbeitslosenversicherung auf eine Basissicherung sind Wahltarife in der Arbeitslosenversicherung abzulehnen. Eine über die Basissicherung hinausgehende Absicherung muss vielmehr der Eigenverantwortung des Arbeitnehmers überlassen bleiben.
- Die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von bislang maximal 32 auf 18 Monate war ein richtiger Schritt. Für mehr Beschäftigungsanreize für ältere Arbeitslose muss der Arbeitslosengeldbezug jedoch auf maximal 12 Monate festgelegt werden, wie dies bis 1985 auch schon der Fall war. Längere Bezugszeiten sind mit dem Charakter der Arbeitslosenversicherung als Basissicherung für Zeiten temporärer Arbeitslosigkeit nicht vereinbar. Sie bilden darüber hinaus vor allem für ältere Arbeitslose gerade keine Brücken in neue Beschäftigung, sondern lediglich in die Frührente. Sie sind auch nicht etwa aufgrund des für die Arbeitslosenversicherung maßgeblichen Prinzips von Leistung und Gegenleistung (Äquivalenzprinzip) erforderlich, da sich dies in der Risikoversicherung sinnvollerweise nur auf Beitragshöhe und Leistungshöhe bezieht. Eine verlängerte Bezugsdauer findet damit nicht nur in der Dauer der Beitragszahlungen keinen Anknüpfungspunkt, sondern würde auch gegen Sinn und Zweck der Arbeitslosenversicherung verstoßen, weil sie hinsichtlich einer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sogar kontraproduktiv wirkt.



„Marktnähe und Wirtschaftlichkeit“  
Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Berlin, Dezember 2005

- Der Leistungssatz beim Arbeitslosengeld sollte einheitlich 60 Prozent betragen. Die jetzige Familienförderung mit einem erhöhten Arbeitslosengeld von 67 Prozent hat in der Arbeitslosenversicherung nichts zu suchen. Die Förderung von Familien ist wichtig, muss aber ausschließlich aus Steuermitteln finanziert werden.
  - Vor den Bezug des Arbeitslosengeldes sollte eine Wartezeit von einem Monat Beschäftigungslosigkeit geschaltet werden. So kann bei Zeiten kurzer Arbeitslosigkeit von unter einem Monat nicht nur der für die Auszahlung von Arbeitslosengeld entstehende unverhältnismäßig hohe Aufwand vermieden werden kann. Vor allem kann auch auf das mit der Verpflichtung zur frühzeitigen Arbeitslosmeldung verbundene bürokratische Sanktionssystem für jeden Tag der verspäteten Meldung bei der Arbeitsagentur verzichtet werden, weil durch die Wartezeit ein ganz unbürokratischer Anreiz für den einzelnen besteht, Zeiten der Arbeitslosigkeit zu vermeiden.
  - Die so genannte „58er-Regelung“, nach der ältere Arbeitslose der Vermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen müssen, zugleich aber volle Leistungen beziehen (§ 428 SGB III), muss endlich auslaufen. Es ist unverständlich, warum dieser Baustein einer überholten Frühverrentungsphilosophie bis 2008 fortgeschrieben worden ist. Dies nimmt gerade auch Arbeitsagenturen den Anreiz, gezielt für ältere Arbeitslose alle Anstrengungen zu unternehmen, um die betroffenen Menschen wieder in Arbeit zu bringen.
  - Die Teilnahme an Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen sowie die Zahlung von Transferkurzarbeitergeld, Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss dürfen nicht zu einer Verlängerung des Arbeitslosengeldanspruchs führen, sondern müssen im Verhältnis 1 : 1 auf einen Arbeitslosengeldanspruch angerechnet werden. Wer derzeit mit einer solchen Maßnahme unterstützt wird, erhält den Lebensunterhalt plus einer weiteren Förderung. Deshalb ist nicht einzusehen, dass er bisher gegenüber dem „nur“ Arbeitslosengeldbezieher sogar noch durch eine Verlängerung der Förderzeit besser gestellt wird.
4. Die Selbstverwaltung der Arbeitslosenversicherung sollte gestärkt werden, um eine größere Staatsferne und Unabhängigkeit von den aktuellen Haushaltslagen des Bundes zu erreichen. Alle bisherigen Verwässerungen der Versicherungsleistungen und Überladungen der BA mit versicherungsfremden Auf- und Ausgaben gingen von der Politik aus. Konsequenterweise muss dann aber auch die Defi-



„Marktnähe und Wirtschaftlichkeit“  
 Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Berlin, Dezember 2005

zithaftung des Bundes entfallen. Dies unterstreicht auch die klare Trennung von beitragsfinanzierten Versicherungsaufgaben und steuerfinanzierten Staatsaufgaben.

- Notwendig ist eine konsequente paritätische Selbstverwaltung der Beitragszahler. Eine Beteiligung der öffentlichen Hand durch Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen ist entbehrlich und mit der angestrebten „Staatsferne“ der Arbeitslosenversicherung nicht vereinbar.
- Anzustreben ist die vollständige Beitrags- und Haushaltsautonomie der selbstverwalteten Arbeitslosenversicherung bei gleichzeitigem Aufbau einer Risikovorsorge in Form einer Schwankungsreserve.
- Der Verwaltungsrat der BA ist noch deutlicher auf ein strategisch kontrollierendes Aufsichtsgremium im Rahmen eines dualen Führungssystems zu konzentrieren. Klar getrennt vom Aufgabenbereich des Verwaltungsrates ist das operative Geschäft der Bundesagentur, das in der alleinigen Verantwortung des Vorstands liegt.

## V. Instrumente der Arbeitsförderung vereinfachen und wirksam gestalten

1. Der gegenwärtige komplizierte BA-Instrumentenkasten mit über 75 Einzelmaßnahmen muss insgesamt auf den Prüfstand gestellt werden, wie dies in der Koalitionsvereinbarung der CDU/CSU/SPD bis spätestens zum Jahr 2007 vereinbart ist. Alle unwirksamen und ineffizienten Maßnahmen müssen abgeschafft und die verbleibenden Instrumente zu Gunsten eines flexibleren und zielgerichteten Einsatzes durch den Vermittler im Einzelfall vereinfacht werden. Dies ist Voraussetzung für einen noch wirkungsvolleren und wirtschaftlicheren Mitteleinsatz im Rahmen der neuen Steuerung der BA. Zugleich müssen auch die arbeitsmarktpolitischen Instrumente und Programme der Bundesländer auf Effizienz und Effektivität ausgerichtet werden, damit die positive Entwicklung im Bereich der Arbeitsverwaltung nicht wieder konterkariert wird.
- Statt Arbeitgebern durch Eingliederungszuschüsse temporäre Minderleistungen des Arbeitslosen auszugleichen (mit Ausnahme der Eingliederungszuschüsse für schwerbehinderte Menschen) sollten die Arbeitsagenturen darauf dringen, Eingliederungen in solchen Fällen durch abgesenkte Einstiegsgehälter zu ermöglichen. Die Tarif-



„Marktnähe und Wirtschaftlichkeit“  
Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Berlin, Dezember 2005

vertragsparteien – sind abhängig von der Branchensituation – aufgerufen, entsprechende Vereinbarungen zu prüfen. Auf diesem Weg können vorübergehende individuelle Minderleistungen, die im Einzelfall eine Eingliederungsbarriere darstellen, kompensiert werden. Durch das Instrument der Eingliederungszuschüsse werden die Kosten individueller Minderleistungen sozialisiert, entfallen die Anreize für den Einzelnen sich darum zu bemühen, solche Minderleistungen gar nicht erst entstehen zu lassen, und werden nicht zuletzt erhebliche Mitnahmeeffekte ausgelöst.

- Als Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung sind unter den Kriterien von Integrationswirkung und wirtschaftlichem Mitteleinsatz vorrangig eher kurze Anpassungsqualifikationen und Trainingsmaßnahmen einzusetzen. Im Rahmen der aktiven Steuerung durch die BA wurde hier bereits viel erreicht. Vor allem bei Jüngeren ohne Qualifikation können durchaus auch längere Maßnahmen den Einstieg in den Arbeitsmarkt befördern, wobei die Finanzierung dann aber als allgemeine gesellschaftspolitische Aufgabe nicht aus Beitragsmitteln erfolgen darf, sondern steuerfinanziert erfolgen muss.
- Bei der grundsätzlich sinnvollen Förderung der Selbstständigkeit durch die Arbeitslosenversicherung haben sich aufgrund falscher gesetzlicher Rahmenbedingungen in großem Umfang Mitnahme- und Missbrauchseffekte eingestellt. Die hochgeschneelte Zahl der Neuanmeldungen zum Jahreswechsel 2004/2005 mit In-Kraft-Treten von Hartz IV belegt, dass es sich in vielen Fällen nicht um eine echte, dauerhafte Selbstständigkeit handeln kann. Vielmehr handelte es sich oftmals um eine reine Ausweichreaktion, wenn kein Anspruch auf Arbeitslosengeld II bestand, oder dieser Anspruch geringer gewesen wäre, als der Existenzgründungszuschuss. Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschüsse müssen daher in das Ermessen der Vermittler vor Ort gestellt werden, um eine arbeitsmarktpolitisch sinnvolle Steuerung zu ermöglichen. Außerdem sollten beide Instrumente zu einer einheitlichen Leistung zusammengeführt werden, wobei die Förderung die Restdauer des Arbeitslosengeldanspruchs nicht übersteigen sollte. Weiterhin sollte nach einer erneuten Arbeitslosmeldung auf den Arbeitslosengeldanspruch die Dauer der Existenzförderung angerechnet werden.
- In der Praxis nur wenig genutzte Instrumente sollten in der Liste gesetzlicher Detailvorschriften gestrichen werden: Job-Rotation, Lohnzuschuss für Ungelernte, Lohnzuschuss für von Arbeitslosigkeit Bedrohte, Beschäftigung begleitende Eingliederungshilfen, Arbeiten und Lernen im Rahmen von ABM. Ebenso abzuschaffen sind kleinteilige



„Marktnähe und Wirtschaftlichkeit“  
Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Berlin, Dezember 2005

Erstattungen mit hohem bürokratischem Aufwand, z. B. für Fotos, Kopien etc. Das heißt nicht, dass solche Förderungen durch den Arbeitsvermittler damit völlig ausgeschlossen sind. Wenn er sie im Einzelfall im Einklang mit der Steuerungslogik der BA anwenden möchte, ist ihm dies unbenommen.

2. Unabhängig von der Forderung, Instrumente zu vereinfachen und abzuschaffen, sollte geprüft werden, ob perspektivisch jegliche Instrumente durch eine gesetzliche Generalklausel in Verbindung mit Globalbudgets entfallen können. Angesichts der strikten Steuerung in der BA nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit muss sich der Vermittler bei der Wahrnehmung seiner verbreiterten Handlungsmöglichkeiten ohnehin an den transparenten Ergebnissen messen lassen und diese verantworten. Die Förderung muss sich im Einzelfall am individuellen Bedarf des Arbeitslosen orientieren und darf nur nach einem konsequenten Profiling eingesetzt werden, wenn keine Möglichkeit auf eine unmittelbare Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt besteht.
3. Um zu weiterhin erhöhten Wirkungen der eingesetzten Maßnahmen zu gelangen, sollten u. a. auch die Vergütungen von Drittleistungen stärker am Eingliederungserfolg ausgerichtet werden.

## **VI. Arbeitslosigkeit und Beschäftigungssituation in der Arbeitsmarktstatistik transparent und realistisch abbilden**

Ziel der Reform der Arbeitslosenstatistik muss sein, Bewegungen am Arbeitsmarkt und die tatsächliche Verfügbarkeit der Arbeitssuchenden realistischer abzubilden als bisher. Nur so können der Handlungsbedarf am Arbeitsmarkt besser identifiziert und Reformen im Bereich der Arbeitsförderung gezielter angegangen werden. Heute wird die Situation am Arbeitsmarkt leider in vielen Bereichen irreführend dargestellt, weil bestimmte Gruppen von Arbeitslosen in der Statistik nicht gezählt werden und künstliche Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt nach wie vor wie „normale“ Beschäftigung im Markt gezählt wird. Im Ergebnis fällt die Zahl der Arbeitslosen niedriger aus, steigt die Zahl der Erwerbstätigen, die der offenen Stellen und auch die Zahl der Integrationen in den Arbeitsmarkt.

1. Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, insbesondere an Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen ebenso wie Personen



„Marktnähe und Wirtschaftlichkeit“  
Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Berlin, Dezember 2005

im Marktersatz (ABM, öffentliche Arbeitsgelegenheiten) oder im erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld (§ 428 SGB III), müssen künftig in der Arbeitslosenstatistik auch als arbeitslos ausgewiesen werden.

2. Die Zahl der Erwerbstätigen und auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten müssen nach erstem Arbeitsmarkt und Maßnahmeteilnehmern differenziert werden.
3. Die statistische Aufblähung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebotes durch künstliche Beschäftigung muss beseitigt werden. Angebote für eine Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt (z. B. öffentliche Arbeitsgelegenheiten) dürfen nicht als offene Stellen registriert, eine Zuweisung in eine solche Maßnahme nicht als Vermittlung gezählt werden.



„Marktnähe und Wirtschaftlichkeit“  
Eckpunkte für die Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit

Berlin, Dezember 2005