

25.11.02**Empfehlungen
der Ausschüsse**AS - Fz - In - K - Wizu **Punkt 43 b** der 783. Sitzung des Bundesrates am 29. November 2002

Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**A****1. Der federführende Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik (AS),****der Finanzausschuss (Fz),****der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In) und****der Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetz gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes die Einberufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung des Gesetzes zu verlangen.

(bei Ablehnung
entfallen
Ziffern 2
bis 19)

AS**2. Begründung*:**

Das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist - auch in Zusammenschau mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - nicht geeignet, den deutschen Arbeitsmarkt grundlegend zu reformieren und die Bedingungen für mehr Beschäftigung in Deutschland entschei-

* Die Ziffern 2 bis 19 sind vielfach deckungsgleich (vgl. z. B. Ziffern 2 und 7), ohne dass sie voll übereinstimmen oder sich ausschließen. Sofern nicht anders angegeben (vgl. Ziffern 3, 8 und 12) werden sich überlappende Ziffern bei gleichzeitiger Annahme ggf. redaktionell im Beschluss angepasst.

Ausgeliefert am 26. NOV. 2002

dend zu verbessern.

Die wenigen positiven Ansätze, wie z.B. die beschleunigte Vermittlung von Arbeitslosen, beschränken sich auf einen verbesserten Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Die beiden Gesetze leisten insgesamt keinen positiven Beitrag zur notwendigen strukturellen Reform des Arbeitsmarktes in Deutschland. In wesentlichen Punkten verschlechtert die gesetzliche Ausgestaltung der Hartz-Vorschläge die Rahmenbedingungen für Beschäftigung.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das vorliegende Gesetz vor allem in folgenden Bereichen grundlegend zu überarbeiten ist:

AS 3.

a) Brückengeld für ältere Arbeitnehmer

Der Bundesrat lehnt die Einführung des Brückengeldes für ältere Arbeitnehmer über 55 Jahre ab, da dadurch die Frühverrentung gefördert und die Reintegration älterer Menschen in den Arbeitsmarkt erschwert wird. Letztlich hat sie zum Ziel, ältere Arbeitslose aus der Arbeitslosenstatistik zu nehmen, statt Anreize zur Arbeitsaufnahme zu schaffen.

Zudem wird die Finanzierbarkeit des Brückengeldes nicht ausreichend dargelegt. Es wird zu einer deutlichen Mehrbelastung der Sozialversicherung kommen. Konsequenzen aus dem demographischen Wandel werden hinausgeschoben und führen zu einer unverantwortlichen Belastung gegenwärtiger und kommender Generationen. Eine Verjüngung der Belegschaft auf dem Rücken des Sozialversicherungssystems ist nicht hinnehmbar.

In wenigen Jahren wird die Frühverrentungspraxis zu einem nicht aufzufangenden Fachkräftemangel führen.

Angesichts der demografischen Entwicklung ist dieser "resignative" Ansatz das falsche Signal. Notwendig wären dagegen gezielte Wiedereingliederungsmaßnahmen für diesen Personenkreis, um die Erwerbstätigenquote der über 50jährigen zu steigern.

Wie die Einführung der PSA führt auch die Einführung des Brückengeldes zu einer Schönung der Arbeitslosenstatistik, da die Empfänger von Brückengeld nicht mehr als Arbeitslose geführt werden.

Richtig ist vielmehr eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit in Richtung gesetzliches Rentenalter. Dazu bedarf es vor allem einer gezielten Weiterbildung und Qualifizierung gerade auch der Älteren und einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts, wie beispielsweise mit dem Optionsmodell (Verzicht auf Kündigungsschutzklage gegen Abfindung bei Abschluss des Arbeitsvertrags, um älteren Arbeitnehmern neue Einstellungschancen zu eröffnen.)

AS 4.

b) Ich-AG (Existenzgründungszuschuss)

Der Abbau der Schwarzarbeit und die Förderung der Gründung einer selbständigen Existenz sind wichtige Anliegen um den desolaten Arbeitsmarkt zu reformieren.

Der Bundesrat sieht die Ausgestaltung der Ich-AG's allerdings äußerst kritisch.

Die Regelung wird zu einem Verdrängungswettbewerb im kleinen Handwerk führen und so Existenzen vernichten. Arbeitsplätze im Mittelstand werden verloren gehen.

Der Bundesrat sieht zudem eine beträchtliche Missbrauchsgefahr durch eventuelle Umwandlungen bisher voll steuerpflichtiger Tätigkeiten. Personen, die ansonsten eine reguläre, nicht bezuschusste Tätigkeit aufgenommen hätten, werden in die "Scheinselbständigkeit" der Ich-AG's abwandern.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass in erster Linie echte Selbständigkeit gefördert werden muss und kein künstlicher Arbeitsmarkt konstruiert werden darf, der ohne massive Subventionierungen nicht existieren könnte. Der richtige Weg wäre, die Regelungen, wie sie durch das Gesetz zur Förderung der Selbständigkeit vom 20.12.1999 eingeführt wurden, zurückzunehmen und durch solche zu ersetzen, die zu einer angemessenen Abgrenzung zwischen der Sphäre der sozialrechtlichen Absicherung auf der eine Seite und der unternehmerischen Entfaltung, aber auch des unternehmerischen Risikos, auf der anderen Seite führen.

AS 5. c) Mini-Jobs/Niedriglohnbereich

Bezüglich der Neuregelung für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse bestehen erhebliche Bedenken. Der Niedriglohnbereich wird hierdurch nur sehr wenig aktiviert werden können. Denn das vorgesehene Modell betrifft wegen der Beschränkung auf haushaltsnahe Dienstleistungen nur einen kleinen Teil des Beschäftigungspotentials. Und im über 500 € liegenden Bereich setzt – entgegen den Vorstellungen der Hartz-Kommission, die zur Aktivierung der Niedriglohnbereichs noch eine Reduzierung bei der Sozialabgabenlast zwischen 501 € und 1.000 € angestrebt hat – die Abgabenlast voll ein. Die Ausgestaltung ist im übrigen zu bürokratisch und belastet zudem die Rentenkassen durch niedrigere Pauschalbeiträge.

Es bedarf daher eines viel umfassenderen Ansatzes zur Aktivierung des Niedriglohnbereichs, wie es das "Kleine-Jobs-Gesetz" (BR-Drs. 803/02) darstellt, mit folgenden Eckpunkten:

- Bei der Geringfügige Beschäftigung:
 - "Kleine Jobs" der Union gilt für alle Arbeitnehmer und auch für Nebenjobs.
 - Geringfügigkeitsgrenze auf 400 € erhöhen.
 - Keine Sozialversicherungspflicht bis 400 €.
 - Arbeitgeber zahlt Pauschalsteuer von 20 %, die an Sozialversicherung abgeführt wird.
- Für den Niedriglohnbereich von 401 € bis 800 €:

Zusätzlich Bereich der niedrig entlohnnten Beschäftigung (von 401 bis 800 €) aktivieren: Reduzierter Arbeitnehmeranteil bei den Sozialversicherungsbeiträgen mit linearer Anhebung.

- Steuerliche Absetzbarkeit von Aufwendungen für hauswirtschaftliche Tätigkeiten bis zu 9.204 € zur Aktivierung von Beschäftigung im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich nötig (BR-Drs. 380/01 und 412/01).

Unter föderalistischen Gesichtspunkten auf keinen Fall hinnehmbar ist die Festlegung der Bundesknappschaft als Einzugsstelle für die Mini-Jobs. Der Bundesrat verwahrt sich gegen diese neuerliche Tendenz zum Zentralismus.

AS 6. d) Jobcenter

Der Bundesrat stellt fest, dass die Regelungen zum "Job Center" weiter hinter den Vorstellungen der Hartz-Kommission als "Neues Arbeitsamt" zurückbleiben.

Die Jobcenter sind in der Ausgestaltung bloße Gemeinsame Anlaufstellen von Arbeitsämtern und Sozialämtern. Notwendig wäre es außerdem, auch schon für die Gemeinsame Anlaufstelle die Kostenfrage zu regeln. Der Bundesrat hat bereits weitergehende Vorstellungen über die die Ausgestaltung und Tätigkeit von Job-Centern im "Offensiv-Gesetz" dargelegt (BR-Drs. 52/02), die aufgegriffen werden sollten.

Fz 7. Das "Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" ist – auch in Zusammenschau mit dem "Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" – nicht geeignet, die notwendigen Voraussetzungen für mehr Beschäftigung in Deutschland zu schaffen.

Die wenigen positiven Ansätze beschränken sich auf einen verbesserten Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. In wesentlichen Punkten verschlechtern die Gesetze jedoch die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt erheblich. Sie leisten keinen positiven Beitrag zu den notwendigen strukturellen Reformen des Arbeitsmarktes in Deutschland.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das "Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" grundlegend zu überarbeiten ist:

Fz 8. a) Brückengeld für ältere Arbeitnehmer

(Ziff. 8
entfällt bei
Annahme
von Ziff. 3
oder 12)

Der Bundesrat sieht die Einführung des Brückengeldes für ältere Arbeitnehmer über 55 Jahre sehr kritisch, da dadurch die Frühverrentung gefördert wird. Dies führt zu einer deutlichen Mehrbelastung der Sozialversicherungssysteme. Vor diesem Hintergrund wird die Frage der Finanzierbarkeit des Brückengeldes im Gesetz nicht hinreichend dargelegt. Vielmehr wären angesichts der demografischen Entwicklung gezielte Wiedereingliederungsmaßnahmen erforderlich, um die Erwerbstätigenquote der über 50-jährigen zu steigern. Wie die Einführung der PSA dient auch die Einführung des Brückengeldes hauptsächlich einer Schönung der Arbeitslosenstatistik, da die Empfänger von Brückengeld nicht mehr zur Gruppe der Arbeitslosen gezählt werden.

Fz 9. b) Ich-AG (Existenzgründungszuschuss)

Der Abbau der Schwarzarbeit und die Förderung der Gründung einer selbständigen Existenz sind wichtige Anliegen zur Erhöhung der Beschäftigung. Der Bundesrat sieht die Ausgestaltung der Ich-AG allerdings kri-

tisch, da sie zu einem Verdrängungswettbewerb im kleinen Handwerk führen und so bestehende Existenzen vernichtet wird. Der Bundesrat befürchtet zudem einen beträchtlichen Missbrauch durch die Umwandlung bisher voll steuerpflichtiger Tätigkeiten.

Fz 10. c) Mini-Jobs

Auch in diesem Bereich bestehen erhebliche Bedenken. Das vorgesehene Modell schöpft nur einen kleinen Teil des Beschäftigungspotentials im Bereich der geringfügigen Beschäftigung aus. Im Bereich über 500 € setzt die Abgabenlast sofort voll ein. Die Ausgestaltung ist zu bürokratisch.

Wi 11. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die viel zu hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland nur durch ein Bündel von abgestimmten Maßnahmen der Wirtschafts-, Finanz-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Ordnungspolitik nachhaltig verringert werden kann. Die Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (Hartz-Kommission) zielen vorrangig auf eine effizientere Arbeitsvermittlung ab, sie sind jedoch ungeeignet, um neue Arbeitsplätze zu schaffen. Eine grundlegende Verbesserung der Arbeitsplatzsituation in Deutschland setzt über die Intensivierung der Vermittlung weitere Maßnahmen voraus, die eine Stärkung der Wachstumskräfte in Deutschland bewirken. Das vom Sachverständigenrat vorgelegte 20-Punkte-Programm enthält dafür wichtige Anhaltspunkte, die bei der Überarbeitung der vorgelegten Gesetze zu berücksichtigen sind.

Im Übrigen sind die dem Gesetz zugrundeliegenden Kostenprognosen insgesamt unrealistisch, insbesondere sind die prognostizierten Entlastungswirkungen auf den Bundeshaushalt nicht zu erwarten; die unrealistischen Kostenprognosen sind durch eine realistische Einschätzung der Gesamtlage zu ersetzen.

Darüber hinaus sind folgende Eckpunkte zu beachten:

Wi 12. a) Das Brückengeld ab dem 55. Lebensjahr dient vorrangig der Statistikkosmetik und beschleunigt den Trend zur Frühverrentung; angesichts der demografischen Entwicklung handelt es sich um eine fundamentale Fehlentscheidung; es ist ersatzlos zu streichen.

Wi 13. b) § 428 SGB III ist einer der gravierendsten Fehlanreize zur Frühverrentung. Die Inanspruchnahme des § 428 SGB III hat seit Anfang 2001 drastisch zugenommen. Im Oktober 2002 haben von dieser Vorschrift bundesweit mehr als 300.000 Personen Gebrauch gemacht. Damit ist für die kommenden Jahre eine neue Frühverrentungswelle vorprogrammiert, welche die finanziellen Verhältnisse der Rentenversicherung schwer belasten wird. Sie wird zu einem weiteren Anstieg der Rentenbeiträge und der Arbeitskosten führen.

Angesichts der demografischen Entwicklung ist es dringend notwendig, das tatsächliche Renteneintrittsalter, das gegenwärtig im Durchschnitt bei ca. 60 Jahren liegt, dem gesetzlichen Renteneintrittsalter von 65 Jahren anzunähern. Eine Beibehaltung des § 428 SGB III würde dieses Ziel massiv konterkarieren.

Außerdem wäre eine Beibehaltung des § 428 SGB III ein massiver Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit. Denn mit dieser Vorschrift wird

das frühzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt subventioniert, was die aktiven Beitragszahler finanzieren müssen, ohne selbst Aussichten zu haben, zu einem späteren Zeitpunkt in den Genuss dieser Frührentensubvention zu kommen. Denn es ist bereits heute offenkundig, dass eine langfristige Beibehaltung des § 428 SGB III mangels Finanzierbarkeit nicht möglich ist.

Schließlich trägt § 428 SGB III zu einem Anstieg der Schwarzarbeit bei, weil angenommen werden muss, dass zahlreiche erwerbsfähige Leistungsbezieher die erhaltenen Leistungen mittels einer Tätigkeit in der Schattenwirtschaft aufbessern.

Um die Fortsetzung dieser dramatischen Fehlentwicklungen zu verhindern, muss § 428 SGB III umgehend gestrichen werden.

Wi 14. c) Die Zulassung von Mini-Jobs mit einem Einkommen von bis zu 500 €/Monat nur im Bereich der hauswirtschaftlichen Dienstleistungen greift zu kurz; anzustreben ist eine Ausweitung dieser Regelung auf den gesamten Niedriglohnbereich.

Wi 15. d) Für Beschäftigungsverhältnisse im Einkommensbereich zwischen 500 und 800 Euro sollen abgestufte Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen eingeführt werden.

Wi 16. e) Bei der Einführung der "Ich-AG" bzw. "Familien-AG" handelt es sich letztlich um Existenzgründungszuschüsse für Arbeitnehmer, die ihre Arbeitslosigkeit beenden und sich selbständig machen; diese Regelungen sind so auszugestalten, dass Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten sonstiger Existenzgründer und zu Lasten bestehender Betriebe, insbesondere des Handwerks, vermieden werden.

Insbesondere sollte die gesetzliche Definition einer selbständigen Tätigkeit im SGB IV muss grundlegend überarbeitet werden. Dabei müssen Hemmnisse für Existenzgründungen, die durch die Regelungen zur so genannte Scheinselbstständigkeit im Jahr 1999 eingeführt worden sind, beseitigt werden. Grundsätzlich muss künftig gelten, dass Selbstständige auch sozialversicherungsrechtlich als selbstständig eingestuft werden. Der Sonderregelung des § 7 Abs. 5 SGB IV für Personen, die im Rahmen einer "Ich-AG" tätig sind, bedarf es dann nicht mehr.

Wi 17. f) Der neu eingefügte § 35a EStG ist grundlegend zu überarbeiten, um wirksame steuerliche Anreize für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen zu erreichen.

Die Möglichkeiten zur Ermäßigung der tariflichen Einkommensteuer sind nicht ausreichend.

Der Bundesrat hat bereits am 22. Juni 2001 in der "Entschließung des Bundesrates zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in hauswirtschaftlichen Dienstleistungsagenturen" (BR-Drs. 380/01 - Beschluss) die Bundesregierung aufgefordert, alsbald eine Regelung vorzulegen, mit der durch steuerliche Maßnahmen die Inanspruchnahme von hauswirtschaftlichen Dienstleistungen über Agenturen wirksam verbessert wird. Zudem sollen damit positive Arbeitsmarkteffekte durch die Schaffung zusätzlicher sozi-

alversicherungspflichtiger Arbeitsplätze – auch im Hinblick auf die Bekämpfung der Schwarzarbeit – erzielt werden.

Im Bericht der Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" ("Hartz-Vorschläge") wird vorgeschlagen: "Deshalb wird Privathaushalten für die Beauftragung von haushaltsnahen Dienstleistungen die Möglichkeit des Abzugs von der Steuerschuld eingeräumt. Der Abzug von der Steuerschuld muss so bemessen sein, dass sich Schwarzarbeit für den nachfragenden Haushalt nicht mehr lohnt. Der Steuerabzug gilt u.a. für die Beschäftigung von Mini-Jobs, regulär sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern sowie für die Beauftragung von Ich-AG's und Dienstleistungsagenturen/Unternehmen im privaten Haushalt. Hierzu wird ein unbürokratisches Verfahren angewandt. Für Einkommensschwache und Rentenhaushalte ist die Einführung einer steuerlichen Gutschrift zu prüfen."

Dieser Forderung trägt die Neuregelung des § 35a EStG nicht Rechnung.

- Wi 18. g) Artikel 9 des Gesetzes (Änderung des Berufsbildungsgesetzes) geht in seinen Detailregelungen über das Notwendige hinaus.

Zur Definition des begünstigten Personenkreises sollte der Entwicklungsstand der Personen maßgebend sein. Eine weitere, möglicherweise diskriminierende Festlegung von Benachteiligungen, wie "lernbeeinträchtigt" sollte unterbleiben.

Die sozialpädagogische Betreuung (§ 50 Abs. 2 BBiG) sollte nicht zwingend erforderlich sein; ferner ist die Kostentragung zu regeln.

Qualifizierungsbausteine (§ 51 BBiG) dürfen nicht zu einer Aushebelung des dualen Berufsausbildungssystems führen.

- Wi 19. h) Artikel 10 des Gesetzes (Änderung der Handwerksordnung) ist zu streichen. Die vorgesehene Einfügung wäre systemwidrig; die Gesetzesbegründung ist nicht zutreffend.

B

20. Der **Ausschuss für Kulturfragen** empfiehlt dem Bundesrat, dem Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 und 105 Abs. 3 des Grundgesetzes **nicht** zuzustimmen.