

Gesetzentwurf

**der Abgeordneten Dr. Heidi Knake-Werner, Dr. Klaus Grehn, Monika Balt,
Dr. Ruth Fuchs und der Fraktion der PDS**

Entwurf eines Gesetzes zur Wiederherstellung des Interessenausgleichs zwischen Arbeitslosen und Beitragszahlern – Interessenausgleichsgesetz (IAG)

A. Problem

Mit dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) wurden für Arbeitslose unter dem Vorwand der Mißbrauchsbekämpfung eine Reihe von zusätzlichen Pflichten (z.B. aktive Beschäftigungssuche, dreimonatige Meldepflicht) und rechtliche Statusverschlechterungen (z.B. Beweislastumkehr) geschaffen. Damit wurde jeder Leistungsbezieher grundsätzlich unter Mißbrauchverdacht gestellt, den er entkräften muß. Gleichzeitig blieb es aber dabei, den Leistungsbezug an den Tatbestand „unverschuldeter Arbeitslosigkeit“ zu binden. Daher gerieten die neuen Vorschriften zur Arbeitslosigkeit und Zumutbarkeit nicht zu Unrecht auch unter den öffentlich ausgesprochenen Verdacht, nicht den schützenswerten Interessen des Arbeitslosen und der Beendigung von Arbeitslosigkeit zu dienen, sondern der „Arbeitslosenbekämpfung“.

Angesichts der tatsächlichen Lage auf dem Arbeitsmarkt erwiesen sie sich zudem hinsichtlich des Leistungsrechts als unnötig. So stellte die Bundesanstalt für Arbeit zwar fest, daß in etlichen Fällen wegen Verstreichens der dreimonatigen Meldepflicht Leistungen eingestellt wurden, ging aber selbst davon aus, daß durch eine nachträgliche Meldung der Leistungsbezug wieder hergestellt wurde.

Mit der Neuregelung der Zumutbarkeit schnitt der Gesetzgeber tief in das gewachsene Regelungsgefüge, insbesondere in den tradierten Ausgleich zwischen persönlichkeitsprägenden, grundgesetzlich zu schützenden Berufswünschen des Arbeitslosen und dem Allgemeininteresse, ein. Die Schutzfunktion, die die Arbeitslosenversicherung sowohl gegenüber dem Arbeitslosen als auch gegenüber der Gesamtheit der Beitragszahler zu erfüllen hat, wurde damit insgesamt in Frage gestellt. Es ist notwendig, sowohl wieder die rechtliche Möglichkeit zu schaffen, die unterschiedliche Interessenlagen im Rahmen der Selbstverwaltungsorgane austarieren, als auch sie unter Berücksichtigung der tatsächlichen Arbeitsmarktlage inhaltlich abwägen zu können.

B. Lösung

Wiederherstellung des gesetzlichen Standes vor dem 1. Januar 1998 unter Berücksichtigung arbeitsmarktpolitisch zweckmäßiger Weiterentwicklungen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Entwurf eines Gesetzes zur Wiederherstellung des Interessenausgleichs zwischen Arbeitslosen und Beitragszahlern – Interessenausgleichsgesetz (IAG)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) – Arbeitsförderung – in der Fassung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2970) wird wie folgt geändert:

1. § 118 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„Arbeitslos ist ein Arbeitnehmer, der

 1. vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis (Beschäftigungslosigkeit) und
 2. der Arbeitsvermittlung zur Verfügung (Verfügbarkeit) steht.“
 - b) In Absatz 2 wird das Wort „Beschäftigungslosigkeit“ durch die Worte „Arbeitslosigkeit im Sinne dieses Gesetzes“ ersetzt.

2. § 119 erhält folgende Fassung:

„§ 119 Verfügbarkeit

(1) Der Arbeitsvermittlung steht zur Verfügung, wer

1. eine zumutbare, nach den §§ 24 bis 26 die Versicherungspflicht begründende Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes ausüben kann und darf,
2. bereit ist,
 - a) jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen, die er ausüben kann und darf, sowie
 - b) an zumutbaren Maßnahmen zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung teilzunehmen, sowie
3. das Arbeitsamt werktäglich aufsuchen kann und für das Arbeitsamt erreichbar ist.

(2) Die Dauer der Arbeitszeit braucht nicht den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes zu entsprechen, wenn der Arbeitslose wegen tatsächlicher oder rechtlicher Bedingungen nur eine Teilzeitbeschäftigung ausüben kann oder aus arbeitsmarktpolitischen Erwägungen ausüben will.

(3) Kann der Arbeitslose nur Heimarbeit übernehmen, so schließt das nicht aus, daß er der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht, wenn er innerhalb der Rahmenfrist eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung als Heimarbeiter so lange ausgeübt hat, wie zur Erfüllung einer Anwartschaftszeit erforderlich ist.

(4) Näheres zu den Absätzen 1 bis 3 bestimmt die Bundesanstalt für Arbeit durch Anordnung.“

3. § 121 erhält folgende Fassung:

„§ 121 Zumutbarkeit

(1) Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit sind die Interessen des Arbeitslosen und die der Gesamtheit der Beitragszahler gegeneinander abzuwägen.

(2) Zu den Interessen des Arbeitslosen zählt insbesondere der Schutz vor Einbußen bei Einkommen, Qualifikation und familiären Bindungen. Zu den Interessen der Gesamtheit der Beitragszahler zählt insbesondere die Beendigung des Versicherungsfalls und die Erhöhung der Zahl der Versicherungspflichtigen.

(3) Eine Beschäftigung ist einem Arbeitslosen insbesondere nicht zumutbar, wenn sie gegen gesetzliche, tarifliche oder in Betriebsvereinbarungen festgelegte Bestimmungen über Arbeitsbedingungen oder gegen Bestimmungen des Arbeitsschutzes verstößt oder nicht versicherungspflichtig im Sinne dieses Gesetzes ist.

(4) Die Bundesanstalt für Arbeit bestimmt Näheres zu den Absätzen 1 bis 3 durch Anordnung.“

4. § 122 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 Nr. 1 wird hinter dem Komma das Wort „sowie“ eingefügt.
- b) In Absatz 2 Nr. 2 wird hinter dem Wort „hat“ das Komma durch einen Punkt ersetzt und das Wort „sowie“ gestrichen.
- c) In Absatz 2 wird die Nummer 3 ersatzlos gestrichen.

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... [ersten Tag des Monats nach seiner Verkündung] 1999 in Kraft.

Bonn, den 9. Dezember 1998

Dr. Heidi Knake-Werner
Dr. Klaus Grehn
Monika Balt
Dr. Ruth Fuchs
Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) schuf für den Arbeitslosen unter dem Vorwand der Mißbrauchsbekämpfung eine Reihe von zusätzlichen Pflichten (z.B. aktive Beschäftigungssuche, dreimonatige Meldepflicht) und rechtliche Statusverschlechterungen (z.B. Beweislastumkehr). Damit wurde dem Grunde nach jeder Leistungsbezieher unter Mißbrauchverdacht gestellt, den er entkräften muß. Andererseits blieb es aber dabei, den Leistungsbezug an den Tatbestand „unverschuldeter Arbeitslosigkeit“ zu binden. Daher gerieten die neuen Vorschriften zur Arbeitslosigkeit und Zumutbarkeit nicht zu Unrecht auch unter den öffentlich ausgesprochenen Verdacht, nicht den schützenswerten Interessen des Arbeitslosen und der Beendigung von Arbeitslosigkeit zu dienen, sondern der „Arbeitslosenbekämpfung“. Angesichts der tatsächlichen Lage auf dem Arbeitsmarkt erwiesen sie sich zudem hinsichtlich des Leistungsrechts als unnötig. So stellte die Bundesanstalt für Arbeit zwar fest, daß in etlichen Fällen wegen Verstreichens der dreimonatigen Meldepflicht Leistungen eingestellt wurden, ging aber selbst davon aus, daß durch eine nachträgliche Meldung der Leistungsbezug wieder hergestellt wurde. Mit der Neuregelung der Zumutbarkeit schnitt der Gesetzgeber tief in das gewachsene Regelungsgefüge ein. Die Schutzfunktion, die die Arbeitslosenversicherung sowohl gegenüber dem Arbeitslosen als auch gegenüber der Gesamtheit der Beitragszahler zu erfüllen hat, wurde massiv in Frage gestellt. Es ist daher notwendig, sowohl wieder die rechtliche Möglichkeit zu schaffen, die unterschiedliche Interessenlagen im Rahmen der Selbstverwaltungsorgane austarieren, als auch sie unter Berücksichtigung der tatsächlichen Arbeitsmarktlage inhaltlich abwägen zu können. Daher sollen die im alten Arbeitsförderungsgesetz (AFG) geltenden Regelungen wieder eingeführt und den gewandelten Bedingungen angepaßt werden, damit ein gerechter Interessenausgleich möglich wird. Hierzu sind sowohl Änderungen in der Definition von Arbeitslosigkeit notwendig als auch Änderungen in der Zumutbarkeit. Angeknüpft wird dabei an das Verbot einer einseitigen Belastung von Erwerbslosen mit Pflichten bei der Zumutbarkeitsregelung. Eine neue Zumutbarkeitsanordnung soll den Dreiklang von Aufgaben und Pflichten der Arbeitgeber, der Erwerbslosen und der Arbeitsämter wiederherstellen, und zwar

- seitens der Arbeitgeber durch Ausschöpfung aller Möglichkeiten zu arbeitsmarktfähig sachgerechter Gestaltung der Einstellungsanforderungen (zum Beispiel an Geschlecht, Qualifikation und Alter der Erwerbslosen), durch ihre Bereitschaft zur Qualifizierung Erwerbsloser und durch die Inanspruchnahme der Dienste der Arbeitsvermittlung der Arbeitsämter,
- seitens der Erwerbslosen durch die Nutzung der Chancen und Möglichkeiten des Arbeitsmarktes, ent-

sprechender Beratungsangebote und Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter sowie durch ihre Bereitschaft, in gleichem Maße wie die beschäftigten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen den Erfordernissen des Arbeitsmarktes zu entsprechen,

- seitens der Arbeitsämter durch sachgerechte Beratungs- und Vermittlungsbemühungen und durch ein ausreichendes Angebot von Qualifizierungs- und Arbeitsfördermaßnahmen, die es den Erwerbslosen ermöglichen, eine ihren sozialen und beruflichen Verhältnissen und darauf gegründeten beruflichen Entwicklungsperspektiven entsprechende Beschäftigung zu finden, wobei die nähere Ausgestaltung zu berücksichtigen hat, daß der Regelung der Zumutbarkeit eine mit der Größe der Arbeitsplatzlücke abnehmende Bedeutung für die Verhinderung und Beendigung von Arbeitslosigkeit zukommt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Die begriffliche Definition von Arbeitslosigkeit wird wieder strikt auf die beiden Tatbestände der Beschäftigungslosigkeit und der Verfügbarkeit abgestellt. Im Begriff der Verfügbarkeit ist die Absicht des Arbeitslosen, eine neue Beschäftigung zu suchen, enthalten. Weitergehender Regelungen, wie sie das geltende Recht vorsieht, bedarf es zur Erfüllung der Vorschriften des Achten Abschnitts dieses Gesetzes (Entgeltersatzleistungen) nicht. Für die Gewährung von Leistungen nach diesem Gesetz kommt es nicht auf die Bemühungen an, die der Arbeitslose über die Inanspruchnahme der Arbeitsvermittlungseinrichtungen nach diesem Gesetz hinaus unternimmt, um die Arbeitslosigkeit (den Versicherungsfall) zu beenden. Es kommt bei der Definition der Voraussetzungen des Versicherungsfalles auch nicht darauf an, wie in der Begründung zum Entwurf des geltenden Gesetzes behauptet, in pädagogischer Absicht klarzustellen, daß es nicht allein Sache der Arbeitsverwaltung sei, den Versicherungsfall zu beenden. Nach der geltenden Rechtslage hat das Arbeitsamt zu prüfen, ob ausreichende eigene Bemühungen als Voraussetzung für den Anspruch auf Leistungen gegeben sind. Wann dieser Tatbestand erfüllt ist, entzieht sich jedoch einer allgemeinen Regelung und verlagert die Beweislast auf die Seite des Arbeitslosen, wodurch Rechtsunsicherheit hervorgerufen wird. Regelungsbedürftig ist allein die Frage, in welchen Fällen die Leistungsvoraussetzungen trotz Vorliegens von Beschäftigungslosigkeit nicht erfüllt sind. Hierfür bedarf es eines besonderen Nachweises, daß der Arbeitslose sich weigert, den Versicherungs-

fall zu beenden. Dieser kann rechtssicher nur dadurch erbracht werden, daß dem Arbeitslosen eine zumutbare Arbeit nachgewiesen wird, die er ohne wichtigen Grund ablehnt.

Zu Nummer 2

Die Neufassung des § 119 stellt die wesentlichen Bestimmungen des § 103 AFG wieder her. Zur strengeren begrifflichen Unterscheidung von „Verfügbarkeit“ und „Zumutbarkeit“ sind die im § 103 AFG enthaltenen Regelungen zur Zumutbarkeit in einem gesonderten Paragraphen (Nummer 3 dieses Gesetzentwurfs, § 121) untergebracht worden. Wenn die Verfügbarkeit als Wesensmerkmal der Arbeitslosigkeit wieder eingeführt wird, bedarf es einer Bestimmung, wann Verfügbarkeit gegeben ist. Für die Verfügbarkeit sollen zukünftig die Arbeitsfähigkeit, die Arbeitsbereitschaft und die Erreichbarkeit die entscheidenden Kriterien bilden. Die vorgesehenen Regelungen übernehmen weitgehend die Regelungen des AFG. Verfügbarkeit wird an die persönlichen Voraussetzungen des Arbeitslosen und an sein Verhalten gebunden. Zu letzterem gehört insbesondere die Bereitschaft, jede ihm zumutbare Beschäftigung, Ausbildung oder Weiterbildung anzunehmen. Die vom Arbeitslosen zu erwartenden Bemühungen sind damit insoweit hinsichtlich ihrer leistungsrechtlichen Bedeutung auf die Inanspruchnahme und die Tätigkeit der Arbeitsvermittlung beschränkt. Rechtssicherheit wird wiederhergestellt, weil zukünftig eine nicht gegebene Verfügbarkeit mit der Tätigkeit und dem Wissen der Arbeitsvermittlung begründet werden kann. Der Nachweis, daß der Arbeitslose tatsächlich nicht verfügbar ist oder war, kann von Seiten der Arbeitsämter wieder geführt werden.

In Nummer 3 des Absatzes wird klargestellt, daß die Erreichbarkeit an Werktagen gegeben sein muß. Die gegenwärtige Regelung, wonach der Arbeitslose „täglich“ zu erreichen sein muß, bedeutet eine deutliche Schlechterstellung gegenüber der Normalität des Arbeitslebens, „werktägliche“ Erreichbarkeit schließt den Sonntag aus. In der Anordnung der Bundesanstalt für Arbeit ist sicherzustellen, daß zur Erreichbarkeit gehört, daß den Arbeitslosen Einladungen zu Bewerbungs- und Vermittlungsgesprächen am Montag, die am Freitag mit der Post hinausgehen, auch am Wochenende erreichen können müssen.

In Absatz 2 wird die Regelung des alten AFG dahin gehend ergänzt, daß auch der aus arbeitsmarktpolitischen Erwägungen heraus gegebene Wunsch nach Teilzeitschäftigung die Verfügbarkeit nicht ausschließt. Damit wird der besonderen Förderungsfähigkeit von Teilzeitarbeit Ausdruck verliehen.

Zu Nummer 3

Absatz 1 stellt den rechtlichen Regelungsrahmen des AFG wieder her. Im AFG war die materielle Regelung dessen, was einem Arbeitslosen zumutbar bzw. unzumutbar ist, einer Anordnung der Bundesanstalt für Arbeit und damit den Selbstverwaltungsorganen vorbehalten. Das Gesetz gab lediglich die abzuwägenden Interessen

als solche vor. Dadurch wurde es möglich, die Interessenabwägung jeweils veränderten Arbeitsmarktlagen, aber auch spezifischen sozialen Lebenssituationen von Arbeitslosen anzupassen. Die gegenwärtige gesetzliche Regelung zum Beispiel der zulässigen Pendelzeiten diskriminiert insbesondere Frauen mit Kindern. Die Anordnung hat bei der Ausgestaltung der einzelnen Aspekte der Zumutbarkeit (Qualifikation, Einkommen, Pendelzeiten, Wohnungswechsel usw.) dem Grundsatz zu folgen, daß einem Arbeitslosen nicht mehr, aber auch nicht weniger an Einschränkungen der persönlichen Wahl- und Entscheidungsfreiheit zugemutet werden kann als das, was für vergleichbare Arbeitnehmergruppen im normalen Arbeitsleben üblich ist.

In einem neuen Absatz 2 werden die abzuwägenden Interessen näher spezifiziert. Dabei wird davon ausgegangen, daß auf Seiten des Arbeitslosen insbesondere der Einkommens- und Qualifikationsschutz ein zu wahrendes Interesse bildet. Dies deckt sich mit der Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, die Gesamtheit der Beitragszahler vor einem übermäßigen Konkurrenzdruck Arbeitsloser zu schützen. Zu den Interessen der Gesamtheit der Beitragszahler zählt vor allem die Beendigung des Versicherungsfalles und damit der Leistungszahlung durch Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung, so daß die Belastung der Beitragszahler mit Beiträgen tendenziell sinken kann. In Abhängigkeit von der Entwicklung des Arbeitsmarktes insgesamt und in seinen einzelnen Sektoren sind beide schutzwürdigen Belange gegeneinander abzuwägen, also z.B. Regelungen zu vereinbaren, unter welchen Bedingungen Qualifikationen, die auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr nachgefragt werden, nicht mehr schutzwürdig sind. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß an die Arbeitsbereitschaft, Mobilität und Flexibilität eines Arbeitslosen die gleichen Anforderungen zu stellen sind wie an einen beschäftigten Arbeitnehmer.

Absatz 3 stellt im Gesetz klar, daß die näheren Bestimmungen zur Zumutbarkeit und damit zur Verfügbarkeit eines Arbeitslosen ihre absolute Grenze an bestehenden gesetzlichen Regelungen, an dem verfassungsrechtlichen Gut der Tarifautonomie sowie am Schutz des sozialen Sicherungssystems vor Aushöhlung haben. Die Vorschrift entspricht weitgehend der bestehenden Gesetzeslage, ergänzt um die Vorschrift, daß auch eine nicht im Sinne dieses Gesetzes versicherungspflichtige Beschäftigung einem Arbeitslosen nicht zumutbar ist. Ob damit ein ausreichender Schutz vor der Ausweitung versicherungsfreier Beschäftigungen gegeben ist, muß dahingestellt bleiben. Denn es kann im Rahmen dieses Gesetzes nur geregelt werden, was einem Arbeitslosen im Rahmen der leistungsrechtlich erforderlichen Verfügbarkeit nicht zugemutet werden kann. Für diese Vorschrift gilt, was für Verfügbarkeit und Zumutbarkeit insgesamt gilt: Geregelt wird, was von Seiten des Gesetzes und des Leistungsträgers vom Leistungsempfänger billigerweise erwartet werden kann und muß; daß ein Arbeitsloser seine Arbeitslosigkeit durch Ausweichen in versicherungsfreie Beschäftigung oder solche, die mit Einkommens- und Qualifikationsverlusten verbunden ist, been-

det, wird nicht ausgeschlossen, bleibt aber seiner Entscheidung vorbehalten.

Zu Nummer 4

Die Pflicht, unter Androhung des Leistungsentzuges die Arbeitslosmeldung alle drei Monate zu erneuern, wird aufgehoben. Bereits heute gilt sie für bestimmte Personkreise schon nicht mehr uneingeschränkt. Diese Öffnung auf dem Verordnungswege folgte der Erkenntnis, daß das Gesetz es zuläßt, einen Arbeitslosen bei Bedarf jederzeit zum Vermittlungsgespräch einzuladen. Im

übrigen obliegt es der Arbeitsvermittlung, in geeigneter Weise zu überprüfen, ob die Verfügbarkeit eines Arbeitslosen fortbesteht. Um Schaden von der Akzeptanz und dem Ansehen der Arbeitsverwaltung abzuwenden, soll die reine, dreimonatliche Meldepflicht wieder abgeschafft werden. Sie trägt zur Erfüllung der Aufgaben dieses Gesetzes nichts bei.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

