

Antrag

der Abgeordneten Ottmar Schreiner, Adolf Ostertag, Gerd Andres, Hans Gottfried Bernrath, Dr. Ulrich Böhme (Unna), Anni Brandt-Elsweier, Hans Büttner (Ingolstadt), Edelgard Bulmahn, Dr. Marliese Dobberthien, Dr. Peter Eckardt, Dr. Konrad Elmer, Evelin Fischer (Gräfenhainichen), Konrad Gilges, Günther Heyenn, Stephan Hilsberg, Lothar Ibrügger, Renate Jäger, Klaus Kirschner, Dr. Karl-Heinz Klejdzinski, Regina Kolbe, Horst Kubatschka, Dr. Uwe Küster, Eckart Kuhlwein, Robert Leidinger, Ulrike Mascher, Markus Meckel, Christian Müller (Zittau), Dr. Edith Niehuis, Doris Odendahl, Manfred Reimann, Renate Rennebach, Günter Rixe, Horst Schmidbauer (Nürnberg), Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Regina Schmidt-Zadel, Erika Simm, Dr. Dietrich Sperling, Dr. Peter Struck, Wolfgang Thierse, Hans-Eberhard Urbaniak, Siegfried Vergin, Ralf Walter (Cochem), Barbara Weiler, Hildegard Wester, Lydia Westrich, Hanna Wolf, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD

Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes durch ein Arbeits- und Strukturförderungsgesetz

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Vollbeschäftigung in Westdeutschland verfehlt

Seit 1975 wurde das Vollbeschäftigungsziel des AFG ständig verfehlt. Selbst der lang anhaltende Wirtschaftsaufschwung in den 80er Jahren und der erneute Wachstumsschub durch die deutsche Einheit haben daran nichts Grundsätzliches geändert. Die Arbeitslosenquote (Arbeitslose in Prozent der abhängigen Erwerbspersonen ohne Soldaten) variierte zwischen 3,8 vom Hundert in 1979 und 1980 und 9,3 vom Hundert in 1985. Seitdem hat im Zuge der guten Konjunktur und der erheblichen Arbeitszeitverkürzung die Erwerbstätigkeit im Westen um gut zwei Mio. Personen zugenommen. Das Arbeitsvolumen hat sich aber nur langsam vergrößert. Erst 1991 wurde mit 46,9 Mrd. Stunden der Wert von 1982 (46,2 Mrd. Stunden) übertroffen. Selbst unter der Annahme, daß die Hälfte der Arbeitszeitverkürzung durch Produktivitätssteigerungen aufgefangen wird, läge mit der durchschnittlichen Arbeitszeit der Erwerbstätigen von 1982 bzw. 1985 die Erwerbstätigenzahl heute um 1,1 Mio. bzw. 0,8 Mio. niedriger (Tabelle).

Die Arbeitslosigkeit hat gegenüber dem Maximum 1985 nur um ca. 600 000 Personen abgenommen. Dies ist durch eine Zunahme

der Erwerbspersonenzahl infolge des Eintritts geburtenstarker Jahrgänge ins Erwerbsleben, eine höhere Frauenerwerbsbeteiligung (Erwerbsquote von 35 vom Hundert auf 37,7 vom Hundert gestiegen) und der Zuwanderung aus dem Ausland (2,3 Mio., davon ca. 1,1 Mio. arbeitsmarktwirksam), zuletzt auch aus den neuen Bundesländern (0,85 Mio., davon ca. 0,5 Mio. arbeitsmarktwirksam), bedingt. Die Arbeitslosenquote lag im Jahresdurchschnitt 1991 immer noch bei 6,3 vom Hundert, seit März 1992 nimmt die Arbeitslosigkeit sogar wieder zu. Ein Sockel von mehr als 1,6 Mio. Arbeitslosen konnte selbst unter außergewöhnlich günstigen Umständen nicht abgebaut werden.

Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland

Im Osten Deutschlands ist die Massenarbeitslosigkeit sogar zum gesellschaftspolitischen Sprengsatz geworden. Dabei gibt die Arbeitslosenquote von 15 vom Hundert (Jahresdurchschnitt 1992) das dramatische Ausmaß der Arbeitslosigkeit noch nicht einmal vollständig wieder. Seit der Wirtschafts- und Währungsunion im Juli 1990 haben mehr als drei Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verloren. Wenn man von den Beschäftigtenzahlen diejenigen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und mit Kurzarbeit-Null abzieht, sind mehr als ein Drittel aller Arbeitsplätze (3,5 Mio.) vernichtet worden. Die Arbeitsplatzlücke beträgt mindestens 30 vom Hundert. Der Tiefpunkt ist noch nicht erreicht. Weitere Entlassungen bei den Treuhandbetrieben stehen bevor, der Personalabbau im öffentlichen Dienst wird fortgesetzt. Beschäftigungszunahmen in einzelnen Dienstleistungsbranchen und z. T. in der Bauwirtschaft können das nicht ausgleichen.

Strukturelle Arbeitslosigkeit

In Ost- und Westdeutschland kommen strukturelle Probleme hinzu. Die Arbeitslosenquote der Frauen ist im Osten mit 20 vom Hundert fast doppelt so hoch wie die der Männer. Im Westen beträgt der Abstand ein Prozentpunkt (Frauen sieben vom Hundert, Männer sechs vom Hundert). Ein weiteres Problem stellt die Langzeitarbeitslosigkeit dar. 28 vom Hundert der Arbeitslosen (West) sind bereits länger als ein Jahr arbeitslos, 15 vom Hundert sogar länger als zwei Jahre. Auch im Osten baut sich schon ein Sockel an Langzeitarbeitslosen auf. Im November 1991 waren 42 vom Hundert der Arbeitslosen von einem Jahr zuvor (November 1990) noch oder wieder arbeitslos.

Die Arbeitsmarktchancen sind regional ungleich verteilt. Die Arbeitslosenquoten liegen in Ostfriesland mit 12 bis 13 vom Hundert dreimal höher als im mittleren Neckarraum mit gut vier vom Hundert. Im Osten liegt nur in Dresden die Arbeitslosenquote unter zehn vom Hundert, in Altenburg dagegen bei 21 vom Hundert, in Annaberg, Stralsund, Neuruppin und Halberstadt bei 18 vom Hundert (Stand jeweils Dezember 1992). In Baden-Württemberg kommen 2,5 Arbeitslose auf eine offene Stelle, das Verhältnis beträgt in Niedersachsen und Bremen dagegen 8:1. Erst recht unzureichend ist das Stellenangebot im Osten Deutschlands (35 Arbeitslose zu einer offenen Stelle).

Die durch technischen und wirtschaftlichen Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt bedingten Probleme sind selbst im Westen noch nicht bewältigt. Trotz Massenarbeitslosigkeit und Kurzarbeit übersteigt auf einigen beruflichen und regionalen Teilarbeitsmärkten die Nachfrage nach Arbeitskräften das (regional) verfügbare Angebot. Betriebe klagen über Fachkräftemangel und Produktionsbehinderung durch Arbeitskräftemangel. Seit 1970 sind ca. 1,5 Mio. Jugendliche unqualifiziert geblieben, daneben sind viele Jugendliche nicht ausreichend oder sogar falsch qualifiziert worden. Hiervon sind vor allem Lernschwächere, Mädchen und Ausländer betroffen. Die Anstrengungen in der beruflichen Erstausbildung und der teils öffentlich, teils betrieblich finanzierten Weiterbildung haben also nicht ausgereicht, das Arbeitskräftepotential laufend an die geänderten Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen. Dabei ist gerade die auch in der Breite hohe Qualifikation der Arbeitskräfte ein entscheidender Wettbewerbsvorteil für Deutschland.

Internationaler Vergleich

Ein internationaler Vergleich zeigt, daß einige Industriestaaten bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erfolgreicher waren. Die Schweiz (0,6 vom Hundert), Japan (2,1 vom Hundert), Schweden (1,5 vom Hundert) und Österreich (3,3 vom Hundert) hatten über Jahre hinweg erheblich niedrigere Arbeitslosenquoten (jeweils 1990; Deutschland 5,1 vom Hundert nach OECD-Vergleichsberechnung).

Untersuchungen z. B. des Wissenschaftszentrums Berlin weisen darauf hin, daß in diesen Ländern der politische Konsens viel stärker auf das Vollbeschäftigungsziel ausgerichtet war als in Deutschland. Der Anteil der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik lag in Schweden mit 1,86 vom Hundert des BSP wesentlich höher als in Deutschland (0,99 vom Hundert, jeweils 1987 nach Berechnung der OECD), dazu kam eine aktive Sanierungspolitik in den vom Strukturwandel besonders betroffenen Regionen. Arbeitsmarkt- und strukturpolitische Instrumente wurden gemeinsam eingesetzt, um beispielsweise an Wertstandorten neue Arbeitsplätze zu schaffen. Eine derartig mittelfristig ausgerichtete Politik ließ sich nur in Abstimmung mit der Finanzpolitik durchhalten. Im Gegensatz zu Deutschland bestand in Schweden und Österreich zudem Einigkeit, daß eine aktive Vollbeschäftigungspolitik auf Dauer billiger ist als die bloße Finanzierung von Arbeitslosigkeit.

Allerdings hat sich die Situation gerade in Schweden in letzter Zeit erheblich verändert. Schweden ist als kleines, noch nicht zur EG gehörendes Land von außenwirtschaftlichen Faktoren besonders abhängig. Dennoch sind die früheren Erfahrungen für eine Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik nützlich.

Kosten der Arbeitslosigkeit

Die Finanzierungskrise des Staates ist zu einem wesentlichen Teil auf die hohen Kosten der Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Die

direkten Ausgaben für Arbeitslose und Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialversicherungen belaufen sich im Westen auf jährlich zwischen 50 und 60 Mrd. DM. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat die Kosten der passiven Leistungen (Lohnersatzleistungen, Kurzarbeit, Altersübergangsgeld) für Ostdeutschland mit 61,8 Mrd. DM berechnet. Zusätzlich sind noch die Sozialkosten für Betreuung, Reintegration und psychologische Hilfen – soweit erfaßbar – mit zu berücksichtigen. Noch wesentlich höher sind die Wohlfahrtsverluste für die Gesellschaft anzusetzen, weil Arbeitsbereitschaft nicht in Wohlstand umgesetzt wird.

Die Arbeitslosen müssen erhebliche finanzielle Einbußen selbst tragen. Nach Berechnungen des DIW betrug 1990/91 das durchschnittliche Haushaltseinkommen bei Arbeitslosen im Westen 2 231 DM pro Monat (im Osten 1 525 DM) gegenüber 4 380 DM bei allen Haushalten (im Osten 2 297 DM). Vor allem unter den Langzeitarbeitslosen besteht ein großes Armutspotential.

Es ist ein Skandal, daß in ganz Deutschland trotz sehr viel unerledigter Arbeit drei Mio. registrierte Arbeitslose 1992 allein 37 Mrd. DM an Arbeitslosengeld und -hilfe erfordern. Daher muß Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert werden.

Vorrang für aktive Arbeitsmarktpolitik

Immerhin hat die Politik mit dem Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ und der massiven Ausweitung der Arbeitsmarktpolitik unter Einsatz von erheblichen Finanzmitteln in Ostdeutschland zu einer spürbaren, zeitweisen Entlastung des Arbeitsmarktes und zu einer gewissen sozialen Abfederung für viele Arbeitslose beigetragen. Anstatt diese Programme um eine strukturpolitische Komponente auszuweiten und auf eine sichere gesetzliche Grundlage zu stellen, droht die Finanzpolitik der Bundesregierung erneut mit ökonomisch unsinnigen Sparmaßnahmen, die nur an anderer Stelle Haushaltslöcher aufreißen. Hier bahnt sich ein Rückfall in die Politik der 80er Jahre an, in denen insgesamt rd. 220 Mrd. DM allein für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe ausgegeben wurden. Diesen rein passiven Ausgaben standen 1980 bis 1989 lediglich 103 Mrd. DM gegenüber für die aktive Arbeitsmarktpolitik wie Förderung der beruflichen Bildung, der Arbeitsaufnahme, der beruflichen Rehabilitation, Kurzarbeit und Arbeitsbeschaffung sowie Vorruhestand bzw. Altersteilzeit. Kurzarbeit, Vorruhestand und Altersteilzeit (15 Mrd. DM) sind sogar nur bedingt als aktive Maßnahmen einzustufen, weil hierdurch keine Wertschöpfung stattfindet.

Eine Stop-and-go-Politik, die sich überwiegend an kurzfristigen fiskalischen Zwängen orientiert, ist aber unter volkswirtschaftlichen Aspekten verfehlt. Erforderlich ist vielmehr eine stetige, auf regionale Problemlagen zugeschnittene aktive Arbeitsmarkt- und Strukturförderung. Die Nettokosten sind hierfür gering, wenn man die ersparten Aufwendungen für Lohnersatzleistungen sowie die Mehreinnahmen an Steuern und Beiträgen gegenrechnet. Mittelfristig kommen noch induzierte Beschäftigungswirkungen hinzu, die die gesamtfiskalischen Kosten weiter senken. Je nach

Ausgestaltung ist sogar eine kostenneutrale Finanzierung möglich.

Für eine an der Problemlage der 90er Jahre ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik reicht eine bloße Novelle des AFG nicht aus. Vielmehr muß ein neues Gesetz

- die Erfahrungen verschiedener Sonderprogramme berücksichtigen (Maßnahmen für besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose von 1989, Programm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen von 1979, verschiedene Länderprogramme wie z. B. Förderung von Sozialen Betrieben, Niedersachsen 1991),
- die jüngsten Beispiele von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften einbeziehen und
- direkt arbeitsplatzfördernde Instrumente einbauen.

Nur so läßt sich die wesentliche Schwäche des bisherigen AFG vermeiden, das primär nur auf vorübergehende, rein konjunkturelle Schwankungen und auf individuelle Überbrückungshilfen zugeschnitten ist. Strukturelle Probleme, z. B. durch technischen Wandel, durch Veränderungen beim Erwerbspersonenpotential und die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit oder durch starke regionale Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt und erst recht durch den Arbeitsplatzabbau infolge der Umstellung auf die Marktwirtschaft im Osten Deutschlands, der überproportional zu Lasten der Frauen geht, konnte das AFG nicht ausreichend bewältigen.

Die Instrumente des neuen Gesetzes sollten Arbeitsangebot und -nachfrage gleichgewichtig beeinflussen können. Wichtig ist hierfür eine enge, schon im Gesetz angelegte Abstimmung der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit einer arbeitsmarktorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik, der Berufsbildungs- und Tarifpolitik einschließlich Arbeitszeitgestaltung.

II. Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf, den Entwurf für ein Arbeits- und Strukturförderungsgesetz (ASFG) vorzulegen, der sich an folgenden Eckpunkten orientiert:

Ziele

Das ASFG hat als oberstes Ziel, die Vollbeschäftigung – wie im Stabilitätsgesetz angesprochen – wieder als ein vorrangiges wirtschaftspolitisches Ziel zu verankern. Unter dieser Zielsetzung kann das ASFG das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes mit ausfüllen. Es geht darum, Arbeitsplätze in ausreichendem Umfang und zu trafivertraglichen bzw. ortsüblichen Bedingungen zu schaffen und zu sichern. Eine Vollbeschäftigungspolitik in diesem Sinne bedeutet zugleich einen Beitrag zur Verhinderung von Armut.

In einer sozialen Marktwirtschaft setzt sich der Staat Vollbeschäftigung zum Ziel und bringt dadurch das Recht auf Arbeit zur Geltung, auch wenn damit kein individuelles Recht auf einen Arbeitsplatz verbunden sein kann. Seine Politik muß vor allem auf Maß-

nahmen ausgerichtet werden, die Dauerarbeitslosigkeit verhindern oder abbauen. Vorrangig geht es dabei um Maßnahmen, die zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze primär im privaten, teilweise auch im öffentlichen Sektor beitragen, um das bundesweite Defizit an Arbeitsplätzen zu verringern.

Darüber hinaus gebietet eine das Vollbeschäftigungsziel beachtende Regionalpolitik, daß die Gebietskörperschaften und öffentlichen Institutionen auf eine möglichst gleichmäßige Verteilung einer ausreichenden Zahl von Beschäftigungsmöglichkeiten nach Regionen und Personengruppen hinwirken. Unverzichtbares Anliegen einer auf Chancengleichheit ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik ist es auch, die Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen.

Das ASFG soll also dazu beitragen, durch neue und neu angepaßte Instrumente in Abstimmung mit der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik von Bund, Ländern und der EG

- Vollbeschäftigung soweit möglich zu erreichen,
- durch präventive Maßnahmen der Entstehung von Arbeitslosigkeit vorzubeugen,
- für Frauen und Männer gleiche Beschäftigungschancen zu sichern,
- regionale Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt abzubauen,
- Arbeitskräfte mit Leistungsdefiziten besonders zu unterstützen,
- Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden,
- die Auswirkungen auf die Arbeitskräfte in den vom Strukturwandel besonders betroffenen Branchen und Regionen abzufedern,
- die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit zu gewährleisten und illegale Beschäftigung zu bekämpfen und die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt aufrechtzuerhalten.

Die Qualität der Arbeitsmarktpolitik ist also nicht allein daran zu messen, wieweit das Ziel der Vollbeschäftigung erreicht wurde (Arbeitslosenquote auf Bundesebene), sondern auch daran, wie gleichmäßig dieses Ziel für Personengruppen und Regionen verwirklicht ist.

Das globale Vollbeschäftigungsziel – Maßnahmen zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze

Zentrales Element einer am Vollbeschäftigungsziel orientierten Politik sind eine aktive Arbeitsmarkt- und regionale Strukturpolitik. Eine logische Folge davon ist der eindeutige Vorrang der aktiven Förderinstrumente vor den passiven Lohnersatzleistungen. Diese Vorrangstellung muß sich in den Haushaltsvorschriften wiederfinden. Hierfür soll das ASFG einen verbindlichen Regelmechanismus enthalten, wonach die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik über einen Zeitraum von vier Jahren mindestens einen Anteil von 50 vom Hundert an den Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit ausmachen müssen. (Passive Ausgaben lägen nach dieser Formel noch unter 50 vom Hundert, da ein Teil der Ausgaben z. B. für Verwaltung und Berufsberatung keinem

Ausgabenblock zuzuordnen sind.) Der Vierjahreszeitraum dient der Flexibilität. Dadurch kann der Anteil der Ausgaben für aktive Maßnahmen bei einem Konjunkturunbruch kurzfristig unter die 50-vom-Hundert-Schwelle sinken, er muß dann aber danach wieder steigen, um die mehr strukturell bedingte Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Haushaltskürzungen zur Vermeidung der Defizithaftung des Bundes sind somit weitgehend ausgeschlossen.

Bei rückläufiger Konjunktur und steigender Arbeitslosigkeit nehmen die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik entsprechend zu, bei Anziehen der Konjunktur und zurückgehender Arbeitslosigkeit (mit einem time-lag von ca. sechs bis zwölf Monaten) umgekehrt wieder ab. Dadurch werden die konjunkturellen Schwankungen und die Beschäftigungseinbrüche gedämpft. Dieser Stabilisatoreffekt funktionierte in der Vergangenheit für die passiven Leistungen voll, er wurde aber z. B. in den Jahren 1976, 1977, 1982 und 1983 durch einen Rückgang der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik teilweise unterlaufen. 1993 wird erneut massive Einschnitte in die aktive Arbeitsmarktpolitik bringen.

Neue Instrumente zur Beschäftigungsförderung

Eine wesentliche Schwäche des bisherigen AFG liegt darin, daß ausreichende Instrumente zur Schaffung von (Dauer-)Arbeitsplätzen fehlen. Das ASFG muß also wirtschaftsnahe Förderinstrumente erhalten. In Abgrenzung zur Wirtschaftspolitik bleibt allerdings als Förderkriterium die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze bzw. der zusätzlich eingestellten Arbeitlosen. Konkret geht es um folgende neue Instrumente:

- Projekte im öffentlichen Interesse zur Strukturverbesserung, insbesondere im Umweltbereich, können Lohn- und Sachkostenzuschüsse für die Dauer von bis zu drei Jahren erhalten. Bedingung ist, daß das betreffende Land bzw. die Kommunen die Projekte vorschlagen und sich beteiligen. Länder bzw. Kommunen können hierfür Mittel aus Bundesprogrammen oder den EG-Strukturfonds verwenden. Träger der Projekte können entweder private Unternehmen, Beschäftigungsgesellschaften oder unter bestimmten Bedingungen Kommunen sein. Lohnkostenzuschüsse oder Liquiditätshilfen bis zur Höhe der voraussichtlichen Arbeitslosenunterstützung können für die Beschäftigung Arbeitsloser vorab kapitalisiert oder laufend gezahlt werden.
- Kleine und mittlere Betriebe sowie Existenzgründer und Existenzgründerinnen (einschließlich Ausgründungen) können Einarbeitungszuschüsse bei Einstellungen mit unbefristetem Arbeitsvertrag von Arbeitslosen für längstens ein Jahr erhalten. Im Gegensatz zum geltenden AFG darf auch das Interesse der Arbeitgeber, nicht nur das der Arbeitnehmer Grundlage der Förderung sein.
- Für vorher arbeitslose Existenzgründer und Existenzgründerinnen (einschließlich Ausgründungen aus nach dem ASFG geförderten Projekten) gibt es darüber hinaus Überbrückungsgeld und einen Sachkostenzuschuß als Starthilfe.
- Vom technologischen Wandel oder Strukturproblemen besonders betroffene Betriebe können eine Förderung der innerbe-

trieblichen Qualifizierung erhalten, soweit die Qualifikationen grundsätzlich auch in anderen Betrieben verwertbar sind und damit die Beschäftigungsprobleme des Betriebes oder bestimmter Zielgruppen bewältigt werden.

Förderung von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen

Diese Förderung greift im wesentlichen die schon bewährten Instrumente des AFG auf. Schwerpunkt der individuellen Hilfen bildet wie bisher die Förderung der beruflichen Bildung. Zu berücksichtigen sind dabei die Veränderungen im Altersaufbau der Erwerbsbevölkerung, d. h. auch etwas ältere Arbeitslose sollen besonders in die Förderung einbezogen werden. Sowohl auf Unterhaltsgeld als auch auf eine Förderung der Maßnahmekosten (bis zu einer bestimmten Höchstgrenze) soll für Arbeitslose ein Rechtsanspruch bestehen.

Die Arbeitsämter sollen vor allem nicht oder nur gering qualifizierte Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte verstärkt für Qualifizierungsmaßnahmen gewinnen, ggf. können sie hierfür Vorbereitungsmaßnahmen anbieten. Die Weiterbildungsberatung in den Arbeitsämtern ist zu verstärken. Die Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen und die institutionelle Förderung der beruflichen Bildung sind Leistungen des ASFG.

Für Langzeitarbeitslose ab zwei Jahren Arbeitslosigkeit (für junge Menschen bis 25 Jahre ab einem Jahr Arbeitslosigkeit) soll darüber hinaus nach einer Übergangsphase ein Rechtsanspruch auf eine befristete Arbeitsbeschaffungsmaßnahme eingeräumt werden.

Für die Träger der Maßnahmen gewährt die Bundesanstalt für Arbeit in diesen Fällen einen Lohnkostenzuschuß von bis zu 100 vom Hundert. Die Maßnahme sollte wenigstens so lange dauern, daß der Teilnehmer/die Teilnehmerin wieder einen Anspruch auf Leistungen nach dem ASFG erwirbt. Damit könnte man das Recht auf Arbeit zumindest insoweit verwirklichen, daß keine(r) auf Dauer vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen wird. Einen Anfangsbestand von voraussichtlich mehreren 100 000 Langzeitarbeitslosen können jedoch weder die Arbeitsämter noch die Maßnahmeträger finanziell und organisatorisch bewältigen, so daß eine Übergangsfrist unvermeidlich ist.

Als neues Instrument kommt die längerfristig angelegte (maximal fünf Jahre) Förderung arbeitsmarktpolitischer Projekte, insbesondere von „Sozialen Betrieben“ hinzu. Diese sollen durch Beschäftigung, Qualifizierung und soziale Stabilisierung die Wiedereingliederung von schwer vermittelbaren und Langzeitarbeitslosen in das Erwerbssystem fördern. Soziale Betriebe und sonstige arbeitsmarktpolitische Projekte können Lohn- und Sachkostenzuschüsse erhalten. Ergänzend wird eine Förderung von Stammkräften für das Projektmanagement angeboten. Diese Stammkräfte müssen nicht zur Gruppe der schwer Vermittelbaren gehören. Die Tätigkeitsfelder werden unter Beteiligung der Kammern festgelegt, um Konkurrenzsituationen mit Privatbetrieben möglichst zu vermeiden oder zumindest zu minimieren.

Förderung der Arbeitsaufnahme, Förderung der beruflichen Rehabilitation, Einarbeitungszuschüsse und Lohnkostenzuschüsse für Ältere entsprechend dem AFG bleiben erhalten.

Die Abstimmung der Arbeitsmarktpolitik, vor allem der beruflichen Qualifikation, mit dem Beschäftigungssystem erfolgt durch Beteiligung der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Kammern und wissenschaftlicher Institute. Die mittelfristige Absicherung für die Maßnahmen (Rechtsansprüche, Regelmechanismus, gesonderte Beitragsfinanzierung) ermöglichen den Trägern eine verlässliche Planung. Sie erleichtert den Aufbau einer „Trägerlandschaft“.

Förderung von Frauen

Die Frauenförderung ist in den Zielen des ASFG ausdrücklich verankert. Durch eine verbindliche Vorschrift müssen Frauen bei allen arbeitsmarktpolitischen Leistungen (individuelle Hilfen und arbeitsplatzschaffende Maßnahmen) entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist, solange die Arbeitslosenquote der Frauen höher liegt als die der Männer, ein auf die Aufhebung dieser Benachteiligung von Frauen gezieltes Programm zur Schaffung neuer Arbeitsplätze für Frauen erforderlich.

Die Arbeitsämter müssen darauf achten, daß die Fördermaßnahmen für Frauen von Qualität und Umfang her mit denen für Männer gleichwertig sind. Dazu gehören auch Maßnahmen, die die Qualifizierung oder Beschäftigung von Frauen in frauenuntypischen z. B. technischen Berufen bzw. einen Aufstieg in qualifizierte und leitende Funktionen fördern.

Eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Frauenförderung spielen die Frauenbeauftragten der Arbeitsämter, deren Kompetenzen entsprechend auszuweiten sind.

Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenversicherung ist das letzte Glied in einer ganzen Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen. Durch die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit ist zugleich eine gewisse Vorsorge gegen ein Abgleiten in Dauerarbeitslosigkeit verbunden. Nur ein Rechtsanspruch auf eine Versicherungsleistung kann der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer die Existenzangst nehmen. Sie sichert den Betroffenen auch die Möglichkeit, sich mit Sorgfalt eine ihren Qualifikationen und Bedürfnissen entsprechende Arbeitsstelle suchen zu können. Das gegenwärtige System einer am Nettolohn orientierten Lohnersatzleistung wird beibehalten. Im Anschluß an die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld wird Arbeitslosenhilfe mit unbegrenzter Dauer gezahlt.

Längerfristig müssen die Lohnersatzleistungen des ASFG durch eine aus Bundesmitteln finanzierte Soziale Grundsicherung ergänzt werden. Diese soll die Lohnersatzleistungen unter Anrechnung sonstiger Einkommen (einschließlich der Unterhaltsansprüche gegen Ehegatten) so weit aufstocken, daß die Arbeitslosen keine Sozialhilfe mehr in Anspruch nehmen müssen.

Da es sich bei der Sozialen Grundsicherung für Arbeitslose um eine steuerfinanzierte Leistung handelt, muß sie auch solchen Arbeitslosen zustehen, die (noch) keinen Anspruch auf ASFG-Leistungen erworben haben, z. B. Schul- und Hochschulabgängern und -abgängerinnen.

Ergänzungsbedürftig ist der Schutz durch die Arbeitslosenversicherung noch bei Frauen und Männern, die wegen Kindererziehung oder Pflege von hilfsbedürftigen Menschen einen diskontinuierlichen Berufsverlauf haben. Die Arbeitslosenversicherung wird daher um eine Vorschrift ergänzt, wonach diese Zeiten parallel zu der Anerkennung in der Rentenversicherung auch als Beitragszeiten zur Bundesanstalt für Arbeit gewertet werden. Da es sich hierbei um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt, erstattet der Bund die Kosten.

Verbindung von Lohnersatzleistungen und aktiver Arbeitsmarktpolitik

Kurzarbeitergeld ist ein Bindeglied zwischen Lohnersatzleistung und aktiver Arbeitsmarktpolitik. Dadurch, daß das Arbeitsverhältnis erhalten bleibt, sind die Wiedereingliederungschancen selbst bei Kurzarbeit-Null wesentlich besser als bei Arbeitslosigkeit. Je mehr die Zeit der Kurzarbeit für eine berufliche Qualifizierung genutzt wird, um so eher ist die Maßnahme als aktiv einzustufen. Hierfür muß es auch materielle Anreize durch Aufstockung des Kurzarbeitergeldes geben. Für die oben erwähnte Förderung der innerbetrieblichen Qualifizierung in von technologischem Wandel oder Strukturproblemen besonders betroffenen Betrieben kommt unter Umständen eine Verbindung von Kurzarbeit und Qualifizierungsmaßnahmen in Betracht.

Eine sozial verträgliche Form der passiven Arbeitsmarktpolitik ist der Vorruhestand für ältere Arbeitslose, soweit ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nicht bewußt aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden. Für die Gruppe der älteren Arbeitslosen läuft in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit eine Investition in berufliche Bildung leider oft ins Leere. Denn die Vermittlungschancen dieser Gruppe steigen dadurch nicht wesentlich an. Für Gebiete mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit und einem besonders hohen Anteil älterer Arbeitsloser wird daher ein neues Instrument „Strukturanpassungsgeld“ eingeführt. (In Ostdeutschland löst das Strukturanpassungsgeld das Altersübergangsgeld ab.) Über 56jährige Arbeitslose, die mindestens ein Jahr lang arbeitslos waren, können Strukturanpassungsgeld erhalten bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Voraussetzung zum Bezug einer gesetzlichen Altersrente erfüllt ist. Die Altersgrenze wird gegebenenfalls entsprechend der demographischen Entwicklung und dem allmählichen Anstieg der Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung angepaßt.

Das Strukturanpassungsgeld wird nur als arbeitsmarktpolitische Kann-Leistung gewährt, d. h. es besteht kein Rechtsanspruch. Das Altersteilzeitgesetz, das unter bestimmten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung mit Lohnausgleich einräumt, wird verlängert mit der Maßgabe, daß die Altersgrenze

gegebenenfalls entsprechend der Verschiebung der Altersgrenzen in der Rentenversicherung angepaßt wird. In den Regionen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit kann darauf verzichtet werden, daß der Arbeitgeber auf die freigewordenen Arbeitsplätze jüngere Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen einstellen muß.

Dezentrale Organisation

Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) führt die Aufgaben nach dem ASFG durch. Sie bleibt eine Anstalt mit Selbstverwaltung, bei der die öffentlichen Hände, die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer jeweils ein Drittel der Mitglieder stellen. Die BA soll zu einer Dienstleistungsbehörde umgestaltet werden, die sich sowohl an der Nachfrage nach Arbeitskräften durch die Betriebe als auch an den Bedürfnissen der Arbeitsuchenden orientiert. Dies bedeutet zugleich Verringerung von Normen, Vorschriften und einen erweiterten Ermessensspielraum beim Vollzug der Arbeitsmarktpolitik.

Entsprechend der regionalen Aufteilung der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhalten die Landesarbeitsämter und örtlichen Arbeitsämter eigenständige Kompetenzen. Die unterschiedlichen Aufgabenstellungen fordern darüber hinaus eine Aufgliederung in drei relativ selbständige Fachabteilungen, nämlich „Arbeitsvermittlung und Maßnahmen zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze“, „Individuelle Förderung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen“ und „Leistungsgewährung“. Diese Dreiteilung (ergänzt durch eine Zentralabteilung) vollzieht sich auf Ebene der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter nach. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zwei zuerst genannten Abteilungen werden von leistungsrechtlichen Kontrollaufgaben befreit. Sie sollen statt dessen die Kooperation mit Betrieben, Maßnahmeträgern, Gemeinden, Verbänden und Selbsthilfegruppen suchen. Die Aktivierung der örtlichen Selbstverwaltung unterstützt die Kooperation vor Ort. Die Landesarbeitsämter übernehmen vor allem übergreifende Beratungs- und Koordinierungsaufgaben.

Die Vermittlungstätigkeit wird umstrukturiert (z. B. nach Betrieben/Verwaltungen) und auf die Bedürfnisse der Arbeitsuchenden und der Unternehmen ausgerichtet. Die Vermittler werden auch von der Abwicklung der Arbeitsförderung befreit. Statt dessen soll es regelmäßig Kontakte mit der Wirtschaft geben, die Vermittlung soll dabei vor allem zukünftige Entwicklungen aufspüren und diese, soweit möglich, in die Förderung der beruflichen Qualifizierung einfließen lassen. Die Ergebnisse dieser Bemühungen werden regelmäßig in der Selbstverwaltung diskutiert. Zu prüfen ist, ob und wie eine Änderung des öffentlichen Dienstrechtes für das Personal der Bundesanstalt erforderlich ist.

Regionale Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Selbstverwaltung der BA legt für die Auswahl der besonders zu fördernden Regionen mit hoher und/oder struktureller Arbeitslosigkeit auch die Abgrenzungskriterien (Höhe der Arbeitslosenquote und gegebenenfalls weitere Indikatoren) fest. Die Abgrenzung für Regionen, in denen Strukturanpassungsgeld gezahlt wird, kann davon abweichen.

Die Förderinstrumente zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze sollen nicht bundesweit, sondern nur in Regionen mit besonders hoher und/oder struktureller Arbeitslosigkeit eingesetzt werden. Gerade bei den wirtschaftsnahen Instrumenten kommt es außerdem auf eine Verknüpfung mit der regionalen Strukturpolitik der Länder und mit dem Einsatz der Mittel aus dem EG-Sozialfonds und den anderen europäischen Strukturfonds an. Dadurch ist gewährleistet, daß die Strukturfondsmittel auch tatsächlich den Förderregionen zugute kommen.

Außerdem ist auf regionaler Ebene am wirkungsvollsten eine Abstimmung der Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des ASFG mit Maßnahmen der Träger der beruflichen wie der allgemeinen Weiterbildung zu gewährleisten.

Die schwerpunktmäßig sozialpolitisch ausgerichtete individuelle Förderung erfordert vom Mittelvolumen her eine Regionalisierung, da Menschen mit Leistungseinschränkungen in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit wesentlich schlechtere Eingliederungschancen haben. Außerdem haben die Gemeinden in diesen Regionen meistens nur eine unterdurchschnittliche Finanzkraft, was sich oft gerade im Sozialetat niederschlägt. So können mit Hilfe der Arbeitsmarktpolitik in begrenztem Maße die Projekte zur Eingliederung von schwer vermittelbaren Arbeitslosen regionale Defizite z. B. bei der sozialen Infrastruktur ausgleichen.

Die Mittelverteilung nach regionalen Schwerpunkten schließt Regionen mit relativ guter Beschäftigungslage nicht von der Förderung aus. Die individuellen Hilfen stehen selbstverständlich bundesweit zur Verfügung, anders ließe sich ein individueller Rechtsanspruch für einzelne Antragsteller nicht erhalten.

Finanzierung

Entsprechend den Erfahrungen mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG ist – rein fiskalisch – von einer hohen Selbstfinanzierungsquote der neuen Förderinstrumente auszugehen, selbst wenn positive Sekundäreffekte im Wirtschaftskreislauf unberücksichtigt bleiben. Finanzielle Be- und Entlastungen verteilen sich allerdings unterschiedlich auf die einzelnen Haushalte von Gebietskörperschaften und Sozialversicherung. Von daher ist eine am unterschiedlichen Charakter der einzelnen Leistungen ausgerichtete Finanzierung anzustreben und für die aktiven Förderinstrumente ein separater Beitrag auf breiter Basis zu erheben. Es ist außerdem sozial nicht gerechtfertigt, daß die versicherungspflichtigen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen die gesamtgesellschaftlichen Leistungen allein finanzieren.

Die Finanzierung des ASFG erfolgt durch Beiträge, Umlagen und Zuschüsse des Bundes. Der Beitrag setzt sich aus zwei Teilen zusammen:

1. Beitrag zur Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld, Strukturanpassungsgeld)
2. Beitrag für die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Die Kosten für Punkt 1 tragen die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversiche-

rung und ihre Arbeitgeber je zur Hälfte. Die Kosten für die aktive Arbeitsmarktpolitik tragen alle Erwerbstätigen, also auch Beamten und Beamte, Selbständige, Abgeordnete und kurzzeitig Beschäftigte sowie die jeweiligen Arbeitgeber jeweils zur Hälfte.

Der Bund trägt die Kosten der Arbeitslosenhilfe, der Eingliederungshilfe für Aussiedler und Aussiedlerinnen sowie weiterer gesellschaftlicher Aufgaben, die auch die BA berühren (Anerkennung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten, langfristig soziale Grundsicherung).

Bund und Länder können Zuschüsse zur parallelen Finanzierung von Projekten zur Strukturverbesserung, von sozialen Betrieben oder für arbeitsmarktpolitische Sonderprogramme gewähren. Zu diesem Zweck können Verwaltungskapazitäten der Landesarbeitsämter den Ländern zur Verfügung gestellt werden.

Konkursausfallgeld und Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose ab 56 Jahren (zu 50 vom Hundert mit abgestufter Befreiung für Mittel- und Kleinbetriebe) werden durch Arbeitgeberumlagen finanziert. Zur Finanzierung der produktiven Winterbauförderung wird eine spezielle Arbeitgeberumlage bei den Betrieben der Bauwirtschaft erhoben.

Die Mittel aus dem EG-Sozialfonds sollen in den Haushalten der jeweiligen Länder zur Mitfinanzierung eingesetzt werden. Die Länder sollen bei der Durchführung eng mit den Landesarbeitsämtern zusammenarbeiten; sie können ihnen hierzu ihre Mittel übertragen. Damit erhöht sich das zur Verfügung stehende Mittelvolumen, in Einzelfällen sind auch über das ASFG hinausgehende Fördermaßnahmen möglich, insbesondere gemeinschaftliche Maßnahmen mit anderen EG-Mitgliedstaaten.

Die Beitragshöhe ist grundsätzlich dem Finanzbedarf jährlich anzupassen, so daß keine Haushaltsdefizite entstehen. Bei konjunkturell schlechter Arbeitsmarktlage (1 vom Hundert Wirtschaftswachstum oder weniger) gewährt der Bund jedoch einen Globalzuschuß, um ein hohes Niveau der aktiven Arbeitsmarktpolitik ohne Beitragserhöhung aufrechterhalten zu können. Außerplanmäßige kurzfristige Defizite finanziert der Bund vor.

Im Haushaltsverfahren der BA werden die gesamten Einnahmen auf die Haushaltstitel verteilt, teilweise nach regionalen Schwerpunkten getrennt. Die Haushaltstitel für Leistungen mit Rechtsanspruch (Lohnersatzleistungen, individuelle Förderung der beruflichen Bildung, Altersteilzeit) verwaltet die BA zentral in Nürnberg. Mehrjährige Haushaltspläne erlauben auch den mittelfristigen Einsatz der aktiven Instrumente.

Die Selbstverwaltung der BA legt den Haushaltsplan fest. Er bedarf der Genehmigung durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und der Finanzen. Die Kann-Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden bestimmungsgemäß zwei globalen Haushaltstiteln zugeordnet, nämlich „Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen“ und „Individuelle arbeitsmarktpolitische Hilfen“. Für diese Instrumente sollen mehrjährige Haushaltspläne erlaubt sein. Der Haushalt verteilt diese globalen

Haushaltsmittel auf die Landesarbeitsämter; diese wiederum bestimmen die Aufteilung auf die einzelnen Förderinstrumente. Eine an den Bedürfnissen der Praxis ausgerichtete Arbeit kommt ohne zentrale Vorgaben für die Handhabung der Förderinstrumente aus. Die Selbstverwaltungsorgane der Landesarbeitsämter sind jedoch zu beteiligen, ebenso wie bei der Übertragung von zusätzlichen Haushaltsmitteln durch Bund und/oder Länder sowie der Mittel aus den EG-Strukturfonds.

Arbeitsmarktentwicklung in Westdeutschland seit 1975

Jahr	Arbeitslose	Arbeitslosen- quote ¹⁾		Erwerbs- tätige	Arbeits- volumen ²⁾	Arbeits- zeit ³⁾	Produk- tivität ⁴⁾	
	in 1 000	in %	F M in %		in 1 000	Mio.	in %	
1975	1 074	4,7	5,4	4,3	26 020	46 802,2	1 789,7	+ 3,3
1976	1 060	4,6	5,8	3,9	25 882	47 400,3	1 831,4	+ 4,0
1977	1 930	4,5	6,0	3,7	25 919	46 597,2	1 797,8	+ 4,6
1978	993	4,3	5,8	3,4	26 130	46 555,8	1 781,7	+ 3,1
1979	876	3,8	5,2	2,9	26 568	46 783,6	1 760,9	+ 3,6
1980	889	3,8	5,2	3,0	26 980	47 101,1	1 745,8	+ 0,4
1981	1 272	5,5	6,9	4,5	26 951	46 598,3	1 729,0	+ 1,3
1982	1 833	7,5	8,6	6,8	26 630	46 187,1	1 734,4	– 0,1
1983	2 258	9,1	10,1	8,4	26 251	45 343,3	1 727,3	+ 3,5
1984	2 266	9,1	10,2	8,5	26 293	45 221,3	1 719,9	+ 3,1
1985	2 304	9,3	10,4	8,6	26 489	44 928,0	1 696,1	+ 2,6
1986	2 228	9,0	10,5	8,0	26 856	45 257,7	1 685,2	+ 1,5
1987	2 229	8,9	10,2	8,0	27 050	45 265,5	1 673,4	+ 1,4
1988	2 242	8,7	10,0	7,8	27 261	45 700,3	1 676,4	+ 2,7
1989	2 038	7,9	9,4	6,9	27 631	45 756,9	1 656,0	+ 3,1
1990	1 883	7,2	8,4	6,3	28 433	46 087,0	1 620,9	+ 4,0
1991	1 689	6,3	7,0	5,8	29 237	46 868,9	1 603,1	+ 1,7
1992	1 808	6,6	7,2	6,2	29 489 S)	47 722,2 S)	1 615,9 S)	+ 0,8 S)
Ostdeutschland								
1990	240	2,7			8 868			
1991	913	11,6			7 179	noch keine Werte vorhanden		
1992	1 170	14,8	19,6	10,5	6 160 S)			

S) Schätzung: Sachverständigenrat, IAB.

¹⁾ Arbeitslose in % der abhängigen Erwerbspersonen (ohne Soldaten).

²⁾ Mio. Arbeitsstunden.

³⁾ Arbeitsstunden pro Jahr je Erwerbstätigen.

⁴⁾ je Erwerbstätigenstunde, Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent.

Quelle: BMA, BA, Berechnung des IAB.

Bonn, den 5. Februar 1993

Ottmar Schreiner
Adolf Ostertag
Gerd Andres
Hans Gottfried Bernrath
Dr. Ulrich Böhme (Unna)
Anni Brandt-Elsweiler
Hans Büttner (Ingolstadt)
Edelgard Bulmahn
Dr. Marliese Dobberthien
Dr. Peter Eckardt
Dr. Konrad Elmer
Evelin Fischer (Gräfenhainichen)
Konrad Gilges
Günther Heyenn
Stephan Hilsberg
Lothar Ibrügger
Renate Jäger
Klaus Kirschner
Dr. Karl-Heinz Klejdzinski
Regina Kolbe
Horst Kubatschka
Dr. Uwe Küster
Eckart Kuhlwein
Robert Leidinger

Ulrike Mascher
Markus Meckel
Christian Müller (Zittau)
Dr. Edith Niehuis
Doris Odendahl
Manfred Reimann
Renate Rennebach
Günter Rixe
Horst Schmidbauer (Nürnberg)
Wilhelm Schmidt (Salzgitter)
Regina Schmidt-Zadel
Erika Simm
Dr. Dietrich Sperling
Dr. Peter Struck
Wolfgang Thierse
Hans-Eberhard Urbaniak
Siegfried Vergin
Ralf Walter (Cochem)
Barbara Weiler
Hildegard Wester
Lydia Westrich
Hanna Wolf
Hans-Ulrich Klose und Fraktion

