



Schriftliche Stellungnahme
Professor Dr. Gregor Thüsing, Bonn¹

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. November 2024 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und
Arbeitsförderung (SGB-III-Modernisierungsgesetz)**

BT-Drucksache 20/12779

b) Antrag der Abgeordneten Gerrit Huy, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und
der Fraktion der AfD

Neuausrichtung der Jobcenter auf Vermittlung in Arbeit

BT-Drucksache 20/12970

Siehe Anlage

¹ Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Entwurf für ein Gesetz zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung (SGB-III-Modernisierungsgesetz)

– BT-Drs. 20/12779 –

Im Folgenden sollen zunächst die sicherlich förderungswürdigen Ziele des Gesetzes herausgestellt werden (I.), ehe ein kritischer Blick auf die Wahl der Mittel gelegt wird, mit denen diese Ziele verfolgt werden (II.). Auch rechtstechnische Fragen, die zwar bereits in den zum Referentenentwurf ergangenen Stellungnahmen aufgeworfen wurde, bisher aber keine Beantwortung gefunden, sollen und müssen Beachtung finden (III.). Ich möchte auch einige nicht-juristische Hinweise, die aus gegebenem Anlass von Bedeutung sind, geben (IV.).

I. Förderungswürdige Ziele

Mit dem Gesetz zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung (im Folgenden SGB-III-Modernisierungsgesetz) geht der Gesetzgeber grundlegende Fragestellungen hinsichtlich der Anpassung der Förderungsinstrumente und der Vermittlungsprozesse Arbeitssuchender an, vor allem auch unter Berücksichtigung der Digitalisierung. Eine sich ständig verändernde Lebensrealität braucht anpassungsfähige Regelungen – das hat die Bundesregierung erkannt und es sich zum Ziel gemacht, „den Sozialstaat stärker an der Lebensrealität der Bürgerinnen und Bürger auszurichten“¹. Der Fokus liegt dabei auf einer aktiven Arbeitsförderung, um vorhandene Potenziale zu fördern, die Erwerbsbeteiligung zu steigern und so einen Beitrag zu leisten, um den zahlreichen Herausforderungen für den deutschen Arbeitsmarkt zu begegnen. Damit hat die Bundesregierung wichtige Ziele ausgemacht und mit dem SGB-III-Modernisierungsgesetz ihr zentrales Mittel zur Förderung dieser Ziele vorgestellt. Einiges verdient Zuspruch, manches muss jedoch – will man das Erreichen der Ziele ernst nehmen – kritisch hinterfragt werden.

II. Eine kritische Würdigung der Mittel

1. Zuständigkeitsverteilung bei der Förderung junger Menschen

¹ BT-Drs. 20/12779, S. 1.

Zu begrüßen ist die Entscheidung, im SGB III verstärkt arbeitsmarktpolitische Förderungsinstrumenten zur Integration junger Menschen aufzunehmen. Hierzu wurden bereits im Referentenentwurf bestimmte Regelung vorgeschlagen, die auch im Gesetzesentwurf beibehalten wurden. Zu nennen sind insbesondere § 9b SGB III-RegE (Zusammenarbeit mit den für die Wahrnehmung der Aufgaben der Förderung junger Menschen zuständigen Beteiligten), § 10 SGB III-RegE (Förderung junger Menschen in rechtskreisübergreifenden Kooperationen), § 28b SGB III-RegE (Umfassende Beratung) und § 31b SGB III-RegE (Förderung schwer zu erreichender junger Menschen).

Während die Aufgaben aus § 9b SGB III-RegE und § 28b SGB III-RegE bereits nach § 9 Abs. 3 SGB III sowie nach § 29 SGB III in die Zuständigkeit der Agenturen für Arbeit fallen und somit eine zusätzliche gesetzliche Normierung hinterfragt werden kann,² wird in § 31b SGB III-RegE für die „Förderung schwer zu erreichender junger Menschen“ eine kritisch zu betrachtende Zuständigkeitsverlagerung auf die Agenturen für Arbeit vorgenommen. Bereits der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag kritisierten in ihren Stellungnahmen zum Referentenentwurf eben diese Zuständigkeitsverteilung. Die Jugendhilfe (z. B. § 13 SGB VIII) und die Sozialämter (z. B. § 67 SGB XII) wären besser geeignet, sich um schwer erreichbare junge Menschen zu kümmern – auch und vor allem, weil bei ihnen schon jetzt entsprechende Strukturen bestehen und sie passende Leistungen anbieten.³ Verfehlt scheint es daher, bei der Bundesagentur für Arbeit aufgrund der weiteren Aufgaben neue bundeseinheitliche Strukturen zu schaffen, und andere Sozialleistungsträger (SGB VIII, XII) außen vor zu lassen.⁴ Eine bessere Ausstattung für letztere wäre derweil angezeigt. Damit würden die finanziellen Mittel diejenigen erreichen, denen die Aufgabe bereits zugewiesen ist und die zur Durchführung über eine entsprechende Ausstattung verfügen.⁵ Zugleich sind die Agenturen für Arbeit bei der Erfüllung ihrer Aufgabe aus § 31b SGB III-RegE auf die Kooperation der Jobcenter angewiesen. Denn die in § 31b Abs. 1 SGB III-RegE enthaltene Voraussetzung, dass „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit“ kein SGB II-Anspruch besteht,

² Deutscher Landkreistag, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines SGB III-Modernisierungsgesetz v. 24.7.2024, S. 1 und S. 2.

³ Deutscher Landkreistag (Fn. 2), S. 2 f.; Deutscher Städtetag, Stellungnahme des Deutschen Städtetages zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung - SGB III-Modernisierungsgesetz v. 26.7.2024, S. 3.

⁴ Der aktuelle Regierungsentwurf beziffert den einmaligen Erfüllungsaufwand im Zusammenhang zu § 31b SGB III-RegE „für zwei Multiplikatoren je Regionaldirektion zur Befähigung der Mitarbeitenden“ iHv. 1,5 Mio. Euro, BT-Drs. 20/12779, S. 32.

⁵ Deutscher Landkreistag (Fn. 2), S. 3; Deutscher Städtetag (Fn. 3), S. 3.

obliegt der Feststellung des Jobcenters.⁶ Es kommt mithin – wie der Landkreistag zutreffend formuliert – zu einer „Doppelstruktur zwischen Agentur und Jobcenter“.⁷ Diese Zusammenarbeit ist zwar grundsätzlich nicht zu beanstanden, kann jedoch nicht zum Erfolg führen, wenn die Ressourcen lediglich der Bundesagentur für Arbeit zukommen, nicht jedoch den für die Zusammenarbeit unentbehrlichen Jobcentern zufließen.⁸ Die nachvollziehbaren Bedenken des Deutschen Landkreistags sowie des Deutschen Städtetags wurden bislang nicht berücksichtigt. Die Bedenken bestehen jedoch fort, sodass über eine veränderte Zuständigkeitsverteilung zu diskutieren.

2. Unverbindlichkeit des Kooperationsplans

Mit § 37 Abs. 2 und 3 SGB III-RegE wird die Eingliederungsvereinbarung zu einem (unverbindlichen) Kooperationsplan weiterentwickelt. Hierdurch sollen der kooperative Ansatz im Integrationsprozess verstärkt und Umsetzungsschwierigkeiten bei der Nutzung der Eingliederungsvereinbarung begegnet werden.

Wenn auch die Förderung eines kooperativen Ansatzes nachvollziehbar sein mag, darf die Unverbindlichkeit der Kooperationsvereinbarung nicht dazu führen, das Ziel der Integration in Ausbildung und Arbeit in Frage gestellt werden können. Fraglich ist insbesondere, ob dadurch die Zusammenarbeit mit den jungen Menschen und damit einhergehend die Vermittlungstätigkeit gefördert oder nicht eher erschwert wird.⁹ Mit der Unverbindlichkeit geht schließlich eine Einschränkung des Maßnahmenkatalogs der Bundesagentur einher. Stellt die Bundesagentur Versäumnisse bei der Einhaltung des Kooperationsplans fest, so kann sie keine Sperrzeiten gem. § 159 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II verhängen¹⁰, sondern muss zunächst per Verwaltungsakt auf die Konsequenzen der Nichteinhaltung hinweisen und erst hierdurch eine Verpflichtung begründen. In der Konsequenz kann die Unverbindlichkeit insbesondere das Verhältnis des “Förderns und Forderns” gefährden.¹¹ Insoweit gilt: Wer wirklich fördern will, muss auch fordern – denn Wachstum entsteht erst, wenn Unterstützung auf Herausforderung

⁶ Deutscher Landkreistag (Fn. 2), S. 3.

⁷ Deutscher Landkreistag (Fn. 2), S. 3.

⁸ Deutscher Städtetag (Fn. 3), S. 3.

⁹ Verband Deutscher Privatschulverbände u.a., Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung (SGB III-Modernisierungsgesetzes) v. 18.6.2024, S. 2.

¹⁰ Aktuell ist dies möglich, s. BeckOGK/Peters-Lange, Stand: 1.12.2021, § 37 SGB III Rn. 12.

¹¹ dbb beamtenbund und tarifunion, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung (SGB III-Modernisierungsgesetz) v. 23.7.2024, S. 5.

trifft. Eine Abkehr von diesem Grundsatz hat sich bereits bei Einführung des sog. „Bürgergeldes“ nicht bewährt, was nunmehr auch erkannt und zumindest teilweise behoben wird.¹² Was sich im SGB II nicht bewährt hat, sollte im SGB III ebenfalls keine Berücksichtigung finden.

3. Gründungszuschuss

Auch die Reform des Gründungszuschusses (§§ 93, 94 SGB III) verfolgt mit der Stärkung der Gründerlandschaft ein wichtiges Ziel, die Änderungen reichen sehr weit – wohl zu weit. So sollen die Voraussetzungen zur Erlangung des Zuschusses gelockert werden, indem die erforderliche Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld von 150 auf 90 Tage abgesenkt wird, § 93 Abs. 3 SGB III-RegE. Außerdem sollen abweichend von § 94 SGB III die beiden Förderphasen zusammengelegt werden, § 421g SGB III-RegE. Diese Sonderregelung ist zunächst auf zwei Jahre befristet und hat es in sich: Zum einen entfällt durch die Zusammenlegung der Förderphasen die Ermessensentscheidung, die der zweiten Phase der Förderung vorausgeht. Zum anderen kann die Bundesagentur für Arbeit bei begründeten Zweifeln an der Geschäftstätigkeit keine neue Stellungnahme einer fachkundigen Stelle verlangen.¹³ Damit ist die Leistung nur einmal zu beantragen und auch nur einmal zu prüfen. Bürokratieabbau ist zu begrüßen, aber sollen dadurch wesentliche Kontrollelemente des Staates bei der Auszahlung von Zuschüssen entfallen? Denkbar wäre, der Verwaltung bei Zweifeln an der Geschäftstätigkeit ein Mittel an die Hand zu geben, um ggf. eingreifen und die Förderung im äußersten Fall zu stoppen. Da bisher nicht alle Geförderten die zweite Förderphase erreicht haben, bedeutet eine Zusammenlegung der beiden Phasen zugleich auch eine automatische Erhöhung der Fördersummen.¹⁴

Im Übrigen sind die mit der Reform verbundenen möglichen Folgen leicht vorherzusehen: Es gibt mehr Anspruchsberechtigte, womit aber auch die Ausgaben steigen. Aber will man das? Die Bundesagentur für Arbeit führt an, dass die Ausgaben für den Gründungszuschuss im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 31 % und die Anzahl der Förderzugänge um 34 %

¹² Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Stellungnahme der BDA zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung (SGB III-Modernisierungsgesetzes) v. 24.7.2024, S. 6.

¹³ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Fn. 12), Stellungnahme der BDA zum Referentenentwurf eines SGB III – Modernisierungsgesetzes v. 24.7.2024, S. 5.

¹⁴ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Stellungnahme zum Entwurf des SGB-III-Modernisierungsgesetzes v. 24.7.2024, S. 9.

gestiegen sind, sodass man bezweifle, „dass die die derzeitigen Förderbedingungen kein ausreichendes Potenzial für mehr geförderte Gründungen bieten würden“¹⁵. Auf die ohnehin angespannte Finanzlage, die sich mit der Novellierung des Gründungszuschusses und der damit verbundenen Erweiterung der Anspruchsberechtigten noch verschärfen dürfte, wird ebenso hingewiesen.¹⁶ Grund genug also, um zu hinterfragen, ob die Ausweitung des Gründungszuschusses wirklich angezeigt ist.

III. Rechtstechnische Fragestellungen

Neben Fragestellungen inhaltlicher Natur muss das SGB-III-Modernisierungsgesetz auch in rechtstechnischer Hinsicht untersucht werden, was allen voran der Deutsche Sozialgerichtstag e.V. (im Folgenden DSGT) getan hat.

1. Zum Kooperationsplan

Im Zuge der Ersetzung der Eingliederungsvereinbarung durch den unverbindlichen Kooperationsplan wurde die Formulierung in § 138 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 SGB III-RefE, der die Eigenbemühungen konkretisiert, angepasst: Anstelle der Wörter „Verpflichtungen aus der Eingliederungsvereinbarung“ wurden die Wörter „Absprachen aus dem Kooperationsplan“ gewählt. Der DSGT hatte darauf hingewiesen, dass durch die Formulierung des Referentenentwurfs der unverbindliche Charakter des Kooperationsplans konterkariert werden würde.¹⁷ Im Regierungsentwurf wurde die Formulierung entsprechend angepasst. § 138 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 SGB III-RegE verweist nunmehr auf die „Verpflichtungen aus der Aufforderung nach § 37 Absatz 4 Satz 2 bis 4 und Absatz 5“, also auf den ggf. zu erlassenden Verwaltungsakt. Diese Korrekturen in der Regelungskette verdeutlichen erneut die mit der Unverbindlichkeit der Kooperationsvereinbarung bereits angesprochenen Probleme. Sie bergen zusätzlich die Gefahr, Unsicherheiten darüber zu verursachen, ab welchem Zeitpunkt welche Inhalte verpflichtend werden. Von vornherein von einer verpflichtenden Vereinbarung auszugehen – wie es bislang der Fall war – ist daher vorzugswürdig und derweil auch im Sinne einer verständlichen Regelungstechnik.

¹⁵ Bundesagentur für Arbeit, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung (SGB III – Modernisierungsgesetzes) v. 24.7.2024, S. 25.

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Deutscher Sozialgerichtstag, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung (SGB-III-Modernisierungsgesetzes) v. 24.7.2024, S. 2 f.

2. Aufnahme eines Ausnahmekatalogs

Der DSGT e.V. schlug in seiner Stellungnahme vor, in § 37 Abs. 2 und 3 SGB III-RefE Ausnahmeregelungen aufzunehmen, aus denen sich ergibt, wann von der Erstellung, Überprüfung, Anpassung oder Fortschreibung des Kooperationsplans abgesehen werden kann, da sich diesbezüglich aus der Gesetzesbegründung konkrete Vorstellungen ergeben. Dadurch sollen unterschiedliche Handhabungen in der Praxis vermieden werden. Schließlich spricht der Wortlaut sowohl des SGB III-RefE als auch der des SGB III-RegE nur davon, dass ein Kooperationsplan erstellt werden *soll*, nicht aber davon, dass ein solcher erstellt werden *muss*.¹⁸

Hier Klarheit zu schaffen, ist ein berechtigtes Anliegen. Insbesondere bei dem in der Gesetzesbegründung genannten Fall, dass „bereits feststeht, dass Arbeitslosigkeit nicht eintritt oder zeitnah endet, zum Beispiel wegen kurz bevorstehender Arbeitsaufnahme“¹⁹, kann ein (ggf. vorläufiges) Absehen von der Erstellung eines Kooperationsplans obsoleten Verwaltungsaufwand vermeiden. Dennoch ist bei der Aufzählung solcher Ausnahmefälle Vorsicht geboten. In jedem Fall sollte eine solche Aufzählung nicht abschließend ausgestaltet sein, um dem jeweiligen Einzelfall gerecht werden zu können. Zugleich muss es auch in Fällen, die grundsätzlich unter einen der Ausnahmetatbestände fallen würden, möglich sein, von der Ausnahmeregelung keinen Gebrauch zu machen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein Kooperationsplan zur aktiven Arbeitsförderung erforderlich ist. So oder so muss deutlich sein: Die Erstellung, Überprüfung, Anpassung oder Fortschreibung des Kooperationsplans ist die Regel und ein Absehen davon die Ausnahme.

IV. Nicht-juristische Hinweise

Zu den nicht-juristischen Erwägungen, die grundsätzlich – insbesondere aber in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte – Berücksichtigung finden müssen, gehören haushaltspolitische Fragen der Finanzierung. Als Jurist habe ich hier keine Kernkompetenz. Dennoch: Dass die Zusammenlegung der Förderphasen des Gründungszuschusses, sowie die zahlenmäßige Erhöhung der Anspruchsberechtigten zu Mehrausgaben führen, ist bereits ausgeführt worden. Doch auch darüber hinaus lenkt die Bundesagentur für Arbeit zu Recht den Blick auf die mit dem Modernisierungsgesetz einhergehenden zusätzlichen Belastungen für den BA-Haushalt. Genannt werden finanzielle Kostenwirkungen infolge des Gesetzes von rund 59

¹⁸ Deutscher Sozialgerichtstag (Fn. 17), S. 2.

¹⁹ BT-Drs. 20/12779, S. 45.

Millionen Euro im Jahr 2025, rund 150 Millionen Euro im Jahr 2026, rund 160 Millionen Euro im Jahr 2027, rund 133 Millionen Euro im Jahr 2028 sowie rund 161 Millionen Euro im Jahr 2029.²⁰ Daneben stehen diverse Erfüllungsaufwände, die primär die Bundesagentur für Arbeit treffen. Für sie sind es neben einem einmaligen Erfüllungsaufwand von 8 Millionen Euro mittelfristig weitere 52 Millionen Euro jährlich,²¹ deren Refinanzierung bisher – zumindest teilweise – nicht erörtert wurde.²²

Auch führen die im Gesetzentwurf angenommenen Stundensätze von lediglich 47,20 Euro zu einer Unterzeichnung der Personalkosten, weshalb die Ausführungen zu den Erfüllungsaufwänden nicht unerheblich von den Schätzungen der BA abweichen. Der in der BA verwendete Stundensatz liegt derzeit einschließlich der Sachkostenpauschale bei 87,08 Euro und ist damit beinahe doppelt so hoch.²³

V. Eine kurze Summa

Was also lässt sich festhalten? Auch wenn die Förderungswürdigkeit Ziele des Gesetzes unbestritten sind, ist eine partielle Kritik an der Wahl der Mittel dennoch angezeigt. Die Zuständigkeitsverteilung bei der Förderung junger Menschen sollte überdacht werden. Die Jugendhilfe und die Sozialämter können Teile der mit dem Gesetz verfolgten Ziele besser realisieren als die Agenturen für Arbeit, bei denen erst einmal entsprechende bundeseinheitliche Strukturzweige geschaffen werden müssten. Die Unverbindlichkeit des Kooperationsplans bleibt ein Ärgernis – Ein Abrücken vom Prinzip des „Förderns durch Fordern“ hat in der Vergangenheit nicht überzeugt, überzeugt heute nicht und – diese Prognose traue ich mir zu – überzeugt auch künftig nicht. Beim Gründungszuschuss bleibt – vor allem auf Grundlage der Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit – die Frage offen, ob eine Novellierung tatsächlich erforderlich ist. Dieser Frage sollte man sich in offener und konstruktiver Debatte stellen.

Rechtstechnisch sind kleinere Makel nicht von der Hand zu weisen. Die Unverbindlichkeit des Kooperationsplans führt zu Schwierigkeiten, die geeignet scheinen, Unsicherheiten über das Bestehen und Nichtbestehen von Verpflichtungen zu begründen. Die Erstellung eines

²⁰ BT-Drs. 20/12779, S. 5.

²¹ Ebd.

²² Bundesagentur für Arbeit (Fn. 15)

²³ Bundesagentur für Arbeit (Fn. 15), S. 13.

Kooperationsplans muss auch für den Fall, dass sich dessen unverbindlicher Charakter durchsetzen sollte, die Regel und nicht die Ausnahme sein. Die Normierung dieser Ausnahmen kann dienlich sein – bei der genauen Ausgestaltung ist jedoch Vorsicht geboten, um an den Einzelfall angepasste Handlungsspielräume nicht zweckwidrig zu begrenzen.

In nicht-juristischer Hinsicht ist es vor allem die enorme und in Teilen offenbar noch unklare Kostenlast. Zur Vermeidung „böser Überraschungen“ sollte man sich zumindest im Klaren darüber sein, wie hoch die finanzielle Belastung tatsächlich ausfällt und wie die Kosten gedeckt werden sollen. Aspekte, die in der weiteren Debatte mehr Aufmerksamkeit verdienen.