Bundesrat Drucksache 304/3/87

24.09.87

Antrag

der Länder Bremen, Nordrhein-Westfalen und Saarland

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und zum Schutz der Solidargemeinschaft vor Leistungsmißbrauch (Achtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes)

Punkt 7 der 58o. Sitzung des Bundesrates am 25. September 1987

Der Bundesrat möge beschließen:

I. Allgemeines

Der Bundesrat lehnt den von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf einer Achten Novelle zum AFG ab. Er fordert die Bundesregierung auf, im Interesse einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit diesen Entwurf zurückzuziehen und durch eine neue, von breitem Konsens getragene Vorlage zu ersetzen.

Der Bundesrat kann und will keine Beihilfe leisten zu dem in diesem Entwurf dokumentierten Rückzug der Bundesregierung aus ihrer schon jetzt unzureichend wahrgenommenen arbeitsmarktpolitischen Verantwortung.

Der Entwurf wird zu einem Zeitpunkt vorgelegt, in dem sich der Arbeitsmarkt in einer dramatischen Abschwungphase befindet, d.h. konkret, in dem die Zahl der Arbeitslosen jahreszeitlich viel zu früh wieder zu steigen beginnt und in Teilen der Bundesrepublik sogar den saisonalen Höchststand der Nachkriegszeit erreicht. Sie liegt faktisch und saisonbereinigt im Bundesgebiet um 44.000 über dem Vorjahresstand. Weitere gravierende Belastungen des Arbeitsmarktes drohen als Folge der Strukturkrise

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

bei Kohle, Stahl und Werften. Zugleich revidieren Wirtschaftsforscher ihre Konjunkturprognosen und sagen für die zweite Jahreshälfte 1987 nur noch ein Wachstum des Bruttosozialprodukts von 1 % und eine gegenüber dem Vorjahr um 100.000 erhöhte Arbeitslosenzahl voraus.
Selbst in Regionen unseres Landes, die bisher die relativ besten Wirtschafts- und Arbeitsmarktdaten aufzuweisen hatten, ist die Zunahme der Beschäftigung zum Stillstand gekommen - Arbeitsgemeinschaft der IHKs Baden Württemberg -.
Mit dieser äußerst kritischen Situation hat sich die Bundesregierung abgefunden. Sie räumt der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit keinen Vorrang mehr ein, sondern verfolgt im Gegenteil andere Ziele:
Im Bundeshaushalt sollen Finanzierungspielräume für die Realisierung der angekündigten Steuerreform und anderer arbeitsmarktfremder Vorhaben geschaffen werden.

Dem Bundesrat und großen Teilen der Öffentlichkeit fehlt das Verständnis dafür, daß die Bundesregierung bei selbstgeschaffenen finanziellen Engpässen sogar vor dem Griff in die Kasse der Arbeitslosenversicherung nicht zurückscheut.
Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und - neuerdings auch - bildungspolitischer Maßnahmen wird so in Verkennung der gesamtgesellschaftlichen Ursachen der Beschäftigungskrise weitgehend der Solidargemeinschaft von Arbeitnehmern und Arbeitgebern aufgebürdet. Daneben müssen Länder und Gemeinden hohe Folgekosten der Arbeitslosigkeit tragen. Es werden Verschiebebahnhöfe modernen Zuschnitts eröffnet.

Damit wird die Linie konsequent fortgesetzt, die sich bereits in der Siebten Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz und in dem Gesetz zur Verlängerung des Arbeitslosengeldes abzeichnete.

Dringend notwendige Verbesserungen für Arbeitslose erweisen sich in angenehmster Weise zugleich als Wohltaten für den Bundeshaushalt, weil sie aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung gewährt werden.
So führte die Verlängerung des Bezugs von Arbeitslosengeld, das die Bundesanstalt für Arbeit aus Beitragsmitteln zu finanzieren hat, automatisch zu einer Verkürzung der Bezugszeit von Arbeitslosenhilfe, die aus Steuermitteln zu zahlen ist, und damit zu einer Entlastung des Bundeshaushalts. Dementsprechend konnten die Ansätze für die Arbeitslosenhilfe im Bundeshaushaltsentwurf 1988 um rund 850 Mio. DM auf rund 7,7 Mrd. DM gegenüber 1987 gesenkt werden. Im Gesetzentwurf zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit hatte die Bundesregierung die Entlastung bei der Arbeitslosenhilfe sogar mit 1,4 Mrd. DM jährlich beziffert. Ihre arbeitsmarktpolitische Abstinenz "krönt" die Bundesregierung, indem sie einen Gesetzentwurf vorlegt, der auch die Bundesanstalt für Arbeit in absehbarer Zeit in ein finanzielles Desaster führt. Die Summe der Kostenbelastungen der Bundesanstalt in den Jahren 1988 - 1991 beziffert sich nach dem vorliegenden Entwurf auf rund 3,4 Mrd. DM. Nach Berechnungen aus dem Bereich der Bundesanstalt werden bei ihr jedoch bereits in den Jahren 1988 - 1990 Defizite in Höhe von insgesamt 4,7 Mrd. DM anfallen, wobei mit der Annahme gerechnet wird, daß die Zahl der Arbeitslosen bis zum Jahre 1990 sukzessive bis auf 1,7 Mio. zurückgeht. Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit rechnet dagegen damit, daß die Zahl der Arbeitslosen erst Mitte der 90er Jahre die 2-Millionen-Grenze unterschreitet. Diesen ungedeckten Kosten steht eine Rücklage der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von derzeit - Ende Juni 1987 - nur rund 3,5 Mrd. DM gegenüber.

Darüber hinaus zeigen sich bereits heute Anzeichen für eine dramatische Entwicklung der Haushaltssituation der Bundesanstalt für Arbeit. Nach Aussage des Präsidenten der Bundesanstalt vor dem Verwaltungsrat im Mai d.J. lag bereits damals für das Haushaltsjahr 1987 eine Verschlechterung des Haushaltsergebnisses in der Größenordnung bis zu 1 Mrd. DM im Bereich des Möglichen. Mittlerweile liegt ein Nachtragshaushalt der Bundesanstalt für das Haushaltsjahr 1987 mit einem Volumen von 2,5 Mrd. DM vor.

Für die Abwendung einer solchen Finanzierungskatastrophe der Bundesanstalt für Arbeit kommen grundsätzlich drei Möglichkeiten in Betracht:

- Eintritt des Bundes für die Defizite
- Erhöhung der Beitragssätze
- Leistungseinschränkungen.

Die Belastung des Bundes durch eine Defizithaftung wird die Bundesregierung, wie sich aus diesem Gesetzentwurf deutlich ergibt, mit allen Mitteln zu vermeiden suchen. Die Erhöhung der Beitragssätze widerspricht der Koalitionsvereinbarung der diese Bundesregierung tragenden Parteien. So bleiben zur Sanierung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit am Ende Leistungseinschränkungen.

Als erstes ist bereits jetzt die sogenannte Qualifizierungsoffensive dem Geldmangel der Bundesanstalt zum Opfer gefallen. Mit einem Runderlaß vom Juli d.J. hat der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit angeordnet, "unter Berücksichtigung der Gesamthaushaltssituation der Bundesanstalt ... bei der Förderung der Fortbildung und Umschulung ... eine weitere Steigerung zu vermeiden." Die Festlegung in der Koalitionsvereinbarung, "die Qualifizierungsoffensive wird fortgesetzt", ist danach ein bloßes Lippenbekenntnis.

Auch im Bereich der ABM-Förderung bei der Betreuung von Ausländern sind von der Bundesanstalt für Arbeit bereits Einschränkungen angeordnet worden.
Sollte die Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit dem politischen Druck der Bundesregierung, den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente weiter zurückzufahren, nicht folgen wollen oder können, droht ein Haushaltsbegleitgesetz 1989. Der Bundesrat fordert den ausdrücklichen Verzicht der Bundesregierung auf solche Antiarbeitsmarktpolitik.

II. Im Besonderen stellt der Bundesrat fest:

1. Obwohl der Bundesanstalt für Arbeit also bereits jetzt die Mittel zu einer wirkungsvollen aktiven Arbeitsmarktpolitik fehlen, wird ihr durch den Gesetzentwurf noch die Finanzierungsverantwortung für sachfremde Aufgaben aufgebürdet.
So ist die Sprachförderung von Aussiedlern, Asylberechtigten und Kontingentflüchtlingen eine originäre Aufgabe des Bundes, dem Einordnung in den Kompetenzbereich der Bundesanstalt für Arbeit dem Gesetzentwurf sichtlich schwerfällt. Im übrigen werden wegen der in den letzten Monaten stark gestiegenen Aussiedlerzahlen - geschätzt für 1987 12.000 oder 28 % Personen mehr als im Vorjahr - von der Bundesanstalt weit höhere Mehrkosten als veranschlagt zu tragen sein.

2. Der Einwand der Überbürdung sachfremder Aufgaben auf die Bundesanstalt muß ebenfalls - wenn auch in geringerem Maße - der Übernahme der Förderungsmöglichkeiten nach dem Bildungsbeihilfengesetz entgegengehalten werden.
Bezeichnend ist, daß in der Gesetzbegründung die Bundesanstalt aufgefordert wird, "strenge Maßstäbe" bei der Prüfung der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung von Maßnahmen anzulegen.

3. Die Überführung des sogenannten Benachteiligtenprogramms in eine gesetzliche Regelung begrüßt auch der Bundesrat im Grundsatz. Allerdings lehnt er die vorgesehene Finanzierungsregelung zu Lasten der Bundesanstalt für Arbeit ab und fordert darüber hinaus, die vorgesehene Ermessensregelung in eine Muß-Bestimmung umzuwandeln.

Nach Auffassung des Bundesrates wäre eine eigenständige Regelung der Übernahme in das Arbeitsförderungsgesetz vorzuziehen gewesen. Wenn an der Einordnung im AFG jedoch festgehalten wird, darf das nach Auffassung des Bundesrates nur in der Form geschehen, daß die Durchführung des Programms im Auftrag des Bundes und zu Lasten des Bundeshaushalts erfolgt. Dementsprechend wäre § 188 AFG dahingehend zu ergänzen, daß er auch die Kosten für die Durchführung dieses Programms umfaßt.

4. Zur Sicherung der Finanzierung der unter Nr. 1 bis 3 genannten Aufgaben fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, die im Entwurf des Haushaltsgesetzes 1988 gestrichenen entsprechenden Ansätze in der dem voraussichtlichen Bedarf entsprechenden Höhe wieder aufzunehmen.

5. Für unannehmbar hält der Bundesrat den Rückzug des Bundes aus der verstärkten Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach § 96 AFG.
   Der Abzug der Finanzmittel des Bundes gefährdet den Bestand dieses bewährten Instruments der aktiven Arbeitsmakrtpolitik überhaupt und wirft prinzipielle Fragen nach der Finanzierungsverantwortung für die Arbeitsmarktpolitik auf.
   Die Länder, deren Finanzierungsbeitrag erhalten bleibt, und nun sogar zu zwingenden Voraussetzung einer Förderung gemacht wird, dürften angesichts der Streichung der Bundesmittel kaum eine Rechtfertigung dafür finden, ihrerseits Steuermittel für eine verstärkte Förderung bereitzustellen, und sehen sich schon gar nicht in der Lage, etwa den wegfallenden Bundesanteil mitzuübernehmen. Im übrigen führt die Aufspaltung der Fördermitte der Bundesanstalt für Arbeit in Grundförderung und verstärkte Förderung entweder zu einer Komplizierung der Rechtslage oder aber zu einer bloßen Umetikettierung.

6. Die Aushöhlung der Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit durch Einführung einer bloßen Anzeigepflicht für natürliche Personen lehnt der Bundesrat ab.

7. Die Regelung der Verfügbarkeit von Schülern und Studenten (§ 103 a) wird abgelehnt, weil sie die Anforderungen an den Nachweis der Verfügbarkeit so verschärft, daß damit das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage unterlaufen wird.

8. Die Vorschrift über die Verlängerung des Bemessungszeitraums (§ 112) hält der Bundesrat für eine verfassungswidrige Benachteiligung der Teilzeitarbeit, auf die insbesondere Frauen angewiesen sind, und lehnt sie daher ab.

9. Der Budnesrat vermißt trotz anders lautender Ankündigungen im Entwurf zielstrebige Ansätze für eine Vereinfachung des Arbeitsförderungsrechtes. Wenigen Verfahrensvereinfachungen stehen Verfahrenserschwerungen, z.B. bei der Verschärfung der Meldepflicht (§ 15), sowie komplizierte neue materielle Regelungen, z.B. des Bemessungszeitraumes bei Arbeitsentgelterhöhungen (§ 112) oder neuer Kurzarbeitergeldtatbestände (§ 64), gegenüber.

10. Der Bundesrat mißbilligt, daß mit der Regelung über die verschärfte Meldepflicht (§ 15) auch in diesem Gesetzentwurf wieder der Versuch unternommen wird, die Arbeitslosenstatistik zu manipulieren.

11. Einzelne zu begrüßende Regelungen, z.B. die Verbesserung der Förderbedingungen bei den Lohnkostenzuschüssen für ältere Arbeitnehmer (§ 97), können an der negativen Gesamtbeurteilung des Entwurfs nichts ändern.

II. Folgerungen

Der mit dem vorgelegten Novellierungsentwurf beschrittene Weg darf nach Überzeugung des Bundesrats nicht eingeschlagen werden.

Die gegenwärtige dramatische und die voraussehbare krisenhafte Arbeitsmarktsituation fordern vielmehr gebieterisch dreierlei:

1. Von einer aufgabenfremden Belastung der Bundesanstalt für Arbeit abzusehen, und damit zunächst deren Handlungsfähigkeit und den status quo der Arbeitsmarktpolitik zu sichern,

2. den flankierenden Einsatz von Haushaltsmitteln des Bundes für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mindestens in Höhe der im Entwurf der 8. Novelle dargestellten Entlastungsbeträge des Bundeshaushalts und

3. weitere beschäftigungswirksame Maßnahmen des Bundes, z.B. - im Bereich der Strukturpolitik - ein ökologisches Modernisierungsprogramm und die Novellierung des Vorruhestandsgesetzes.