

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerd Andres, Angelika Barbe, Hans Berger, Dr. Ulrich Böhme (Unna), Hans Büttner (Ingolstadt), Karl Diller, Rudolf Dreßler, Konrad Gilges, Karl Hermann Haack (Extertal), Christel Hanewinckel, Klaus Hasenfratz, Günther Heyenn, Renate Jäger, Horst Jaunich, Klaus Kirschner, Dr. Hans-Hinrich Knaape, Regina Kolbe, Brigitte Lange, Ulrike Mascher, Adolf Ostertag, Dr. Martin Pfaff, Hermann Rappe (Hildesheim), Margot von Renesse, Renate Rennebach, Horst Schmidbauer (Nürnberg), Regina Schmidt-Zadel, Ottmar Schreiner, Lisa Seuster, Antje-Marie Steen, Hans-Eberhard Urbaniak, Ralf Walter (Cochem), Gerd Wartenberg (Berlin), Barbara Weiler, Hildegard Wester
— Drucksache 12/1596 —

Stand der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Ländern

Erklärter Wille der Bundesregierung ist es, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Ländern nach einer Phase des Ausbaus der entsprechenden ABM-Stellen von nicht einmal einem Jahr in eine Phase der Konsolidierung zu überführen. Die Arbeits- und Sozialministerien der neuen Länder wie auch die Gewerkschaften äußern die Befürchtung, daß die Verringerung der ABM-geförderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer rasch zu einer Erhöhung der Arbeitslosenzahlen führen wird, was den Arbeitsmarkt in den neuen Ländern noch stärker belasten würde. Gleichzeitig ist absehbar, daß für 1992 erneut die Richtlinien für die Zuweisung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in einschränkender Weise geändert werden. In einer Zeit angespanntester Tätigkeit in den Arbeitsverwaltungen ist dies nicht akzeptabel.

Vorbemerkung

Vor dem Hintergrund eines beispiellosen Einsatzes der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, der den wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozeß nachhaltig sozial abfedert, beantworte ich die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt:

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sind innerhalb kurzer Zeit zu einem wichtigen Stabilisator der Beschäftigung in den

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Horst Günther, vom 2. Dezember 1991 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

neuen Bundesländern geworden. Es ist nicht zuletzt dem massiven Einsatz dieses arbeitsmarktpolitischen Instrumentes zu danken, daß der Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern nicht „abgestürzt“ ist. Durch ABM werden kurzfristig Beschäftigung, Einkommen, Primär- und Sekundärnachfrage geschaffen. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Initiierung eines sich selbst tragenden Geld-Güter-Kreislaufs in den neuen Bundesländern. Dieser ist unter marktwirtschaftlichen Bedingungen notwendige Voraussetzung für einen multiplikativen Prozeß der Investitions- und Konsumententwicklung und damit zur Überwindung der Unterbeschäftigung.

Ende Oktober 1991 waren 348 400 Personen in ABM beschäftigt, gegen Jahresende werden es rd. 400 000 Arbeitnehmer sein. Diese Zahl wird 1992 – unter Berücksichtigung von auslaufenden und neu eingerichteten ABM – als Jahresdurchschnittsgröße gehalten.

Von einer in der Vorbemerkung der Kleinen Anfrage unterstellten einschränkenden Handhabung der ABM in den neuen Bundesländern kann vor dem Hintergrund der tatsächlichen Entwicklung mithin keine Rede sein. Durch die von der Bundesregierung ermöglichte Aufstockung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit um 3 Mrd. DM Verpflichtungsermächtigungen im September 1991 wurde es überhaupt erst möglich, die haushaltmäßige Jahreszielgröße bei ABM für 1991 von 280 000 Neueintritten weit zu überschreiten.

Grundlegende und dauerhafte Verbesserungen am Arbeitsmarkt werden nur durch eine hinreichende Zahl konkurrenzfähiger Dauerarbeitsplätze möglich sein. Dies braucht in der gegebenen Situation Zeit. Die Arbeitsmarktpolitik hat daher eine temporäre, derzeit noch unverzichtbare Überbrückungsfunktion.

1. Wie viele ABM-geförderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gab es 1990 in den neuen Ländern?

Von September (Beginn der statistischen Registrierung) bis Ende Dezember 1990 sind 20 316 Beschäftigte in ABM eingetreten.

2. Wie viele waren davon Arbeitnehmerinnen?

Von den Ende Dezember 1990 20 316 Beschäftigten in ABM waren 4 783 oder 23,5 Prozent Frauen.

3. Wie viele ABM-Beschäftigungsverhältnisse aus 1990 liefen in das Jahr 1991 über?

Der weit überwiegende Teil der in der Antwort auf Frage 1 genannten Beschäftigungsverhältnisse dürfte sich in das Jahr 1991 erstreckt haben.

4. Wie viele entfielen dabei auf Frauen?

Vgl. hierzu Antworten zu Fragen 2 und 3.

5. Wie viele Zuweisungen in ABM-Beschäftigungsverhältnisse in den neuen Ländern gab es zwischen dem 1. Januar 1991 und dem Stichtag 1. Oktober 1991?

Von Januar bis Ende September 1991 wurden durch die Arbeitsämter in den neuen Bundesländern 323 084 Personen in ABM vermittelt.

6. Wie viele Zuweisungen im unter Frage 5 genannten Zeitraum entfielen auf Frauen?

Von Januar bis Ende September 1991 wurden 119 299 Frauen in ABM vermittelt, das sind 36,9 Prozent aller Zuweisungen.

7. Wie viele der zur Zeit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Zugewiesenen sind älter als 50 Jahre?
8. Wie viele der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Zugewiesenen der in Frage 7 genannten Altersgruppe sind Frauen?

Die Bundesanstalt für Arbeit ist derzeit noch nicht in der Lage, statistische Daten in allen Feinstrukturen über ABM in den neuen Bundesländern zu liefern. Hierzu gehört u. a. auch die in den Fragen angesprochene Altersstruktur der über 50jährigen.

9. Mit wie vielen Zuweisungen rechnet das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zwischen dem 2. Oktober 1991 und dem 31. Dezember 1991 in den neuen Ländern?

Nach Einschätzung der Bundesanstalt für Arbeit, die vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung geteilt wird, werden Ende Dezember 1991 rd. 400 000 Personen in ABM beschäftigt sein. Dies würde einer Zunahme von nochmals rd. 85 000 Beschäftigten zwischen Ende September bis Ende Dezember 1991 entsprechen.

10. Wie viele ABM-Beschäftigungsverhältnisse in den neuen Ländern laufen über das Jahr 1992?

Entsprechend der unterschiedlichen Förderungsdauer einzelner ABM dürften 1992 jahresdurchschnittlich 330 000 Arbeitnehmer, die 1991 in ABM eingetreten sind, weiter beschäftigt werden.

11. Wie viele neue Zuweisungen für das Jahr 1992 können die Arbeitsverwaltungen in den neuen Ländern vornehmen?

Die Bundesanstalt für Arbeit geht davon aus, daß zu den bereits 1991 begonnenen und 1992 größtenteils weitergeführten Beschäftigungen in ABM (vgl. Antwort zu Frage 10) im Jahre 1992 noch 150 000 Neueintritte in ABM hinzukommen werden, was zu einer jahresdurchschnittlichen Erhöhung der ABM-Beschäftigtenzahl um 70 000 führen würde.

12. Wieviel kostet die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung ein ABM-Beschäftigter im Schnitt des Jahres 1991?

Nach Berechnungen der Bundesanstalt für Arbeit, die deren Haushaltsplan für 1991 zugrundeliegen, werden die Kosten pro Vollzeit Arbeitnehmer mit 1800 DM mtl. veranschlagt (jährlich 21 600 DM).

13. In welcher Größenordnung ist das Aufschwungprogramm Ost der Bundesregierung an der Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Jahr 1991 beteiligt?
14. In welcher Größenordnung im Jahr 1992?

Aus dem Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost standen für ABM nach der Umschichtung von 50 Mio. DM im Jahr 1991 2,44 Mrd. DM zur Verfügung, davon für Personalkosten 1,6 Mrd. DM und für Sachkosten 0,84 Mrd. DM. Hinzu kommen Verpflichtungsermächtigungen, die 1991 eingegangen wurden, aber erst 1992 ausgabewirksam werden. Darüber hinaus hat die Bundesregierung im September 1991 3 Mrd. DM für weitere Verpflichtungsermächtigungen für 1992 ermöglicht, um einen drohenden Bewilligungsstopp bei ABM zu vermeiden.

Wie viele Personen tatsächlich über die Ausgabemittel des Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost gefördert wurden, kann die Bundesanstalt für Arbeit, der die Durchführung übertragen wurde, aus statistisch-organisatorischen Gründen erst nach Abschluß des Haushaltsjahres beziffern.

15. Wie hoch ist die Selbstfinanzierungsquote bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Ländern?

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit gibt bei gesamtwirtschaftlicher und gesamtfiskalischer Betrachtung die Selbstfinanzierungsquote bei ABM in den neuen Bundesländern mit 77 Prozent an (erster vorläufiger Schätzwert).

16. Wieviel spart die Gemeinschaft der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung im Schnitt und über das Jahr 1991 gerechnet, wenn für 100 000 ABM-Beschäftigte Arbeitslosengeld gezahlt werden muß?

Die Minderausgaben der Bundesanstalt für Arbeit würden sich nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung auf 0,4 Mrd. DM belaufen.

17. Wieviel spart die Gemeinschaft der Beitragszahler im Schnitt und über das Jahr 1991 gerechnet, wenn für 100 000 Kurzarbeiter mit 75 Prozent Arbeitsausfall und einem unterstellten Bruttoeinkommen von 2 200 DM ABM-Entgelt gezahlt werden muß?

Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung würden sich keine Minderausgaben, sondern Mehrausgaben für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 0,3 Mrd. DM ergeben.

18. Wie viele ABM-Beschäftigte wurden Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsgesellschaften zugewiesen?

Eine Statistik über die Zuweisung von Arbeitnehmern in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Trägerschaft von ABS-Gesellschaften legte die Bundesanstalt für Arbeit erstmals für den Monat Oktober 1991 vor: Danach sind von den im Oktober 1991 begonnenen 4 827 Maßnahmen 122 bei ABS-Gesellschaften erfaßt. Von den im Monat Oktober 1991 neu zugewiesenen 28 826 Arbeitnehmern entfielen 3 427 (11,9 Prozent) auf ABS-Gesellschaften.

19. Wie viele der in Frage 18 Nachgefragten sind Frauen?

Die in der Antwort zu Frage 18 genannte Statistik unterscheidet nicht nach geschlechtsspezifischen Merkmalen.

20. Wie viele der zur Zeit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Zugewiesenen werden zugleich in diesem Rahmen beruflich gebildet?

Im Rahmen von ABM kann der Bildungsanteil bis zu 20 Prozent der Arbeitszeit förderungsunschädlich betragen. Bei Großprojekten mit mehr als 150 Arbeitnehmern dürften die Möglichkeiten der beruflichen Bildung (Finanzierung AFG/ESF-Mittel) bis zu 20 Prozent der Arbeitszeit weitgehend ausgeschöpft werden. Eine Aussage, insbesondere inwieweit hiervon bei kleineren Maßnahmen Gebrauch gemacht wird, kann nicht getroffen werden; entsprechende Statistiken werden von der Bundesanstalt für Arbeit nicht erhoben.

21. Wie viele sind davon Frauen?

Statistische Aussagen liegen hierzu nicht vor.

22. Was geschieht mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den neuen Ländern, deren ABM-Beschäftigungsverhältnisse 1992 auslaufen?

Wie bereits in der Antwort zur Frage 10 ausgeführt, werden jahresdurchschnittlich 330 000 Arbeitnehmer in ABM eine Beschäftigung haben, die bereits 1991 begonnen wurde. Für die Arbeitnehmer, deren ABM-Beschäftigungsverhältnisse im Jahre 1992 auslaufen, sind u. a. denkbar:

- Vermittlung in ein nicht gefördertes Arbeitsverhältnis
- Übernahme durch den ABM-Träger in ein nicht gefördertes Arbeitsverhältnis
- Teilnahme an einer beruflichen Qualifizierungsmaßnahme.

23. Welcher Erlaß über die Zuweisungs- und Entlohnungsmodalitäten für ABM-Ost galt zum 30. August 1991?

Die Bundesanstalt für Arbeit hat ihren Dienststellen mit Runderlaß vom 26. Februar 1991 das „Aktionsprogramm Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ und mit Runderlaß vom 2. April 1991 die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit zur Umsetzung des Sonderprogramms (ABM) im Rahmen des „Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost“ sowie die hierzu erlassenen vorläufigen Durchführungsanweisungen bekanntgegeben. Die Runderlasse hatten keine Begrenzung ihrer Geltungsdauer bis 30. August 1991.

Der Erlaß des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit vom 26. August 1991, der durch Erlaß vom 18. Oktober 1991 ersetzt worden ist, befand sich aus organisatorischen Gründen am 30. August 1991 noch nicht bei den nachgeordneten Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit.

24. Welcher Erlaß galt zum Gegenstand der Frage 15 am 30. September 1991?

Die Berechnungen, die der Antwort zu Frage 15 zugrundeliegen, sind nicht durch einen Erlaß des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit beeinflusst, sondern beruhen auf gesamtfiskalischen Zusammenhängen.

25. Kann die Regierung zusichern, daß 1992 kein verschärfter Steuererlaß erforderlich wird?

Im Rahmen der durch das AFG übertragenen Aufgaben führt die Bundesanstalt für Arbeit diese eigenverantwortlich durch; hierbei hat sie u. a. insbesondere darauf zu achten, daß das in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen intendierte Ziel sowohl unter quantitativen als auch unter qualitativen Gesichtspunkten unter

Einhaltung der Haushaltsansätze erreicht wird. Hierzu gehört auch, daß die Bundesanstalt für Arbeit steuernde Weisungen zur Aufgabendurchführung erläßt. Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, in dieses Verfahren einzugreifen.

26. Wann rechnet die Bundesregierung damit, daß die Brückenfunktion von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sich in den neuen Ländern weitgehend erledigt hat?

Die Arbeitsmarktlage in den neuen Bundesländern ist durch Arbeitsplatzmangel geprägt. In dem Maße, in dem ausreichend Angebote an ungeförderter Beschäftigung vorliegen, können sich ABM ihrer Brückenfunktion begeben. Die Bundesregierung ist zuversichtlich, daß dies zügig geschieht.

27. Auf welche Kriterien will die Bundesregierung zurückgreifen, wenn sie die Ansicht begründet, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen seien in den neuen Ländern nicht mehr in größerem Umfang erforderlich?

Vgl. Antwort zu Frage 26. Im übrigen hat die Bundesregierung nie die Ansicht begründet, daß gegenwärtig ABM nicht mehr in größerem Umfang erforderlich sind. Gegen die in der Frage unterstellte Annahme spricht allein schon die Anzahl der bereits in ABM beschäftigten Arbeitnehmer, die auch 1992 in gleicher Größenordnung fortgelten wird.

28. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Ländern behindern?

Nein. Mit Arbeitsbeschaffung werden vorübergehend Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen. Um weder Wirtschaft noch „reguläre“ Arbeitsplätze zu beeinträchtigen, müssen die ABM-Arbeiten im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein. In dieser notwendigen Selbstbeschränkung von ABM liegen auch die quantitativen Grenzen dieses arbeitsmarktpolitischen Instrumentes. Im übrigen ebnen ABM durch Sanierungs- und Erschließungsarbeiten in vielen Regionen der neuen Bundesländer Handwerks- und Industriebetrieben erst den Weg für eine Ansiedlung.

29. Wie viele Verstöße gegen das Zusätzlichkeitserfordernis sind der Bundesregierung bekannt?

Der Bundesregierung sind keine Verstöße bekannt. Die Bundesanstalt führt hierzu keine Statistik.

30. Liegen der Bundesregierung konkrete Fälle vor, auf die sich eine derartige These, wie sie in Frage 20 zum Ausdruck gebracht wird, stützen könnte?

Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 20 verwiesen.

31. Wie viele Einsprüche gegen ABM-Anträge wegen des Verstoßes gegen das Zusätzlichkeitserfordernis sind eingelegt worden?

Der Bundesanstalt für Arbeit liegen keine derartigen Einsprüche vor.

32. Verfolgt die Bundesregierung die Absicht, die förderungsfähige Arbeitszeit für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen so zu senken, daß eine deutliche Differenz zu den tariflichen Monatslöhnen und -gehältern entsteht?

Nein.

33. Verfolgt die Bundesregierung die Absicht, die Laufzeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf unter ein Jahr zu senken?

Art und Umfang einer Maßnahme, der zuzuweisende Personenkreis sowie Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes bestimmen den zeitlichen Umfang der Förderungsdauer von ABM. Dabei gibt es keine generelle Mindestförderungsdauer von einem Jahr, vielmehr sind auch bereits jetzt kurzzeitigere Maßnahmen denkbar und sachgerecht. Eine Änderung des ABM-Förderungsrechts ist daher insoweit nicht notwendig.

34. Auf welchen Kabinettsbeschuß welchen Datums stützt sich die Bundesregierung hierbei?
35. Gibt es andere Entscheidungsgrundlagen, die die Bundesregierung veranlaßt haben, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einer kritischen Würdigung mit der Konsequenz von Änderungen zu unterziehen?
36. In welchen Ministerien oder/und Arbeitsstäben wird an dem unter den Fragen 24 bis 27 aufgeführten Problembereich gearbeitet?

Vgl. Antwort zu Frage 33.

Seit Herbst 1991 befaßt sich eine Koalitionsarbeitsgruppe unter Beteiligung der vom Thema berührten Bundesressorts mit dem ABM-Recht; die Beratungen sind noch nicht abgeschlossen. Eines der Beratungsergebnisse schlägt sich in dem Entwurf eines „Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes über die Errichtung und das Verfahren der Schiedsstellen für Arbeitsrecht und zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes“ (Drucksache 12/1483) nieder, der ein Teil-Unterhaltsgeld zur Erweiterung der Kombinationsmöglichkeiten von ABM und Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung vorsieht.