

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Drucksachen 15/25, 15/77, 15/91 –

Anrufung des Vermittlungsausschusses

I.

Der Bundesrat hat in seiner 783. Sitzung am 29. November 2002 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 15. November 2002 verabschiedeten Gesetz gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes die Einberufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung des Gesetzes zu verlangen.

Begründung

Das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ist – auch in Zusammenschau mit dem „Zweiten 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 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.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ insbesondere in folgenden Bereichen grundlegend zu überarbeiten ist:

a) Personal-Service-Agenturen (PSA)

Der Ansatz, über eine vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung (PSA) Arbeitslosen neue Beschäftigungs- und Integrationschancen zu eröffnen, ist in seiner Zielrichtung

positiv zu bewerten. Die konkrete Ausgestaltung der PSA ist allerdings in zentralen Punkten verfehlt und wirkt sogar kontraproduktiv. Sie führt de facto zu einer Verstaatlichung der Arbeitslosigkeit: Die Arbeitsverwaltung tritt zwar formal nicht als Arbeitgeber auf, übt jedoch unmittelbaren Einfluss auf die PSA und deren Arbeitnehmer aus und wird dadurch faktisch zum Arbeitgeber.

Die Grenze zwischen staatlicher Arbeitsmarktpolitik und privatwirtschaftlicher Zeitarbeit wird aufgehoben. Anstatt die PSA für alle Erwerbslosen zu öffnen, hält der Bundesrat es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für dringend geboten, die PSA auf die Gruppe der schwer vermittelbaren Arbeitslosen zu beschränken.

Der Bundesrat hält es außerdem für bedenklich, dass PSA-Arbeitnehmer in der Arbeitslosenstatistik gesondert ausgewiesen und nicht mehr zur Gruppe der Arbeitslosen gezählt werden sollen.

b) Zeitarbeit/Arbeitnehmerüberlassungsgesetz

Grundsätzlich betrachtet der Bundesrat die Deregulierung der Zeitarbeit als positiven Beitrag zu einer Erhöhung der Beschäftigung. Allerdings hält er – neben sinnvollen Änderungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, wie der Aufgabe des Synchronisationsverbotes oder der Lockerungen im Bereich der Befristungsregelungen – die grundsätzlich gleiche Entlohnung von Stammarbeitnehmern und Leiharbeitnehmern für verfehlt. Sie stellt statt der erforderlichen Deregulierung eine gravierende Verschlechterung der Rahmenbedingungen für Zeitarbeit dar und wird Beschäftigungschancen bei Zeitarbeitsunternehmen in großem Umfang vernichten. Gerade die Vermittlungschancen von schwer vermittelbaren Arbeitslosen werden dadurch erheblich eingeschränkt. Die im Gesetz enthaltene Tariföffnungsklausel ermöglicht zwar ein Abweichen vom Grundsatz gleicher Entlohnung. Es ist jedoch kaum damit zu rechnen, dass eine solche Abweichung konsensfähig ist. Im Ergebnis dürfte die Leiharbeit ihre Bedeutung als flexibles Instrument am Arbeitsmarkt weitgehend einbüßen.

Eine gesetzliche Gleichstellung von Leiharbeitnehmern und Stammebelegschaften bei den Arbeitsbedingungen verteuert die Zeitarbeit und mindert die Beschäftigungschancen von Zeitarbeitnehmern erheblich. Eine entsprechende gesetzliche Festlegung muss daher ersatzlos entfallen. Die Personalserviceagenturen – soweit sie überhaupt weiter verfolgt werden sollen – sind so auszugestalten, dass sich daraus kein unbezahlbarer dritter Arbeitsmarkt entwickelt; eine Konkurrenz der privatrechtlich betriebenen Zeitarbeitsunternehmen durch die Personalserviceagenturen mit öffentlichen Mitteln ist zu vermeiden.

Im Übrigen sollte die Arbeitnehmerüberlassung noch um folgende Elemente erweitert werden:

- Die Arbeitnehmerüberlassung für Arbeitsgemeinschaften zwischen Unternehmen unterschiedlicher Wirtschaftszweige und mit unterschiedlichen Tarifverträgen sollte ohne Erlaubnis möglich sein.
- Das Verbot, die Dauer des Arbeitsverhältnisses zwischen Leiharbeitnehmer und Verleiher auf die Dauer der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher zu beschränken, sollte beseitigt werden.
- Die Kollegenhilfe im Mittelstand sollte von der Anzeigepflicht bei den Landesarbeitsämtern freigestellt werden.

c) Ein Anspruch auf Freistellung mit Entgeltfortzahlung bezüglich Meldung beim Arbeitsamt, Einstellungs- und Eingangsuntersuchung, Beratungs- und Informationsgesprächen sowie Vorstellungsgesprächen für Arbeitnehmer, denen gekündigt wurde oder die selbst gekündigt haben, ist abzulehnen, da hiermit vor allem kleine und mittlere Unternehmen unbillig belastet werden.

d) Förderung der beruflichen Weiterbildung

Der Bundesrat hält Verbesserungen bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung für notwendig. Für wenig zielführend erachtet er allerdings die unkontrollierte Ausgabe von Bildungsgutscheinen. Besonders kritisch sieht der Bundesrat, dass die Zertifizierung von Weiterbildungsmaßnahmen den Aufbau zusätzlicher Bürokratie erforderlich macht.

II.

Ferner hat der Bundesrat festgestellt, dass das Gesetz gemäß Artikel 74a Abs. 3 und 87 Abs. 3 des Grundgesetzes seiner Zustimmung bedarf.

Begründung

1. Zu Artikel 74a Abs. 3 GG

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Regelung in Artikel 1 Nr. 36 (Änderung des § 400a des Dritten Buches Sozialgesetzbuch) der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Inhaltlich betrifft die Regelung zwar nur die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen, für die dem Bund nach Artikel 73 Nr. 8 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zukommt. Mit der Festlegung von besonderen Leistungsstufen und Leistungszulagen für Bundesbeamte, die über die derzeit für Bund und Länder einheitlich geltenden Regelungen des § 27 Abs. 3 und des § 42a des Bundesbesoldungsgesetzes hinausgehen, legt der Bund andere Maßstäbe für die Bemessung der Besoldung im Sinne des Artikels 74a Abs. 3 GG fest.

2. Zu Artikel 87 Abs. 3 GG

- a) Die Länder wirken nach dem Grundgesetz durch den Bundesrat nicht nur bei der Gesetzgebung, sondern auch bei der „Verwaltung des Bundes“ mit (Artikel 50 Grundgesetz). Der Umfang der Mitwirkung bestimmt sich nach den Einzelvorschriften des Grundgesetzes.

Während bei oberen Bundesbehörden, die sich auf die Bundes- oder Mittelebene beschränken, die Rechte des Bundesrates sehr begrenzt sind, sind sie bei solchen Bundesbehörden, die bis auf die Unterebene durchgreifen, stärker (vgl. Artikel 87 Abs. 3, letzter Satz Grundgesetz).

- b) Es ist unstreitig, dass in einem solchen Fall nicht nur die Errichtung der Behörde sondern auch die Zuweisung neuer Aufgaben der Zustimmung des Bundesrates zu dem jeweiligen Gesetz bedarf. Dies ist auch so z. B. bei der Zuweisung neuer Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes und sozialer Dienste unstreitig praktiziert worden. Demgegenüber sind Änderungen des materiellen Rechtes, z. B. von Leistungsvoraussetzungen und -umfängen nach dem SGB III, nicht zustimmungsbedürftig.

Während die erwähnten zwei Beispielfälle (Umwelt und Soziale Dienste) nur punktuell bestimmte neue Aufgabenbereiche für die Bundesanstalt für Arbeit eröffnen, hat das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eine andere, aber viel weitreichendere Breitenwirkung. Das Aufgabenprofil der BA wird grundsätzlich umgestaltet und ausgeweitet.

Wenn aber schon punktuelle Aufgabenerweiterungen der Bundesanstalt für Arbeit die Zustimmungsbedürftigkeit auslösen, dann muss dies erst recht für eine breite Aufgabenumgestaltung der Arbeitsämter gelten.

- c) Die BA wird künftig nach dem Ersten Hartz-Umsetzungsgesetz in vielfältiger Weise direkt in Wirtschaftsabläufe im Bereich der Bundesrepublik eingreifen und zwar über alle 180 Arbeitsämter. Hierbei wird es ein Zusammenwirken zwischen BA/Arbeitsamt einerseits und den PSA andererseits geben.

Das Gesetz sieht hierzu keineswegs nur Optionen für die Arbeitsämter vor. Vielmehr hat z. B. nach § 37c Abs. 1 Satz 1 SGB III jedes Arbeitsamt „für die Einrichtung zumindest einer PSA zu sorgen“ und zur Errichtung von PSA's „namens der Bundesanstalt mit erlaubt tätigen Verleihern Verträge“ zu schließen (§ 37c Abs. 2). Weitere gesetzliche Regelungen ergänzen diese neuen Aufgaben.

- d) Dass hier auf die Arbeitsämter eine völlig neue Aufgabendimension zukommt, zeigt auch der folgende Umstand:

Wie die Begründung des Gesetzentwurfs (vgl. Bundestagsdrucksache 15/25, S. 57) ausführt, haben sich die Arbeitsämter in den mit den PSA zu schließenden Verträgen

an das Vergaberecht, insbesondere den vierten Teil des GWB und die Vergabeordnung und die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) zu halten. Hierbei dürfen die Arbeitsämter, sofern es nötig ist, sich an Verleihunternehmen beteiligen bzw. sogar selbst PSA's gründen. Auch dies sind völlig neue Aufgabenfelder für die Arbeitsämter.

- e) Die Zustimmungsbefähigung des Gesetzes nach Artikel 87 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz ist Spiegelbild des Grundsatzes des Artikel 83 Grundgesetz, dass zunächst die Ausführung der Bundesgesetze Sache der Länder und nicht der Bundesbehörden ist. Wäre die gesetzliche Neuregelung nicht zustimmungsbefähigt, so wäre der Grundsatz des Artikel 83 GG weitgehend schutzlos dem Belieben des Bundestages überlassen, was nicht dem Grundgesetz entspricht.