

**Antwort**  
**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Hoss und der Fraktion DIE GRÜNEN**  
**— Drucksache 11/914 —**

**Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Auswirkungen des Entwurfs eines**  
**Achten Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes**

*Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Vogt, hat mit Schreiben vom 22. Oktober 1987 – IIa 4 – 42/363 – namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:*

1. Wie begründete die Bundesregierung die Ungleichbehandlung von Leistungsbeziehern und Nichtleistungsbeziehern hinsichtlich der Geltungsdauer des Arbeitsgesuchs?
  - a) Welche positiven Effekte sollen mit dieser Ungleichbehandlung erzielt werden?

Leistungsempfänger und Nichtleistungsempfänger werden durch die Änderung des § 15 AFG nicht ungleich behandelt. Schon bisher ist der regelmäßige Kontakt zwischen Arbeitsamt und Arbeitsuchenden – spätestens innerhalb drei Monaten – vorgesehen. Leistungsempfänger müssen zur Vermeidung von Nachteilen wegen des unberechtigten Bezuges von Leistungen eine Arbeitsaufnahme möglichst rasch melden. Nichtleistungsempfänger können sich dem Kontakt zum Arbeitsamt eher entziehen, ebenso ihrer Pflicht, eine Arbeitsaufnahme zu melden. Nur durch regelmäßige Kontakte hat das Arbeitsamt die Möglichkeit zu erkennen, ob der Arbeitsuchende noch an einer Arbeitsvermittlung interessiert ist oder ob er inzwischen eine Arbeitsstelle gefunden hat.

Für erfolgreiche Vermittlungsbemühungen ist es erforderlich, daß das Arbeitsamt den einstellungsbereiten Betrieben nur solche Bewerber vorschlägt, die zum Zeitpunkt des Vermittlungsvorschlages tatsächlich noch arbeitsuchend und an einer Arbeitsauf-

nahme interessiert sind. Ein regelmäßiger Kontakt zwischen dem Arbeitsuchenden und dem Arbeitsamt ist daher von besonderer Bedeutung für die Durchführung der Arbeitsvermittlung.

Sofern ein Nichtleistungsempfänger nicht von sich aus regelmäßigen Kontakt zum Arbeitsamt hält, fordert das Arbeitsamt ihn grundsätzlich im Abstand von drei Monaten zu einer Erklärung darüber auf, ob er das Vermittlungsgesuch weiterhin aufrechterhält. Antwortet er nicht, gilt das Gesuch als erledigt.

Die Gesetzesänderung betont daher lediglich stärker als bisher die Eigenverantwortung des Arbeitsuchenden und mutet ihm mehr Eigeninitiative zu. Für den Arbeitsvermittler bringt die Regelung eine größere Sicherheit, daß er sich mit seiner Tätigkeit auf die aktuell Arbeitsuchenden konzentrieren kann.

- b) Wieviel Arbeitsgesuche von Nichtleistungsbeziehern konnten im Verlaufe des letzten Jahres erfolgreich abgeschlossen werden?
- c) Wie hoch war hierbei der Anteil der nichtleistungsbeziehenden Frauen?

Über die Zahl der erfolgreichen Vermittlungen von Nichtleistungsempfängern im Jahr 1986 liegen lediglich Stichprobenergebnisse für einen Zeitraum Ende Mai/Anfang Juni 1986 vor. Danach beendeten etwa die Hälfte (49,6 %) der Nichtleistungsempfänger ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer von der Bundesanstalt für Arbeit vermittelten oder selbstgesuchten Arbeit. Die entsprechenden Anteile lagen für Männer bei 56,4 % und für Frauen bei 44,0 %.

- d) Wie hoch veranschlagt die Bundesregierung den zusätzlichen Vermittlungsschub durch die Kürzung der Geltungsdauer des Arbeitsgesuchs bei Nichtleistungsempfängern, und worauf basieren ihre Annahmen?
- e) Bei welchen Personengruppen der über 800 000 nichtleistungsbeziehenden Erwerbslosen werden zusätzliche Vermittlungseffekte erwartet?
- f) In welchen Branchen hat sich eine derartige Steigerung der Arbeitskräftenachfrage herausgebildet, so daß gerade Nichtleistungsempfänger, also in erster Linie Dauerarbeitslose, besonders günstige Vermittlungsaussichten zu erwarten haben?

Die Geltungsdauer des Vermittlungsgesuches wird im Ergebnis gegenüber der bisherigen Rechtslage nicht gekürzt (s. Antwort zu Fragen 1 und 1 a). Im übrigen erhöhen Eigeninitiative, wiederholter Kontakt zum Arbeitsamt und Beratung durch den Arbeitsvermittler sowohl für Leistungsempfänger wie auch für Nichtleistungsempfänger die Vermittlungsaussichten, wenn auch der Effekt dieser Aktivitäten nicht quantifiziert werden kann.

Die Arbeitsämter bemühen sich gleichermaßen um die Vermittlung aller arbeitsuchenden gemeldeten Personen. Es ist nicht

erkennbar, daß sich die Vermittlungsaussichten von Leistungsempfängern und Nichtleistungsempfängern bei gleicher beruflicher Qualifikation unterscheiden.

- g) Wie hoch schätzt man die Zahl derer ein, die sich durch die Einführung eines zusätzlichen „Aktivitätszwangs“ von der Erneuerung des Arbeitsgesuchs abschrecken lassen?

Die Bundesregierung geht davon aus, daß Arbeitssuchende wie bisher die Dienstleistungen der Bundesanstalt für Arbeit in Anspruch nehmen. Es geht nicht um ein „Abschrecken“, sondern vielmehr um die Intensivierung des Kontakts der Arbeitslosen zum Arbeitsamt.

- h) Die Verkürzung der Geltungsdauer von Arbeitsgesuchen für Nichtleistungsempfänger wird aber in jedem Fall einen erhöhten Verwaltungs- und Personalaufwand erfordern.

Wie hoch schätzt die Bundesregierung selbst diesen Verwaltungsaufwand ein? Gedenkt die Bundesregierung, die zusätzlichen Aufwendungen durch entsprechende Bundeszuschüsse an die Bundesanstalt zu kompensieren?

Die beabsichtigte Änderung des § 15 wird zur Vereinfachung des Verfahrens führen. Sie führt daher nicht zu einem erhöhten Personal- und Verwaltungsaufwand bei den Arbeitsämtern.

- i) Begründet die Bundesregierung die Ungleichbehandlung von Leistungsempfängern und Nichtleistungsempfängern hinsichtlich der Geltungsdauer des Arbeitsgesuchs mit der Annahme, daß Nichtleistungsbezieher nicht in dem gleichen Maße an der Arbeitsaufnahme interessiert sind wie Erwerbslose, die noch nicht aus dem Leistungsbezug ausgegrenzt worden sind?
- j) Auf der Basis welcher Zahlen kommt die Bundesregierung zu dieser Annahme?

Nein [s. Antwort zu Fragen 1 und 1 a)].

- k) Wie oft werden pro Jahr arbeitssuchend gemeldete Erwerbslose zu Vermittlungs- und Beratungsgesprächen vorgeladen?

Es ist grundsätzlich gewährleistet, daß arbeitslose Arbeitssuchende in Abständen von rd. drei Monaten zu einer Arbeitsberatung eingeladen werden.

- l) Legt man die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit von Vermittlern und Beratern zugrunde und setzt diese ins Verhältnis zur

Zahl der arbeitssuchend gemeldeten Erwerbslosen, so ergibt sich bisher für den einzelnen Erwerbslosen eine durchschnittliche Dauer der Beratungs- und Vermittlungsgespräche von sechs Minuten pro Jahr.

Um wie viele Minuten durchschnittlich wird sich die Dauer der Beratungs- und Vermittlungsgespräche verkürzen, wenn Arbeitsgesuche von Nichtleistungsempfängern alle drei Monate erneuert werden müssen?

- m) Welchen Sinn hat nach Meinung der Bundesregierung die vierteljährliche Erneuerung des Arbeitsgesuchs, wenn sie rein formal bleibt und nicht mit einer intensiven Beratung in einem Gespräch zwischen Vermittler, Berater und Erwerbslosen verbunden wird?

Jeder Ratsuchende erhält die von ihm gewünschte Beratung im erforderlichen Umfang. Der Beratungsumfang ist individuell verschieden und auch nicht bei jedem Beratungsgespräch gleich groß. Soweit sich ein Arbeitsloser selbst eine Arbeitsstelle gesucht hat, war hierfür überhaupt kein Zeitaufwand des Vermittlers erforderlich. Die Ermittlung von Durchschnittswerten ist daher nicht sinnvoll [im übrigen siehe die Antwort zu Fragen 1 und 1 a)].

2. Ist der Bundesregierung das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum § 118 AFG bekannt, nach dem arbeitslose Studierende und Schüler nicht vom Leistungsbezug ausgegrenzt werden dürfen?
- a) Widerspricht die pauschale Verneinung der Verfügbarkeit von Studenten und Schülern im novellierten § 103 AFG nicht eben diesem Urteil des Bundesverfassungsgerichts?
  - b) Hält die Bundesregierung den Ausschluß von arbeitslosen Schülern und Studenten vom Leistungsbezug für ein probates Mittel zum Schutz der Solidargemeinschaft vor Leistungsmissbrauch, nachdem das Bundesverfassungsgericht soeben den Leistungsanspruch von arbeitslosen Schülern und Studenten bekräftigt hat?
  - c) Steht die Neufassung des § 103 AFG nicht im direkten Gegensatz zur „Qualifizierungsoffensive“ der Bundesregierung?
  - d) Welche arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen verfolgt die Bundesregierung, wenn sie Erwerbslose, die sich selbst Wege zur qualifikatorischen und beruflichen Weiterbildung erschließen, aus dem Leistungsbezug ausgrenzt?
  - e) Wie hoch veranschlagt die Bundesregierung die Minderausgaben bei der Arbeitslosenhilfe durch die pauschale Verneinung der Verfügbarkeit von arbeitslosen Schülern und Studenten, und wofür sollen die so eingesparten Mittel in Zukunft verwendet werden?

Anlaß für die Neuregelung des Bezuges von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe durch Schüler und Studenten im Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) ist der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 18. November 1986 – 1 BvL 29/83 – (NJW 1987, 2001). Nach dem Entwurf sind Schüler und Studenten nur dann vom Leistungsbezug ausgeschlossen, wenn sie der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen.

Nach dem Gesetzentwurf steht der Arbeitsvermittlung nur zur Verfügung, wer bereit und in der Lage ist, nach dem AFG beitragspflichtige Beschäftigungen aufzunehmen. Die Regelung ist die folgerichtige Weiterentwicklung des geltenden Rechts. Danach steht ein Arbeitnehmer, der nur kurzzeitige und damit nach

§ 169 Nr. 6 AFG beitragsfreie Beschäftigungen ausüben kann, der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung. Beitragsrecht und Leistungsrecht werden insoweit in Einklang gebracht: Wer nur für beitragsfreie Beschäftigungen zur Verfügung steht, gehört nicht zu dem durch die Arbeitslosenversicherung geschützten Personenkreis.

Soweit Schüler und Studenten nur für beitragsfreie Beschäftigungen zur Verfügungen stehen – etwa nur für typische Studentenbeschäftigungen, die nach § 169 Nr. 1 AFG i. V. m. § 172 Abs. 1 Nr. 5 RVO beitragsfrei sind –, haben sie wie alle Arbeitslosen, die nur für beitragsfreie Beschäftigungen zur Verfügung stehen, keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe.

Nach § 103 a AFG in der Fassung des Entwurfs wird – widerlegbar – vermutet, daß Schüler und Studenten nur beitragsfreie Beschäftigungen ausüben können. Diese Regelung entspricht im Grundsatz der Regelung des früheren § 118 Abs. 2 AFG in der Auslegung, die sie durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSGE 46, 89) erfahren hat und die das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluß vom 18. November 1986 als verfassungsgemäß bezeichnet hat. Sie soll verhindern, daß Schüler oder Studenten ihre Ausbildung mit Hilfe der Lohnersatzleistungen des AFG finanzieren. Sie schließt dagegen nicht aus, daß Arbeitslose die Zeit der Arbeitslosigkeit durch die Teilnahme an Bildungsveranstaltungen – namentlich als Gasthörer an einer Universität – sinnvoll nutzen. Die Bundesregierung hält die für Schüler und Studenten vorgeschlagene Neuregelung im Interesse der Solidargemeinschaft der Arbeitslosenversicherung für geboten. Die Mittel der Arbeitslosenversicherung werden – neben Beiträgen, die die Arbeitgeber leisten – vorwiegend aus Beiträgen von Arbeitnehmern aufgebracht, die – ohne je Aussicht zu haben, studieren zu können – über lange Zeiten Beiträge zahlen, vielfach ohne die Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Anspruch zu nehmen. Ohne Sonderregelung für Studenten würde der normale Arbeitnehmer im Ergebnis das Studium derjenigen mitfinanzieren, die weit weniger zur Solidargemeinschaft beitragen als er selbst. Das aber ist den Arbeitnehmern nicht zuzumuten.

Wegen der finanziellen Auswirkungen der Neuregelung im Jahr 1988 wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

Die Qualifizierungsoffensive will durch berufliche Fortbildung und Umschulung einen Beitrag dazu leisten, daß Arbeitslosigkeit vermieden oder abgebaut wird. Für diesen Zweck wendet die Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1987 rd. 6 Mrd. DM auf. Die Finanzierung der Ausbildung an Schulen und Hochschulen ist nicht Aufgabe des Arbeitsförderungsgesetzes. Dies gilt insbesondere auch für Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe.

3. Welche Gruppen von Erwerbslosen beabsichtigt die Bundesregierung, in Zukunft „per Definitionen“ vom Leistungsbezug auszugrenzen?

Kann die Bundesregierung Kriterien nennen, nach denen diese Ausgrenzung „qua Konvention“ vorgenommen werden soll?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, bestimmte Gruppen von Arbeitslosen vom Leistungsbezug auszugrenzen.

4. An welcher Stelle und wie definiert die Bundesregierung den im Titel des Entwurfs eines Achten Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes gebrauchten Begriff des „Leistungsmissbrauchs“?

Die Bundesregierung verwendet den Begriff des Leistungsmissbrauchs im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs, ohne ihn gesetzlich zu definieren.

- a) Liegt der Bundesregierung ein Gutachten und ein entsprechender Datensatz vor, der die Einführung eines besonderen Schutzes vor Leistungsmissbrauch notwendig begründet? Um welches Gutachten handelt es sich hierbei?

Nein.

- b) Hat die Bundesanstalt für Arbeit zu irgendeinem Zeitpunkt Beschwerde darüber geführt, daß ein zunehmender Leistungsmissbrauch von Seiten der Erwerbslosen zu konstatieren sei? Wann, mit welchem Schreiben ist dies geschehen?

Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit hat in seiner Pressekonferenz vom 27. April 1987 dargelegt, daß im Jahr 1986 allein durch den Datenabgleich zwischen den Meldungen der Arbeitgeber über Neueinstellungen und der Datei der Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld rd. 72 000 Fälle von Leistungsmissbrauch mit 36 Mio. DM Überzahlungen aufgedeckt wurden. Bei den Außenprüfungen in Betrieben wurden weitere 17 400 Fälle von Leistungsmissbrauch mit 12 Mio. DM Überzahlungen aufgedeckt.

- c) In welchem Teil des Arbeitsförderungsgesetzes wird der Terminus des „Leistungsmissbrauchs“ bisher oder in Zukunft geführt, und wie ist er begrifflich und gesetzlich definiert?

Eine gesetzliche Definition besteht nicht, sie ist auch nicht beabsichtigt. Der Terminus des „Leistungsmissbrauchs“ findet sich in § 132a Abs. 1 Satz 1 AFG.

- d) Liegt ein Leistungsmissbrauch schon dann vor, wenn eine Leistung beansprucht und nach bisher geltendem Gesetz gewährt wurde?

Nein, soweit die Leistung rechtmäßig beansprucht werden konnte.

- e) Handelt es sich tatsächlich um den „Schutz der Solidargemeinschaft vor Leistungsmissbrauch“, wenn Leistungen, die nach bisheriger Rechtsauffassung und -praxis gewährt wurden, nun nicht mehr gewährt werden sollen? Besteht die Absicht, in Zukunft weitere Tatbestände einzuführen, die Erwerbslose vom Leistungsbezug ausgrenzen?

Es geht nicht darum, die Solidargemeinschaft vor legaler Inanspruchnahme von Leistungen zu schützen. Nach Auffassung der Bundesregierung muß aber verhindert werden, daß Leistungen gewährt werden, obwohl die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen nicht vorliegen, beispielsweise weil der Arbeitslose in Wirklichkeit nicht arbeitslos ist oder der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung steht. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

5. Der Bundeshaushalt wird nach Angaben der Bundesregierung durch den Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes um mehr als 800 Millionen DM jährlich entlastet. Der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit hingegen wird fast exakt um die gleiche Summe belastet.

Aufgrund welcher Änderungen im AFG kommt diese Summe zustande?

- a) Wie hoch werden die Minderausgaben durch den Ausschluß von arbeitslosen Schülern und Studenten veranschlagt?
- b) Welche Minderausgaben erwartet die Bundesregierung durch die Verlängerung des Bemessungszeitraums von drei auf zwölf Monate nach § 112 Abs. 2 AFG?
- c) Wie viele Erwerbslose haben bisher Leistungen bezogen, obwohl sie innerhalb des letzten Jahres ohne den Wegfall eines bisherigen Hinderungsgrundes von Teilzeit- auf Ganztagsarbeit gewechselt haben?

Die finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfes im Jahre 1988 setzen sich wie folgt zusammen:

Regelung	Belastung (+) Entlastung (-)	
	BA	Bund
Förderung von benachteiligten Jugendlichen (§§ 40 c, 242 h Abs. 5)	+ 405	- 373
Erweiterung der Berufsausbildungsbeihilfen (§§ 40 bis 40 b)	+ 120	- 120
Verbesserung des Überbrückungsgeldes (§ 55 a)	+ 15	- 10
Sprachförderung von Aussiedlern (§§ 62 a bis 62 d)	+ 320	- 266
Verstärkte Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§ 96)	+ 50	- 50
Verbesserung der Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer (§ 97)	+ 100	- 40
Regelung des Bezugs von Arbeitslosengeld durch Studenten und Schüler (§§ 103, 103 a)	- 50	- 30
Neuregelung des Bemessungszeitraums (§ 112)	- 20	- 12
<b>Insgesamt</b>	<b>+ 950</b>	<b>- 901</b>

Wie viele Erwerbslose Leistungen bezogen haben, obwohl sie innerhalb des letzten Jahres ohne Wegfall eines bisherigen Hinderungsgrundes von Teilzeit- auf Ganztagsarbeit gewechselt haben, ist der Bundesregierung nicht bekannt. Hierzu liegen keine statistischen Erhebungen vor.

6. In welchen arbeitsmarktpolitisch relevanten Bereichen gedenkt die Bundesregierung die durch Minderausgaben eingesparten Mittel zu verwenden?

Das Achte Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes setzt einen Koalitionsbeschluß zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Bundesanstalt für Arbeit um und erhöht damit auch den Gestaltungsspielraum für Lösungen arbeitsmarktpolitischer Probleme, insbesondere in Bereichen mit strukturellen Anpassungsproblemen.