Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/8271

13. 07. 94

Antrag

der Abgeordneten Dr. Klaus-Dieter Feige, Werner Schulz (Berlin) und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Aktionsprogramm Arbeitszeitverkürzung, Arbeitsförderung und Qualifizierung - Arbeitsmarktpolitische Initiativen des Bundes

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Zur Lage am Arbeitsmarkt

Massenerwerbslosigkeit

Das System der Erwerbsarbeit in der Bundesrepublik Deutschland befindet sich in einer Krise, die mit den derzeit verfügbaren Instrumenten der Wirtschaftspolitik und der Arbeitsförderung nicht überwunden werden kann. Die Haushalts- und Finanzpolitik der Bundesregierung hat die Krise noch verschärft.

Zum Jahresbeginn 1994 hat die Zahl der gemeldeten Erwerbslosen in ganz Deutschland die Vier-Millionen-Marke überschritten. Tatsächlich sind bereits zwischen sechs und sieben Mio. Menschen aus dem regulären Arbeitsmarkt ausgegrenzt. Diese Ausgrenzung ist eine entscheidende Ursache der neu entstandenen Massenarmut.

Die derzeitige Krise des Arbeitsmarkts ist in all ihren Dimensionen weder überraschend noch neu. Jahresdurchschnittlich wurden in Westdeutschland 1983 erstmals mehr als zwei Mio. Menschen bei den Arbeitsämtern als arbeitslos registriert. Trotz einer in den letzten zehn Jahren erfolgten Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen um mehr als zwei Mio. verfestigte sich die Massenerwerbslosigkeit.

Die Massenerwerbslosigkeit und die Krise des Arbeitsmarktes standen in Westdeutschland bereits in den 80er Jahren im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen um tarifliche Arbeitszeitverkürzungen und waren Gegenstand vieler Debatten um die Zukunft der Erwerbsarbeit und des Sozialstaats. Die Tragweite dieser Fragen wurde jedoch von der Bundesregierung und den sie tragenden Parteien hartnäckig geleugnet und in den Jahren der Hochkonjunktur und des Vereinigungsbooms von Teilen der Gesellschaft erfolgreich verdrängt.

Anders in Ostdeutschland: Schockartig ist dort in den ersten drei Jahren der wirtschaftlichen und staatlichen Einheit Deutschlands die Hälfte der regulären Erwerbsarbeit verlorengegangen. Dieser beispiellose Zusammenbruch der Arbeitsbeziehungen in einer um Erwerbsarbeit zentrierten Industriegesellschaft geht nur noch zum Teil auf staatssozialistische Mißwirtschaft zurück; er ist wesentlich

auch das von allem wirtschaftlichen Fachverstand angekündigte Ergebnis der plötzlichen Wirtschafts- und Währungsunion.

Frauen

Der Anspruch der Frauen auf gleiche Teilhabe an bezahlter Erwerbsarbeit droht unter den Bedingungen von Massenerwerbslosigkeit einmal mehr auf der Strecke zu bleiben.

- Im Westen sind Frauen von einer Gleichstellung in der Erwerbsarbeit weit entfernt. Ihre in den letzten Jahren verstärkte Erwerbstätigkeit verdanken sie vor allem der Zunahme von Teilzeitarbeit, die immer noch schlechte Aussichten auf berufliche Weiterentwicklung bietet, oder ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen.
- In Ostdeutschland wird der Zusammenbruch der Wirtschaft vorwiegend durch Verdrängung der Frauen vom Arbeitsmarkt „gemeistert": Frauen stellen fast zwei Drittel der Erwerbslosen. Die „Schere" zwischen Männer- und Frauenlöhnen öffnet sich. Löhne und Gehälter steigen zwar. Doch in immer mehr Haushalten bringt – anders als früher – nur noch einer das Erwerbseinkommen nach Hause, und zwar der Mann.

Weitere Ausgrenzungen

Die Verweildauer im Status der Arbeitslosigkeit steigt. Zunehmend verfestigt sich Langzeitarbeitslosigkeit. In den neuen Bundesländern umfaßt die Gruppe der Langzeitarbeitslosen bereits ein Viertel der registrierten Arbeitslosen.

Ungelöst ist die Jugenarbeitslosigkeit. Immer mehr Menschen kommen nie in den 'Genuß' der Erwerbstätigkeit. Das betriebliche Lehrstellenangebot für Jugendliche ist ebenfalls unzureichend. Nach Jahren der annähernden ‚Sättigung' in der zweiten Hälfte der 80er Jahre öffnen sich erneut Lücken.

Ausländer und Ausländerinnen werden massiv aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt.

Massiver Abbau der Arbeitsförderung

Der massive Abbau von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist ein verfehlter Politikansatz, der seine Begründung ausschließlich in der Sparpolitik der Bundesregierung findet. Dies gilt ebenfalls für die Einschnitte, die maßgeblich durch die letzten Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes und das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 im Bereich der Finanzierung und Entlohnung vorgenommen wurden.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind als Möglichkeit zu verstehen, Arbeitslosen eine berufliche Perspektive zu eröffnen. Auch wenn der Prozentsatz derjenigen, die von einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme unmittelbar in ein Dauerarbeitsverhältnis überwechseln, unbefriedigend gering ist, können durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zumindest berufliche Qualifikationen erhalten werden.

Vergleichbares gilt auch für Teilnehmer und Teilnehmerinnen an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen.

Spaltung der Gesellschaft

Massenerwerbslosigkeit dieser Größenordnung und mangelnder Wille, ihre strukturellen Ursachen politisch anzugehen, hat zu Beginn der 30er Jahre maßgeblich zum Ende der Weimarer Republik beigetragen. Beim Versuch, die Unternehmen und den materiell zufriedenen Teil der Gesellschaft von allen Ansprüchen auf eine gerecht finanzierte, ökologische und solidarische Politik des Umsteuerns und Teilens zu bewahren, zersetzt die Bundesregierung mit dem sozialstaatlichen auch den demokratischen Grundkonsens der Republik.

2. Standortdebatte – falsche Fragen, falsche Antworten

Die von den Unternehmerverbänden begonnene und von der Bundesregierung aufgegriffene Debatte um den Wirtschaftsstandort Deutschland gibt die falschen Antworten, weil sie die richtigen Fragen unterschlägt. Die Behauptung, zu hohe Löhne, zu kurze Arbeitszeiten und ein zu hohes Sozialbudget seien für die Massenerwerbslosigkeit verantwortlich, zeugt von Ignoranz gegenüber der ostdeutschen Transformationskrise und der immer ungerechteren Einkommensverteilung im Westen.

Sie verleugnet auch die Defizite bei der Forschung und bei der Entwicklung neuer Produkte. Nicht nur durch die deutsche Vereinigung ist das Spezialisierungsniveau der deutschen Industrie bei technologieintensiven Gütern insgesamt zurückgegangen, was ausschließlich auf die rückläufige Spezialisierung im Bereich der höherwertigen Technik zurückzuführen ist.

Vor allem versucht die Bundesregierung die in den letzten 20 Jahren gesellschaftlich erworbene und auf der Umweltkonferenz in Rio 1992 global bekräftigte Einsicht vergessen zu machen, daß der verantwortungslose Umgang des derzeitigen Industriesystems mit dem Naturhaushalt eine dauerhafte menschliche Entwicklung in Frage stellt.

Die derzeitige Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung setzt darauf, durch Senkung der Erwerbseinkommen, Arbeitszeitverlängerung und Aufkündigung des Sozialstaatsgebots einen neuen Wachstumsschub auszulösen, der sich wesentlich auf billige Arbeitskräfte stützen soll. Für Beschäftigung sollen dann die unsichtbaren Hände des Marktes sorgen. Für arbeitspolitische Initiativen des Bundes ist in diesem Konzept kein Raum.

Eine solche Politik ist nicht nur sozial und ökologisch unverantwortlich, sie ist auch ökonomisch unrealistisch. Das Tempo, in dem die Arbeitsproduktivität steigt, schließt einen Abbau der Massenerwerblosigkeit durch gesamtwirtschaftliches Wachstum in Ost und West aus. Und das Ende des westdeutschen Einigungsbooms hat gezeigt, daß das Festhalten an veralteten Produktlinien und das Verweigern ökologischer Innovation industrielle Arbeitsplätze nicht sichert, sondern gefährdet.

3. Erwerbsarbeit teilen – Sozialstaat neu begründen – sinnvoll arbeiten

Die gleichzeitige Krise von Arbeit und Ökologie zwingt unsere Gesellschaft, anders wirtschaften zu lernen. Auf dem Weg zu einem

dauerhaft umweltverträglichen und sozial gerechteren Wirtschaftsmodell müssen Wirtschafts- und Strukturpolitik, Arbeits- und Sozialpolitik im Bund, in den Ländern und auf regionaler Ebene gleichrangig zusammenwirken.

Der ökologische Strukturwandel soll zum Motor für den wirtschaftlichen Aufbau in Ostdeutschland werden und die westdeutsche Industrie zukunftsfähig machen. Er allein kann aber nicht zum Abbau der Massenerwerbslosigkeit führen. Daher muß der Umbau der Wirtschaft Hand in Hand gehen mit einer Strategie der Arbeitsumverteilung und einer offensiven Arbeitsförderung. Ein Gesamtkonzept solidarischer und ökologischer Arbeitsmarktpolitik hat sich an folgenden Leitvorstellungen zu orientieren.

- Die Gesellschaft darf sich nicht an Massenerwerbslosigkeit gewöhnen. Alle, Frauen wie Männer, müssen durch existenzsichernde Erwerbseinkommen am gesellschaftlichen Reichtum teilhaben können und nicht erst nachträglich über den Sozialstaat und die sozialstaatlichen Transfereinkommen.
- Nur wenn die Gesellschaft bewußt den Weg der massiven Umverteilung von Erwerbsarbeit einschlägt, läßt sich die Massenerwerbslosigkeit rasch reduzieren und kann der Anspruch der Frauen auf die Hälfte von Erwerbsarbeit und Einkommen erfüllt werden. Daß sich Erwerbsarbeit dadurch freier in individuelle Lebenskonzepte von Frauen und Männern einfügen läßt, ist eine beabsichtigte Folge des Teilens von Arbeit.
- Der Bund muß mit seiner Arbeitszeitpolitik und mit flankierenden Initiativen Partei ergreifen für die Tarif- und Betriebsparteien, die angesichts der Strukturkrise am Arbeitsmarkt Arbeitszeitverkürzung in großen Schritten vereinbaren.
- Soziale Sicherungssysteme, deren Leistungsfähigkeit auch von der Entwicklung der Lohn- und Gehaltseinkommen abhängig ist, sind bei anhaltender Erwerbslosigkeit der derzeitigen Größenordnung in ihrer Funktionsfähigkeit bedroht. Die Finanzierung von Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsförderung, aber auch der Umverteilung von Arbeit, muß daher sofort auf eine breitere Grundlage gestellt werden. Wenn sich Unternehmen Rationalisierungsgewinne privat aneignen und wirtschaftliche Risiken in Gestalt von Entlassungen auf die Gesellschaft abwälzen, müssen die sozialen Folgekosten verteilungspolitisch gerecht, u.a. durch Steuermehreinnahmen, finanziert werden.
- Unserer Gesellschaft ist keineswegs die Arbeit ausgegangen. Wenn auf der einen Seite ökologisch und sozial überlebensnotwenige Arbeit liegen bleibt und auf der anderen Seite der reguläre Arbeitsmarkt das Erwerbspersonenpotential auf absehbare Zeit nicht mehr mobilisiert, muß zusätzliche, gesellschaftlich sinnvolle Erwerbsarbeit organisiert werden. Die Mittel, die öffentliche Haushalte derzeit zur Unterstützung der Erwerbslosen aufwenden, sind in möglichst großem Umfang hierfür umzuwidmen. Produktive Arbeitsförderung kann eine initiative Rolle beim notwendigen ökologischen und sozialen Strukturwandel spielen und regionale Entwicklungskräfte stärken.

- Berufliche Bildung, Weiterbildung und Qualifikation sind wesentliche Faktoren zur Verwirklichung einer humanen und ökologischen Gesellschaft. Eine zukunftsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik bedarf der beruflichen Qualifizierung, um dem Qualifikationsbedarf im Hinblick auf künftige Wirtschaftsstrukturen, regionale Entwicklung, sich wandelnde Anforderungen an Arbeitsplätze und ökologische Erfordernisse gerecht zu werden. Hierzu sind gemeinsame Anstrengungen von Bund, Ländern und regionalen Trägern von Nöten.

- Weder für Einzelne noch für die Gesellschaft bietet die Suche nach „Arbeit jeder Art" einen Ausweg aus der Erwerbslosigkeit. Wenn sich immer mehr Reichtum, aber auch immer mehr Ressourcenverbrauch mit immer weniger Arbeit darstellen läßt, wird die Frage nach dem gesellschaftlichen Sinn des immer produktiveren Einsatzes von Arbeit unabweisbar. Politische Initiativen zur Überwindung der Massenerwerbslosigkeit zielen auf Erwerbsarbeit ohne Umweltzerstörung, die zu einem dauerhaft vertretbaren Wohlfahrtsmodell beiträgt.

Geleitet von diesen Erwägungen muß der Bund sofort politische Initiativen zum Abbau der Massenerwerbslosigkeit ergreifen, denen sich Länder und Kommunen, der Bundesanstalt für Arbeit, Tarifparteien und weitere gesellschaftliche Kräfte anschließen können.

II. Die Bundesregierung wird aufgefordert,

dem Deutschen Bundestag umgehend ein Paket politischer und Gesetzesinitiativen für eine solidarische und ökologische Arbeitsmarktstrategie zur Beratung vorzulegen, das im einzelnen folgende Elemente umfaßt.

1. Neuregelung des Arbeitszeitrechts

Der Deutsche Bundestag hat am 10. März 1994 ein von der Bundesregierung eingebrachtes Gesetz zur Vereinheitlichung und Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts beschlossen, welches am 29. April den Bundesrat passierte (BGBl. I 1994 S. 1170). So überfällig die Ablösung der im wesentlichen aus dem Jahr 1938 stammenden Arbeitszeitordnung durch ein zeitgerechtes Bundesgesetz war, so wenig wird das verabschiedete Arbeitszeitrechtsgesetz der akuten Krisensituation am Arbeitsmarkt gerecht. Eine grundlegende Novelle in arbeitsmarktpolitischer und sozialstaatlicher Absicht ist daher unumgänglich.

Anforderungen an ein fortschrittliches Arbeitszeitgesetz

- Vom Arbeitszeitrecht muß ein Anstoß zur Umverteilung der Erwerbsarbeit ausgehen, der die Tarifparteien bei strikter Achtung der Tarifautonomie zu Arbeitszeitverkürzung in großen Schritten veranlaßt. Hierzu muß die gesetzliche Höchstgrenze der Arbeitszeit so nahe an die tatsächlich geleistete Arbeitszeit heranrücken, daß sowohl im Interesse der Unternehmen an Flexibilisierung als auch im Interesse der Beschäftigten an kürzeren und selbstbestimmten Arbeitszeiten eine allgemeine tarifliche Arbeitszeitverkürzung befördert wird.

- Die Ausgestaltung kürzerer Arbeitszeiten und neuer Arbeitszeitregelungen ist Sache der Tarifparteien; dazu bedarf es jedoch flankierender gesetzlicher Regelungen und für eine Übergangszeit auch finanzieller Hilfen des Staates. Dies gilt insbesondere für Teilzeitarbeit und für individuelle Freistellungen bei ruhendem Arbeitsverhältnis.
- Die Veränderungen in Struktur und Intensität von Erwerbsarbeit und die gewünschte Vielfalt von Arbeitszeitregelungen erfordern eine Neudefinition der gesetzlichen Grenzen der Arbeitszeit, um den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und den Schutz der Beschäftigten vor gesundheitsbelastenden und willkürlichen Formen der Arbeitszeitgestaltung auch künftig wirksam sicherzustellen. Dabei ist die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts zu erfüllen, Schutzvorschriften geschlechtsneutral auszugestalten, und eine Neudefinition, was die Gesellschaft unter Normalarbeit versteht, vorzunehmen.

Ziele des Arbeitszeitgesetzes

Neben der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sind in den Zielkatalog des Arbeitszeitrechts die folgenden Ziele aufzunehmen:

- Schaffung eines geeigneten Rahmens für Arbeitszeitverkürzung in ihren verschiedensten Formen, um die anhaltende Massenerwerbslosigkeit u.a. durch eine gerechtere Verteilung von Erwerbsarbeit zu überwinden und mehr Zeit für Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit freizusetzen;
- gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an der Erwerbsarbeit und gleiche Teilhabe der Männer an Haus- und Betreuungsarbeit;
- Setzung gleicher Arbeitszeitsstandards für alle abhängig Beschäftigten, die sowohl Schutz vor inhumanen Arbeitsbedingungen bieten als auch den Beschäftigten einen größeren Spielraum eröffnen, um ihre individuelle Erwerbsarbeitszeit wechselnden Lebensumständen, insbesondere einem Leben mit Kindern, anzupassen.
- Gesetzliche Regelungen für einzelne Beschäftigtengruppen (z.B. Jugendliche, Schwerbehinderte), die spezifischen Arbeitsschutzüberlegungen Rechnung tragen, sind zu beachten und auszubauen.

Geltungsbereich, Begriffsbestimmungen

Das Arbeitszeitgesetz hat grundsätzlich für alle abhängig Beschäftigten zu gelten. Neben der Arbeitszeit ist auch die insgesamt arbeitsgebundene Zeit (Arbeitszeit, Pausen, Wegezeiten) gesetzlich zu regeln.

Begrenzung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit

Die zulässige Höchstgrenze der werktäglichen Arbeitszeit ist auf acht Stunden, die der wöchentlichen Arbeitszeit auf 40 Stunden an höchstens fünf Werktagen, in der Regel von Montag bis Freitag, zu senken.

Eine Verlängerung der täglichen Arbeitszeit auf bis zu 10 Stunden ist im Rahmen von zwischen den Betriebsparteien vereinbarter Gleitzeitregelungen zulässig, wenn im Durchschnitt eines Monats die zulässigen Höchstgrenzen der werktäglichen und wöchentlichen Arbeitszeit nicht überschritten werden.

Mehrarbeit von höchstens zwei Stunden wöchentlich darf aufgrund eines Tarifvertrags oder einer Betriebsvereinbarung geleistet werden. Sind tarifliche oder betriebliche Wochenarbeitszeiten von 35 Stunden und weniger vereinbart, erhöht sich die Höchstgrenze der wöchentlich zulässigen Mehrarbeit auf 3 Stunden. Sind tarifliche oder betriebliche Wochenarbeitszeiten von 32 Stunden und weniger vereinbart, erhöht sich die Höchstgrenze der wöchentlich zulässigen Mehrarbeit auf 4 Stunden. Mehrarbeit ist auf die Höchstgrenzen der wöchentlichen Arbeitszeit anzurechnen und durch Freizeit mit einem Zeitzuschlag von 50% spätestens im darauffolgenden Monat abzugelten.

Schichtarbeit ist aufgrund vertraglicher Regelungen der Tarif- oder Betriebsparteien zulässig. Im Wechselschichtbetrieb sind die Ruhepausen auf die Arbeitszeit anzurechnen; weitere besondere Belastungen, die sich aus der Schichtarbeit ergeben, sind durch kürzere werktägliche Arbeitszeiten, zusätzliche, auf die Arbeitszeit anzurechnende Ruhepausen bzw. zusätzliche Freizeit auszugleichen.

Die Beschäftigten müssen nach Beendigung der täglichen Arbeitszeit eine ununterbrochene Ruhezeit von 12 Stunden haben; einmal wöchentlich ist eine Mindestruhezeit von 48 Stunden einzuhalten.

Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft sind tariflich oder durch Betriebsvereinbarung zu regeln und prozentual auf die Arbeitszeit anzurechnen; sie dürfen 10 Stunden täglich und 50 Stunden wöchentlich nicht überschreiten.

Arbeit auf Abruf ist nicht zulässig.

Nacht- und Sonntagsarbeit

Nachtarbeit zwischen 22 Uhr und 6 Uhr sowie Sonn- und Feiertagsarbeit sind grundsätzlich nicht zulässig. Ausnahmsweise kann für Bereiche drängenden gesellschaftlichen Bedarfs sowie aus unabweisbaren betriebstechnischen Erfordernissen Nachtarbeit oder Sonn- und Feiertagsarbeit genehmigt werden; sie darf nur aufgrund eines Tarifvertrags oder einer Betriebsvereinbarung geleistet werden. Bei Nachtarbeit gelten 45 Minuten als eine Arbeitsstunde. Eltern von Kindern bis 12 Jahren sowie Beschäftigte mit häuslichen Pflegeverpflichtungen sind auf Antrag von der Nachtarbeit zu befreien. Wer von der Nachtarbeit befreit ist, hat Anspruch auf einen geeigneten Tagesarbeitsplatz. Beschäftigte dürfen nicht wegen Ablehnung von Nachtarbeit diskriminiert werden.

Begrenzung der arbeitsgebundenen Zeit

Die arbeitsgebundene Zeit je Beschäftigten soll im Betriebsdurchschnitt 11 Stunden täglich und 52 Stunden wöchentlich nicht überschreiten. Bei Überschreiten dieser Grenze sind zwischen den Betriebsparteien geeignete Abhilfemaßnahmen zu vereinbaren, die die arbeitsgebundene Zeit auf das zulässige Höchstmaß reduzieren.

Arbeitszeitverkürzung in der Arbeitszeit

Niemand darf ohne Ruhepause länger als vier Stunden beschäftigt werden. Beschäftigten steht für je vier Arbeitsstunden eine persönliche Verfügungszeit von zehn Minuten zu, die Teil der Arbeitszeit ist.

Teilzeitarbeit

Alle Beschäftigten haben Anspruch auf die individuelle Reduktion ihrer täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit mit entsprechenden Verdienstabschlägen bis zur Hälfte der branchenspezifisch vereinbarten durchschnittlichen tarifvertraglichen Arbeitszeit. Umfang und Lage der Arbeitszeit ist fest zu vereinbaren. Rückkehrmöglichkeiten in ein Vollzeitarbeitsverhältnis sind insbesondere für Eltern zu ermöglichen.

Jede ausnahmsweise Verlängerung der einzelvertraglich vereinbarten Arbeitszeit gilt als Mehrarbeit. Jede Benachteiligung von Teilzeitbeschäftigten, etwa bei Höhergruppierungen oder Fortbildung, ist auszuschließen.

Das Arbeitsförderungsgesetz ist um die Regelungen zur Förderung der Teilzeitarbeit zu ergänzen.

Freistellungen

Die derzeitige Regelung des Erziehungsurlaubs ist für Beschäftigte mit Kindern bis zu 12 Jahren zu einem dreijährigen Anspruch auf Freistellung in Form eines Zeitkontos fortzuentwickeln, das nach der aktuellen Lebensituation beansprucht werden kann. Der Anspruch sollte zwischen Müttern und Vätern geteilt werden; anstelle der Freistellung kann auch eine Verkürzung der wöchentlichen oder täglichen Arbeitszeit gewählt werden.

Zur Pflege naher Angehöriger oder Kinder im Hausstand der Beschäftigten besteht für jede zu pflegende Person ein durch den Bezug von Krankengeld abgesicherter Freistellungsanspruch auf 15, pro Haushalt jedoch höchstens 30 Arbeitstage, bei Alleinerziehenden/-pflegenden das Doppelte. Diese Regelung ist im Arbeitszeitgesetz zu verankern.

Darüber hinaus ist allen Beschäftigten auf Antrag unbezahlte Freistellung zur persönlichen Verfügung bis zu einem Jahr innerhalb von sechs Jahren zu ermöglichen; während der Freistellung ruht das Arbeitsverhältnis.

Ausnahmen

Einzelne Regelungen des Arbeitszeitrechts, insbesondere die Regelungen zur Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit können den produktionsspezifischen Anforderungen zuwiderlaufen. Hier sind entsprechende Ausnahmeregelungen im Arbeitszeitgesetz zu verankern.

Betriebsspezifisch notwendige Ausnahmen sind im Einzelfall nachzuweisen. Entsprechende Ausnahmegenehmigungen sind vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zu erteilen. Einzelfallgenehmigungen erfolgen durch die Aufsichtsämter und sind dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zur Überprüfung anzuzeigen.

Ausnahmen, wie z.B. die Notwendigkeit abweichender Öffnungszeiten im Gewerbe oder bei Dienstleistungen, bedürfen auch vor dem Hintergrund der geänderten Bestimmungen des neuen Arbeitszeitrechts einer neuen Bewertung.

Ausnahmeregelungen sind befristet zu erteilen.

Kleine und mittlere Unternehmen

Die vorgesehene Begrenzung der zulässigen Höchstarbeitszeit und die erweiterten Möglichkeiten individueller Arbeitszeitverkürzung und Freistellung können kleine und mittlere Unternehmen zumindest kurzfristig vor erhebliche Probleme stellen. Dieser Problematik ist im Rahmen der Neufassung des Arbeitszeitrechts Rechnung zu tragen.

Übergangsregelung

Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen oder Arbeitsverträge verlieren zwei Jahre nach Inkraftreten des novellierten Arbeitszeitrechts in den dem Arbeitszeitrecht widersprechenden Bestimmungen ihre Gültigkeit.

2. Weitere Arbeitszeitpolitische Initiativen

Europäische Arbeitszeitinitiative

Die deutsche Präsidentschaft in der Europäischen Union ist zu einer Europäischen Arbeitszeitinitiative zu nutzen. Insbesondere sollen im Gleichklang mit einer Novelle des deutschen Arbeitszeitrechts

- die zulässigen Höchstarbeitszeiten EU-weit weiter gesenkt werden, um „Sozialdumping" durch überlange Arbeitszeiten wirksam auszuschließen,
- Nachtarbeit einheitlich und wirksam begrenzt werden,
- die Bedingungen für Teilzeitarbeit verbessert werden,
- die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Verwirklichung von mehr Zeitsouveränität für Beschäftigte durch Arbeitszeitverkürzung in großen Schritten auf die politische Tagesordnung aller Mitgliedsstaaten gesetzt werden.

Förderung des Übergangs von Vollzeit zu Teilzeit

Zusätzlich zur besseren arbeitsrechtlichen Absicherung der Teilzeitbeschäftigten ist der Übergang von Vollzeit- in Teilzeitarbeit als Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in einer befristeten Aktion besonders zu fördern.

Im Rahmen tariflicher oder betrieblicher Regelungen, die den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen und bei individueller Arbeitszeitverkürzung einen Personalausgleich durch Neueinstellung gemeldeter Arbeitsloser vorsehen, soll die Bundesanstalt für Arbeit den Beschäftigten, die von Vollzeit auf Teilzeit übergehen, die Beiträge zur Rentenversicherung befristet aufstocken.

Auf gleiche Weise sind gemeldete Arbeitslose zu fördern, die zuletzt in Vollzeit beschäftigt waren, wenn sie statt einer Vollzeit- eine Teilzeitbeschäftigung annehmen. Werden die so geförderten Teilzeitbeschäftigten nach Ablauf des Förderzeitraums arbeitslos,

so berechnen sich die Leistungen der Arbeitslosenversicherung auf der Grundlage der letzten geleisteten Vollzeitarbeit.

Berufsbegleitende Weiterbildungsangebote für Teilzeitbeschäftigte sind von der Bundesanstalt für Arbeit zu fördern.

Arbeitszeitinitiative im öffentlichen Dienst

Der Bund muß als Arbeitgeber bei der Erprobung und Durchsetzung neuer Arbeitszeitregelungen vorangehen. In Tarifverträgen für den Bereich des Bundes und im öffentlichen Dienstrecht sind insbesondere folgende Initiativen kurzfristig zu ergreifen:

- Die grundsätzliche Teilbarkeit aller Stellen und die unbegrenzte Teilzeitbeschäftigung auf Wunsch muß entsprechend der unter 1. vorgeschlagenen Regelung (für Beamte/Beamtinnen) in das öffentliche Dienstrecht aufgenommen bzw. (für Arbeiter/Arbeiterinnen und Angestellte) tarifvertraglich geregelt werden; gleiches gilt für unbezahlte Freistellungen.
- Um notwendige Strukturveränderungen im öffentlichen Dienst nicht durch Stellenabbau, sondern mittels Arbeitszeitverkürzungen und Qualifizierung zu vollziehen, ist durch einen Rahmentarifvertrag zur „Sozialen Arbeitszeitverteilung" die Möglichkeit zu schaffen, in einzelnen Verwaltungen oder Betrieben die Arbeitszeit auf bis zu 32 Stunden zu verkürzen; dabei ist ein voller Nettolohn- oder Gehaltsausgleich für untere Einkommen anzustreben. Die Regelungen sind auf Beamte/Beamtinnen entsprechend anzuwenden.

Unterstützung tariflicher Arbeitszeitverkürzung

Tarifliche Initiativen zur Arbeitszeitverkürzung in großen Schritten sind als Alternative zu Entlassungen politisch zu unterstützen. Hier ist vor allem die Steuergesetzgebung gefordert.

Die Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrags auf ein wirklich existenzsicherndes Niveau ist eine der drängensten gesellschaftspolitischen Aufgaben. Eine umgehende Neuregelung, die untere Erwerbseinkommen steuerlich entlastet, könnte zugleich tarifliche und betriebliche Arbeitszeitverkürzungen in großen Schritten entscheidend unterstützen, da sie einen vollen Nettolohnausgleich im Bereich der unteren Einkommen erleichtern würde.

Arbeitszeitinitiative gegenüber den Tarifparteien

In Fällen allgemeiner tariflicher Arbeitszeitverkürzung um mindestens 2 Stunden bei sozial gestaffeltem Lohnausgleich soll es der Bundesanstalt für Arbeit ermöglicht werden, kleinen und mittleren Unternehmen sowie Betrieben in Ostdeutschland, die bei Umsetzung solcher Regelungen in ihrer Existenz gefährdet wären, einen befristeten Lohnkostenzuschuß in Höhe des Lohnausgleichs für die unteren Einkommen zu gewähren.

Das Nähere ist im Arbeitsförderungsgesetz zu regeln.

3. Ein neues Arbeitsförderungsgesetz

Eine durchgreifene Umverteilung der Erwerbsarbeit durch Arbeitszeitverkürzung und die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch eine Ökologisierung der Industrieproduktion werden auf lange

Sicht von aktiver staatlicher Arbeitsförderung unterstützt werden müssen.

Das in seinen Grundzügen aus dem Jahr 1969 stammende Arbeitsförderungsgesetz (AFG) entspricht nicht mehr den Anforderungen, welche die Massenerwerbslosigkeit heute an sozial verantwortliche Arbeitsmarktpolitik stellt. Notwendig ist eine gründliche Reform des AFG, die der tiefen Krise des Erwerbssystems und der dauerhaften Ausgrenzung eines großen Teils der Erwerbslosen vom regulären Arbeitsmarkt Rechnung trägt.

Ziele

Die AFG-Gesetzesnovelle muß den politischen Kurswechsel von der passiven Unterstützung der Arbeitslosen zur aktiven Finanzierung von Arbeit und Qualifikation glaubhaft machen. Sie hat sich an fünf übergreifenden Zielen zu orientieren:

- Auf die kurzfristige Existenzsicherung durch Arbeitslosenunterstützung (Lohnersatzleistungen) muß wieder Verlaß sein.
- Aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist als langfristige öffentliche Aufgabe anzuerkennen; ihre Instrumente sind neu zu gestalten.
- Bemühungen der Tarifparteien zur Umverteilung von Erwerbsarbeit durch Arbeitszeitverkürzung sind unter strikter Achtung der Tarifautonomie in geeigneter Weise zu unterstützen.
- Die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch produktive Arbeitsförderung ist eigenständiges Instrument staatlicher Wirtschafts- und Strukturpolitik; sie soll den ökologischen und sozialen Umbau der Industriegesellschaft befördern.
- Der Vorrang aktiver Arbeitsmarktpolitik ist mittelfristig verläßlich zu finanzieren; für die versicherungsfremden Leistungen der Arbeitsverwaltung sind verstärkt Steuermittel zur Verfügung zu stellen.

Unterstützungsleistungen sicherstellen

Die in den letzten Jahren vorgenommenen Leistungskürzungen und Zugangsbeschränkungen haben die existenzsichernde Funktion der Arbeitslosenunterstützung (insbesondere Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld) in Frage gestellt. Hier ist eine politische Umkehr geboten, die die existenzsichernde Wirkung der Unterstützungsleistungen dauerhaft wiederherstellt. Vordringlich ist neben der Wiederanhebung des Leistungsniveaus die Wiederherstellung des Rechtsanspruchs auf Qualifizierung und die Verkürzung der Anwartschaftszeit für Unterstützungsleistungen auf sechs Monate beitragspflichtiger Beschäftigung. Um wieder verläßlich zu sein, müssen die Lohnersatzleistungen langfristig stabil bleiben; sie dürfen nicht mit jedem Haushaltsgesetz neu zur Disposition stehen.

Die Arbeitslosenversicherung allein wird bei längerer Erwerbslosigkeit ein Absinken unter ein bedarfsgerechtes Existenzminimum nicht für alle Betroffenen ausschließen können. Grundlegende Ab-

hilfe kann hier erst die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung schaffen, die zur Bekämpfung der Massenarmut in Ost- und Westdeutschland dringend geboten ist. Unmittelbares Ziel der AFG-Reform muß es sein, bei der Arbeitslosenunterstützung ein Leistungsniveau zu erreichen, das den Beziehern und Bezieherinnen im Regelfall den Gang zum Sozialamt erspart, bis ein neuer Arbeitsplatz vermittelt werden kann oder aktive Arbeitsfördermaßnahmen greifen. Zugleich sind die Kommunen als Sozialhilfeträger kurzfristig von der sachfremden Aufgabe zu entlasten, Massenerwerbslosigkeit zu finanzieren, einer Aufgabe, für die sie weder zuständig noch fiskalisch gerüstet sind.

Prävention

Im Rahmen des AFG müssen neuartige Förderinstrumente geschaffen werden, die geeignet sind, das Eintreten von Arbeitslosigkeit möglichst zu vermeiden bzw. Arbeitslosigkeit frühzeitig zu bekämpfen:

- Wo durch wirtschaftlichen Strukturwandel Qualifikationen entwertet werden, muß bereits bei noch bestehendem Beschäftigungsverhältnis die Förderung beruflicher Qualifizierung, ggf. in Teilzeit, möglich sein.
- Bei drohenden Massenentlassungen oder Betriebsschließungen muß es künftig möglich sein, Mittel der Arbeitsverwaltung in Vorhaben einzubringen, die eine Betriebsübernahme, die Bildung einer Fortführungsgesellschaft oder kollektive Qualifizierungsmaßnahmen vorsehen. In diesen Fällen muß eine Gruppenförderung ermöglicht werden, auch wenn die Teile der Belegschaft, denen Arbeitslosigkeit droht, individuell unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen mitbringen.

Integriertes arbeitsmarktpolitisches Programm

Die Förderinstrumente des AFG müssen so weiterentwickelt werden, daß sie auf regionaler Ebene für die Zielgruppen der jeweiligen Arbeitsmarktregion flexibel zu einer Förderung „aus einer Hand" verknüpft werden können.

- Wer länger als sechs Monate arbeitslos gemeldet ist, hat Anspruch auf eine Beratung, in der ein auf seine bzw. ihre individuelle Situation zugeschnittener persönlicher Förderplan erstellt wird.
- Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktförderung müssen insbesondere Langzeitarbeitslosen oder Personen, die sich aus geringfügiger, derzeit nicht beitragspflichtiger Beschäftigung arbeitslos melden, auch unabhängig von früher geleisteten Beiträgen offenstehen. Als langzeitarbeitslos gilt auch, wer sich im Verlauf eines Jahres nach befristeten Arbeitsverhältnissen mehrfach arbeitslos gemeldet hat. Langzeitarbeitslosen ist nach in der Regel zweijähriger Erwerbslosigkeit (für jüngere ein Jahr) ein Rechtsanspruch auf aktive Arbeitsförderung einzuräumen.
- Alle Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung sind im Hinblick auf die Verknüpfbarkeit neu zu gestalten. Insbesondere soll es Langzeitarbeitslosen leichter möglich sein, z.B. von

geförderter Beschäftigung in Weiterbildungsmaßnahmen und anschließende Betriebspraktika überzugehen oder Arbeit und Qualifikation entsprechend ihrer individuellen Situation zu kombinieren. Hierzu müssen die Zugangsvoraussetzungen für die verschiedenen Maßnahmetypen einheitlich geregelt sein. Auch sollte es leichter möglich sein, Kurzarbeit mit Maßnahmen der Weiterqualifizierung zu verbinden.

- Es muß möglich sein, bestehende individuelle Ansprüche auf Lohnersatzleistungen in Maßnahmen aktiver Arbeitsförderung einzubringen.
- In allen Maßnahmen aktiver Arbeitsförderung müssen Beratungs- und Begleitmaßnahmen (Kinderbetreuung, sozialpädagogische Beratung, Schuldenberatung) bedarfsgerecht gefördert werden.
- Die Projektförderung ist zu verstärken; sie muß die anteilige Finanzierung des Stammpersonals, der Sachmittel und Investitionen qualifizierter Maßnahmeträger, insbesondere ABS-Gesellschaften und Arbeitsförderbetriebe, einschließen.
- Arbeitslosentreffs und -zentren sowie Selbsthilfeprojekte sind zu fördern.

Das Beratungs- und Dienstleistungsangebot der Arbeitsverwaltung ist in Zusammenarbeit mit den Maßnahmeträgern auszubauen, um den erhöhten Anforderungen einer solchen integrierten Förderung „aus einer Hand" gerecht zu werden.

Produktive Arbeitsförderung – Arbeitsplätze für den Umbau

Die öffentliche Förderung neuer Arbeitsplätze für Erwerbslose kann kein zeitweiliger Notbehelf mehr sein, der 'ordnungspolitisch' bloß widerstrebend geduldet und entsprechend unstet finanziert wird. Und die geförderten Maßnahmen müssen mehr sein als bloße Beschäftigung: sie müssen Arbeitskraft und Qualifikation von Langzeiterwerbslosen wieder wirtschaftlich produktiv und gesellschaftlich sinnvoll zum Einsatz bringen. In den Mittelpunkt aktiver Arbeitsmarktpolitik muß produktive Arbeitsförderung rücken.

Maßnahmen für Langzeitarbeitslose sind auch dann sinnvoll und notwendig, wenn die Integration in den regulären Arbeitsmarkt für die meisten Teilnehmer und Teilnehmerinnen kein realistisches Ziel mehr darstellt. Für diese dauerhaft vom regulären Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personengruppen kann der Grundsatz, Arbeit zu finanzieren statt Arbeitslosigkeit, nur mittels zusätzlicher öffentlich geförderter Dauerarbeitsplätze verwirklicht werden.

Die so geförderten Arbeitsplätze sind in ihrer wirtschaftlichen Bedeutung ernst zu nehmen. Die erbrachte Leistung muß betriebswirtschaftlich zu Buche schlagen. Wo immer möglich, soll die Förderung zugleich ermöglichen, drängende gesellschaftliche Aufgaben anzugehen, die sonst als privatwirtschaftlich unrentabel liegenbleiben würden. Soll Massenerwerbslosigkeit sinnvoll reduziert werden, wird mittelfristig ein öffentlich geförderter Teilarbeitsmarkt für mehr als eine Mio. Menschen erforderlich sein. Eine Anstrengung dieser Größenordnung ist nur zu rechtfertigen, wenn hierbei ein sozial und ökologisch innovativer Wirt-

schaftssektor entsteht, der in Regionen mit problematischer Wirtschaftsstruktur, vorrangig in den neuen Bundesländern, zugleich den notwendigen Strukturwandel vorantreibt. In der produktiven Arbeitsförderung verbinden sich demnach Ziele der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungs- bzw. Sozialpolitik auf neue Weise mit regionaler Strukturpolitik.

Produktive Arbeitsförderung zielt auf leistungsorientierte Arbeit und wirtschaftsnahe Qualifizierung in Projekten, die mit zuvor Erwerbslosen unter privatwirtschaftlichen Konkurrenzbedingungen marktorientierte Produkte und Dienstleistungen erbringen. Betriebsstrukturen, Arbeitsbedingungen und Anforderungen dieser Projekte sollen denen des regulären Arbeitsmarkts entsprechen. Voraussetzung der Förderung ist, daß die Träger Dauerarbeitsplätze mit Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik begründen und die Maßnahmeteilnehmer- und -teilnehmerinnen beruflich qualifizieren. Hierzu ist die individuelle Förderung der Maßnahmeteilnehmer und -teilnehmerinnen zu einer anspruchsvollen und komplexen Projektförderung zu erweitern.

Als Träger von Maßnahmen produktiver Arbeitsförderung kommen herkömmliche, private Gewerbebetriebe ebenso in Betracht wie (öffentliche bzw. gemeinnützige) Arbeitsförderbetriebe des sozialökologischen Sektors.

Beide Trägergruppen erhalten Zuschüsse zu den Lohnkosten, den Kosten beruflicher Qualifizierung und zur Sozialbetreuung. Diese Individualförderung für Maßnahmeteilnehmer und -teilnehmerinnen soll bis zur Dauer von drei Jahren (mit Verlängerungsmöglichkeit auf fünf Jahre) möglich sein.

Arbeitsförderbetriebe

Arbeitsförderbetriebe zeichnen sich dadurch aus, daß sie ihre Betriebsziele ausschließlich mit arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen verfolgen. Sie müssen dafür zusätzlich Zuschüsse für Betriebsausstattung, Ausbildungs- und Betreuungspersonal und Verwaltungskosten erhalten. Die betriebliche Projektförderung ist bis zur Dauer von fünf Jahren zu ermöglichen und degressiv zu gestalten. Arbeitsförderbetriebe sollen ertragsorientiert kalkulieren, um eine möglichst hohe Eigenfinanzierung durch selbst erwirtschaftete Einnahmen zu erreichen und in einem überschaubaren Zeitraum dauerhaft existenzfähig zu werden. Zu diesem Zweck müssen sie über erwirtschaftete Mittel frei verfügen können. Besonders öffentliche und gemeinnützige Unternehmensformen müssen sicherstellen, daß privater Gewinnbehalt ausgeschlossen ist und das Gesellschaftsvermögen im Fall einer Liquidation weiter für Arbeitsförderungsprojekte zur Verfügung steht. Bei der Wirtschaftsförderung dagegen sind Arbeitsförderbetriebe anderen Gewerbebetrieben gleichzustellen.

Die Marktorientierung produktiver Arbeitsförderung erfordert eine Öffnung der Betätigungsfelder subventionierter Arbeit. Privatwirtschaftliche Träger sind in vollem Umfang zuzulassen. Bei einer Förderung, die auf zunehmende Selbstfinanzierung am Markt ausgerichtet ist, gewährleistet das Eigeninteresse des Trägers die arbeitsmarktliche Zweckmäßigkeit. Die Kriterien des öffentlichen In-

teresses und der Zusätzlichkeit sind neu zu definieren. Bevorzugt sind Maßnahmen im Umweltbereich und bei den sozialen Diensten zu fördern, die die regionale Wirtschaftsstruktur und soziale Infrastruktur verbessern, hohe gesellschaftliche Akzeptanz und Qualifikationsmöglichkeiten versprechen und in denen derzeit ein Defizit an gewerblichen Anbietern besteht. Die Tätigkeitsfelder sind regional zu bestimmen; ein möglichst breites Einvernehmen mit der gewerblichen Wirtschaft soll die Konkurrenz mit anderen Gewerbebetrieben minimieren.

Die für den Übergang zu einer nachhaltig umweltverträglichen Produktionsweise gesamtwirtschaftlich unverzichtbare ökologische Steuerreform würde für die Leistungen von Arbeitsförderprojekten in erheblichem Umfang zusätzliche öffentliche Nachfrage finanzieren.

Reguläre tarifliche Arbeitsverhältnisse

Öffentlich geförderte Arbeit muß arbeits-, tarif- und sozialrechtlich normale Arbeit sein; d.h. Arbeitsbedingungen und Arbeitsanforderungen müssen den allgemein gültigen tarifvertraglichen Regelungen der jeweiligen Branche entsprechen.

Damit der Grundsatz, nur reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu fördern, allgemeine Gültigkeit erlangt, muß das AFG zur alleinigen Grundlage für öffentlich geförderte Arbeit werden. Die derzeitigen Regelungen des BSHG über sog. „gemeinnützige und zusätzliche" Arbeit (Hilfe zur Arbeit, Schaffung von Arbeitsgelegenheiten und Gewöhnung an Arbeit; §§ 18 - 20 BSHG) sind im Rahmen der AFG-Reform durch eine Regelung zu ersetzen, die es den Sozialhilfeträgern gestattet, ihre BSHG-Aufwendungen in Maßnahmen nach dem AFG einzubringen.

Frauenquote

Arbeitsförderung muß dazu beitragen, den Anspruch der Frauen auf gleiche Teilhabe an der Erwerbsarbeit durchzusetzen. Dies ist in den Zielkatalog des AFG aufzunehmen.

Frauen sind an den aktiven Maßnahmen der Arbeitsförderung entsprechend ihrem Anteil an der jeweiligen Zielgruppe von Erwerbslosen zu beteiligen. Über die Frauenanteile an den einzelnen Maßnahmearten haben die Landesarbeitsämter der betroffenen Arbeitsmarktregionen jährlich zu berichten.

Absicherung Kindererziehung und Pflege

Der Anspruch auf Lohnersatzleistungen und die Zugangsvoraussetzungen zu Arbeitsfördermaßnahmen sind so zu regeln, daß einem Leben mit Kindern besonders Rechnung getragen wird. Zeiten der Kindererziehung und der Pflege sind beitragspflichtiger Beschäftigung entsprechend dem Durchschnittsverdienst aller Beschäftigten gleichzustellen; Maßnahmen der Arbeitsförderung und Qualifizierung müssen auch geringfügig Beschäftigten offenstehen.

Zum Ausgleich der strukturellen Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt sind besondere Beratungsangebote und Orientierungskurse vorzusehen, die den beruflichen Einstieg, Wiederein-

stieg oder den Wechsel in qualifiziertere Berufsfelder fördern. Qualifizierung ist grundsätzlich auch in Teilzeitform anzubieten. Teilnehmer und Teilnehmerinnen an Maßnahmen der Arbeitsförderung haben Anspruch auf einen Zuschuß zur Kinderbetreuung, wenn sie anderenfalls für die Arbeitsvermittlung nicht verfügbar wären.

Finanzierung langfristig sichern

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik ist auf eine neue, breitere Grundlage zu stellen. Die Reform des Finanzierungssystems muß den Vorrang aktiver Arbeitsmarktpolitik garantieren. Dies setzt eine stärkere Steuerfinanzierung voraus.

Die notwendigen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik sollen jedoch im wesentlichen durch eine andere Verwendung der heute bereits existierenden öffentlichen Ausgaben für Arbeitslosigkeit finanziert werden und nur zum geringeren Teil durch zusätzliche Abgaben. Dabei sind die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung langfristig zu stabilisieren.

Im einzelnen soll die Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit wie folgt neu geregelt werden:

- Alle Erwerbstätigen sollen in die Finanzierung einbezogen werden. Auch geringfügige Beschäftigung soll beitragspflichtig werden. Besserverdienende, Beamte/Beamtinnen, Selbständige, Abgeordnete und Minister/Ministerinnen sind über eine Arbeitsmarktabgabe zu beteiligen.

- Bestimmte abgrenzbare versicherungsfremde Leistungen sind verstärkt durch zweckgebundene Erstattungen aus dem Bundeshaushalt oder von anderen Sozialversicherungsträgern zu finanzieren (z.B. Gleichstellung von Kindererziehung und Pflegeleistungen mit Beitragszeiten).

- ABS-Gesellschaften und Arbeitsförderbetriebe sind in dem Maße, wie sie zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur beitragen, mit Wirtschaftsfördermitteln zu unterstützen.

- Die Defizithaftung des Bundes für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit ist durch einen Zuschuß für aktive Arbeitsförderung zu erweitern, der nach bestimmten Regeln in die mittelfristige Finanzplanung eingestellt wird.

Damit die Reform des AFG eine bundespolitische Grundsatzentscheidung für Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit glaubhaft macht, ist gesetzlich festzulegen, daß die Mittel der Bundesanstalt mindestens zur Hälfte für Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik zu verwenden sind. Die Einführung eines Bundeszuschusses für aktive Arbeitsförderung als gesetzliche Pflichtleistung soll die Einhaltung dieses Ziels garantieren. Um den unproduktiven Einsatz von Lohnersatzleistungen zu minimieren, sollen die Ansätze für Arbeitslosenunterstützung im Haushalt der Bundesanstalt einseitig deckungsfähig für Maßnahmen aktiver Arbeitsförderung

werden. Im übrigen ist das Haushaltsrecht der Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt wieder herzustellen.

4. Berufliche Ausbildung und Qualifikation

Berufsbildungspolitik gewinnt in der Industriegesellschaft eine immer größere Bedeutung. Berufliche Bildung und Qualifikation sowie berufliche und individuelle Fort- und Weiterbildung sind zentrale Bestandteile einer ökologischen und zukunftsorientierten Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Bund, Länder und Kommunen sowie Unternehmensverbände, Kammern und Gewerkschaften müssen in diesem Sektor - unabhängig von der jeweiligen direkten Zuständigkeit - eine aktive Zusammenarbeit betreiben.

Berufsberatung

Berufsbildung muß als ein zentrales Moment zum Erwerb von fachlichen Qualifikationen angesehen werden, die direkt über spätere Zugangschancen auf dem Arbeitsmarkt entscheidet. Einmal eingeschlagene Ausbildungswege wirken sich in der Regel auf das gesamte spätere Erwerbsleben aus und sind nur schwer zu korrigieren.

Jugendliche müssen intensiver und vor allem qualifizierter auf ihre Berufswahl vorbereitet werden. Berufsberatung muß entsprechend ein zentrales Feld in Schule, Wirtschaft und Arbeitsverwaltung werden:

- Lehrer und Lehrerinnen bedürfen einer verstärkten Qualifizierung und Weiterbildung über berufliche Bildungsmöglichkeiten und Perspektiven der Erwerbsarbeit. Spätestens ab der achten Klasse muß eine gezielte Informations- und Öffentlichkeitsarbeit in der Schule, aber auch im sozialen Umfeld der Schüler und Schülerinnen institutionalisiert werden.
- Unternehmensverbände, Kammern und Gewerkschaften sollen gezielt über Ausbildungs- und Berufschancen einzelner Berufe und in den Wirtschaftszweigen informieren.
- Die Berufsberatungen der Arbeitsverwaltungen sind auszubauen.

Eine Zusammenarbeit der verschiedenen Träger der Berufsberatung ist unerläßlich.

Gleiche Bildungs- und Berufschancen

Mädchen und jugendlichen Frauen ist bereits frühzeitig ein realistischer Einblick in das vorhandene Ausbildungsangebot und die hiermit verbundenen Berufschancen zu vermitteln. Bis zu einem gewissen Alter bedarf dies auch des Einbezugs der Eltern.

Ausbildungsberufe sind oftmals geschlechtsspezifisch zugewiesen. Gerade in Ausbildungsberufen, die überwiegend von jungen Frauen nachgefragt werden, sind geringere Ausbildungsvergütungen die Regel. Dies setzt sich auch im späteren Berufsleben fort. Der Abbau dieser geschlechtsspezifischen Diskriminierungen ist voranzutreiben.

Ausbildungsförderung nach dem BAföG

Ausbildungsförderung ist ein Mittel, um Benachteiligungen in der Gesellschaft zu beseitigen oder abzuschwächen. Ohne finanzielle Unterstützung ist oftmals eine den intellektuellen und praktischen Fähigkeiten entsprechende Ausbildung nicht möglich.

Die bundeseinheitliche Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) muß daher für alle Schultypen spätestens ab dem zehnten Schuljahr unabhängig von Wohnsitz, Nationalität, Alter, Familienstand und evtl. Kindern der Auszubildenden vorgesehen werden. Dies gilt neben den weiterführenden allgemeinbildenden Schulen auch für berufliche schulische Ausbildungen und Grundbildungen.

Bedarfssätze und Elternfreibeträge sind den tatsächlichen Lebenshaltungskosten anzupassen. Regionale, sektorale oder gruppenspezifische Besonderheiten sind zu berücksichtigen.

Berufliche Bildung

Das duale Ausbildungssystem wird den beruflichen Anforderungen in Wirtschaft und Verwaltung nicht mehr gerecht und muß deshalb reformiert werden. Die wirkliche Gleichwertigkeit zwischen allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen muß hergestellt werden.

- Neue Kooperationsformen zwischen Betrieb und Berufsschule sollen die Theorie praxisnaher und die praktische Ausbildung fachlich begründeter gestalten.
- Das Berufsbildungsgesetz (BBiG) bedarf einer grundlegenden Novellierung. In den Berufsschulen muß mehr Wert auf den Erwerb sozialer und ökologischer Kompetenzen gelegt werden. Die betriebliche Ausbildung muß sich stärker als bisher an den zukünftigen Berufsanforderungen orientieren. Ausbildungs- und Prüfungsordnungen und deren Anerkennung und Ausgestaltung (§§ 25 ff. BBiG, §§ 25 ff. Handwerksordnung) sollten möglichst den aktuellen und – soweit möglich – den absehbaren Entwicklungen angepaßt werden.
- Die Attraktivität der betrieblichen und schulischen Berufsausbildung ist dringend zu erhöhen. Notwendig sind qualifizierte und perspektivisch ausgerichtete Ausbildungsplätze. Ausbildung in Berufsfeldern, die schon jetzt oder in absehbarer Zeit keinerlei berufliche Perspektive aufweisen, ergeben keinen Sinn. Auch regionale Gesichtspunkte sind stärker in der beruflichen Bildung zu berücksichtigen.
- Schul- oder berufsschulpflichtigen Jugendlichen, die aufgrund ihrer individuellen Situation oder aufgrund überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit in der Region kaum Aussicht auf einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz haben, sind schulbegleitende produktionsorientierte Projekte anzubieten, die ihre Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen.
- Ein hemmender Faktor vieler Ausbildungsberufe sind die unzureichenden Ausbildungsvergütungen. Geringe Ausbil-

dungsvergütungen schränken die berufliche Mobilität ein. Darüber hinaus sind Ausbildungsvergütungen, die oftmals unter dem Sozialhilfeniveau liegen als entwürdigend anzusehen, da sie ein selbständiges und selbstbestimmtes Leben der Heranwachsenden unmöglich machen. Die Tarifparteien sind bei Vereinbarungen über höhere Ausbildungsvergütungen zu unterstützen.

- Bestimmte abgrenzbare Leistungen sind verstärkt durch Umlagen im Unternehmenssektor zu finanzieren. Insbesondere ist eine Ausbildungsumlage für Betriebe, die nicht ausbilden, einzuführen.

Schaffung einer regionalen Ausbildungsstruktur

Der Aufbau einer regional ausgerichteten betrieblichen Ausbildungsstruktur insbesondere bei industrieorientierten Klein- und Mittelbetrieben ist dringend vorzunehmen. Schwerpunktmäßig gilt dies für die neuen Bundesländer. Ziel kann es hierbei nicht sein, die Betriebe, die – und das gilt auch für Westdeutschland – ein hohes Maß an Ausbildungsabstinenz zeigen, von den Personalkosten der Ausbildung zu entlasten. Vielmehr geht es darum, eine qualifizierte Berufsausbildung im betrieblichen Umfeld erst einmal sicherzustellen. Nötig ist das Schaffen und Absichern eines Verbundausbildungssystems:

- Beratung und Unterstüzung beim Aufbau und der Organisation von beruflicher Erstausbildung, d.h. Ermittlung, welche Inhalte im Betrieb abgedeckt werden können, welche Arbeitsbereiche welche Ausbildungsaufgaben übernehmen können, Analyse der personellen Voraussetzungen, Probleme der Ausbildungsvertragsgestaltung, Finden von Kooperationspartnern.
- Auslagerung von Teilbereichen der Ausbildung in externe industrienahe Bildungseinrichtungen. Diese sind organisatorisch, personell und inhaltlich auszusstatten und zu fördern.

Berufliche Fort- und Weiterbildung, Umschulung

Fort- und Weiterbildung spielen eine immer wichtigere Rolle. Immer kürzere Innovationszyklen, neue Technologien und die Anwendung neuer Techniken bedingen auch nach der Berufsausbildung zunehmend die Notwendigkeit berufsqualifizierender Weiterbildung. So hat die berufliche Weiterbildung

- die erforderlichen und absehbar erforderlichen beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten zu vermitteln und den Anforderungen entsprechend weiterzuentwickeln,
- Sorge zu tragen, daß sich Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten durch den Vermittlungsprozeß sowie fachübergreifende/-ergänzende Inhalte zu Einsichten und Erkenntnissen fortentwickeln können,
- eine auf der Grundlage von Einsicht und Erkenntnis fußende soziale und ökologische Verantwortungsfähigkeit zu fördern.

Die Frage der Gleichwertigkeit im Sinne offener Übergänge zwischen schulischer und außerschulischer Weiterbildung ist bei wech-

selseitiger Anrechnung zu verbessern. Ebenfalls sind die Übergangsmöglichkeiten zwischen beruflicher und wissenschaftlicher Ausbildung zu verbessern.

Entsprechend den Möglichkeiten, die § 46 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) eröffnet, ist vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft und den zuständigen Fachministerien mit Vorrang darauf hinzuarbeiten, Bundesregelungen für eine geordnete und einheitliche berufliche Fortbildung zu entwickeln. Den geänderten, gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Anforderungen ist hierbei Rechnung zu tragen. Regelungsbedarf ergibt sich v.a. in

- Fortbildungsberufen im Dienstleistungsbereich sowie oberhalb der Meister- und Fachwirteebene,
- Berufen mit (neuartigen) Mischqualifikationen,
- neuen beruflichen Tätigkeitsfeldern, z.B. im Umweltschutz,
- der Fortbildung des Weiterbildungspersonals (Ausbilder und Ausbilderinnen).

Die Ziele und instrumentellen Möglichkeiten sind immer im engen Zusammenhang mit den Förderungsmöglichkeiten des AFG sowie der Allgemeinen Bildungspolitik zu begreifen.

Die berufliche und betriebliche Weiterbildung muß insbesondere für benachteiligte Gruppen verbessert werden.

5. Gemeinschaftsinitiative Arbeitsförderung

Die Bundesanstalt für Arbeit soll weiterhin als selbstverwaltete Anstalt die Aufgaben nach dem reformierten AFG durchführen. Doch die aktive Arbeitsförderung und insbesondere Projekte produktiver Arbeitsförderung mit ihrer struktur- und sozialpolitisch erweiterten Zielsetzung können dauerhaft erfolgreich nur von allen staatlichen Ebenen gemeinschaftlich angegangen werden.

Schon in ihrem derzeitigen Umfang ist aktive Arbeitsförderung nur möglich, weil verschiedene Akteure mit der Bundesanstalt zusammenwirken und ihre Maßnahmen kofinanzieren. Von gleichberechtigter und effizienter Kooperation kann jedoch keine Rede sein.

- Die Länder bleiben bei der Planung ihrer ESF- und Landesprogramme, die Kommunen bei der Mitfinanzierung von Arbeit statt Sozialhilfe zur reaktiven Anpassung an die stets wechselnde Programmgestaltung und Mittelausstattung der Arbeitsverwaltung verurteilt.
- Programme sind nicht aufeinander abgestimmt, so daß die Maßnahmeträger auf eigene Kosten die von den verschiedenen staatlichen Ebenen versäumte Koordinationsleistung erbringen müssen.
- Die Möglichkeiten, aktive Arbeitsförderung durch Minderausgaben und Mehreinnahmen größtenteils zu refinanzieren, lassen sich nicht voll ausschöpfen, weil Be- und Entlastungen bei verschiedenen öffentlichen Haushalten anfallen.

Um systematische Kooperation und einen gemeinschaftlichen Mitteleinsatz zu ermöglichen, muß der Bund mit einer Gemein-

schaftsinitiative Arbeitsförderung eine neue Form der Kooperation aller Akteure und Akteurinnen der Arbeitsmarktpolitik anstoßen. Vom sogenannten „Gemeinschaftswerk Aufbau Ost" soll sich diese Gemeinschaftsinitaitive durch Verbindlichkeit, von den existierenden Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG durch regionalisierte Vergabe- und Richtlinienkompetenzen unterscheiden.

Organe der Gemeinschaftsinitiative sind auf Bundesebene ein Planungsausschuß Arbeitsmarktpolitik und in den regionalen Aktionsräumen die Arbeitsmarktkonferenz und der Finanzierungspool.

Planungsausschuß Arbeitsmarktpolitik

Der Bund beruft einen mindestens zweimal jährlich tagenden Planungsausschuß Arbeitsmarktpolitik, der sich zusammensetzt aus:

- Beschlußfassend: Bundesministerium für Arbeit, Bundesanstalt für Arbeit (Präsident/Präsidentin), Landesarbeitsämter (Präsidenten/Präsidentinnen), zuständige Landesministerien, Kommunale Spitzenverbände.
- Beratend: Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Vertretung der Träger von Arbeitsförderung, Vertreter/Vertreterinnen der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen.

Der Planungsausschuß berät geeignete finanzpolitische Maßnahmen, um den 50%-Anteil aktiver Arbeitsförderung im Haushalt der Bundesanstalt zu erreichen. Er überprüft laufend Mittelansätze und die fachliche Ausgestaltung der nach dem AFG vorgesehenen Maßnahmen und harmonisiert diese mit ESF-Programmen und Maßnahmen der Länder und Kommunen. Er prüft Wirksamkeit und Berechtigung der Instrumente der Wirtschaftsförderung, Industriepolitik und der Strukturpolitik unter Arbeitsmarktgesichtspunkten und gestaltet sie beschäftigungsorientiert um. Er legt die Dringlichkeitskriterien fest, unter denen die verschiedenen öffentlichen Haushalte ihre Mittel regional verteilen, und bestimmt anhand von Anmeldungen der Länder Schwerpunktregionen, in denen produktive Arbeitsförderung vorrangig erfolgen soll.

Die Arbeitsergebnisse des Planungsausschusses werden in einem jährlichen Arbeitsmarktbericht und mittelfristigen Arbeitsmarktrahmenplänen zusammengefaßt. Ein integriertes jährliches Arbeitsmarkt- und Sozialbudget soll die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Arbeitslosigkeit und die Finanzierungsbeziehungen bei der Arbeitsförderung transparent machen und in die mittelfristige Finanzplanung der beteiligten Akteure eingehen.

Regionale Arbeitsmarktkonferenzen, Finanzierungspools

Maßgebliche Aktionsebene der Gemeinschaftsinitiative Arbeitsförderung ist die Region. Die notwendige dezentrale Neustrukturierung der Arbeitsverwaltung muß den Anstoß zur Bildung handlungsfähiger Arbeitsmarktregionen geben. Wichtigstes Mittel hierzu ist die Einrichtung regionaler Arbeitsmarktkonferenzen mit Planungs- und Entscheidungskompetenz, in der alle relevanten Akteure der Arbeitsmarktpolitik zusammenarbeiten.

Arbeitsmarktpolitik im Aktionsraum orientiert sich am Leitbild einer ökologisch und sozial verträglichen Regionalentwicklung, die bewahrend mit der bestehenden Vielfalt an Branchen und Teilräumen umgeht und Wohnen und Arbeiten in der Region sinnvoll zusammenführt. Hierzu sollen auf regionaler Ebene Wirtschafts-, Technologie- und Regionalförderung mit der Arbeitsförderung zusammenwirken. Die Gebietskulisse (der Aktionsraum) muß nicht mit den derzeitigen Arbeitsamtsbezirken oder Verwaltungsgrenzen identisch sein; maßgeblich sind vielmehr die tatsächliche wirtschaftliche Verflechtung zu einem regional eigenständigen Arbeitsmarkt und die regionale Kooperationsbereitschaft.

Zur Mitwirkung in den regionalen Arbeitsmarktkonferenzen sind wenigstens die Arbeitsverwaltungen, die Kommunen und Kreise als Sozialhilfeträger, Gewerkschaften und Körperschaften der gewerblichen Wirtschaft (Verbände und Kammern), Vertreter/Vertreterinnen der Kirchen, der sozialen Dienste und sonstige freie Träger von Arbeitsfördermaßnahmen zu gewinnen. Sie konstituieren sich auf der Grundlage freiwilliger Kooperation. Ihnen wachsen die Aufgaben und Kompetenzen zu, die im Rahmen der Gemeinschaftsinitative wirksam auf die regionale Ebene verlagert werden sollten.

Ihre Aufgaben und Kompetenzen sollen im einzelnen umfassen :

- Sie erstellen einen jährlichen regionalen Arbeitsmarktbericht und bestimmen auf dieser Grundlage die regionalspezifischen Zielgruppen aktiver Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

- Sie legen in einem jährlichen regionalen Arbeitsmarktentwicklungsprogramm fest, welche Maßnahmen für diese Zielgruppen gefördert werden sollen, und melden gegenüber der Arbeitsverwaltung an, wie die regional verfügbaren Mittel auf diese Maßnahmearten verteilt werden sollen. Sie erhalten darüber hinaus einen Projektefonds zur freien Verfügung, der insbesondere der Anschub- bzw. Defizitfinanzierung für innovative Vorhaben dient.

- Sie erstellen einen regional spezifischen Qualitätsstandard, den Projekte und Maßnahmeträger einzuhalten haben (z.B. Anteile von Arbeit und Qualifizierung, Betreuungsleistungen).

- Sie legen aufgrund der regionalen Arbeitsmarktdaten die Frauenquote für die verschiedenen Maßnahmearten der Arbeitsförderung fest, überwachen deren Einhaltung und legen hierüber einen jährlichen Frauenförderbericht vor.

- Sie arbeiten mit Betrieben vor Ort zusammen und stimmen Tätigkeitsfelder für Projekte produktiver Arbeitsförderung möglichst im Konsens mit der gewerblichen Wirtschaft der Region ab.

- Sie prüfen Förderanträge vor und übernehmen für die Maßnahmeträger eine Lotsenfunktion gegenüber den jeweiligen Bewilligungsbehörden.

- Sie beraten Projektträger insbesondere bei der Entwicklung von Geschäftsideen für Arbeitsförderbetriebe und bei deren Gründung und Finanzierung.
- Sie organisieren einen Trägerverbund, der begleitende Maßnahmen der Arbeitsförderung (Kinderbetreuung, sozialpädagogische Betreuung, Schuldenberatung usw.) organisiert.

Die regionalen Arbeitsmarktkonferenzen stützen sich in ihrer Arbeit auf Regionalgesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturförderung (ABS). Sie streben die Zusammenarbeit mit anderen regionalen Kooperationsstrukturen an (regionale Entwicklungszentren, Verkehrsverbünde, kommunale Planungsgemeinschaften und Zweckverbände usw.). Nur in regionalen Aktionsräumen kann die Integration von Arbeitsförderung, Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik mit den kommunalen Kompetenzen der Flächennutzungsplanung, Wohnungs- und Verkehrspolitik, Umwelt- und Abfallpolitik gelingen.

Unter Wahrung ihres jeweiligen Haushaltsrechts bringen Bund, Länder und Kommunen ihre für Arbeitsförderung vorgesehenen Haushaltsmittel in regionale Finanzierungspools ein, damit sie im Sinne der von den regionalen Arbeitsmarktkonferenzen erarbeiteten Leitlinien gemeinschaftlich eingesetzt werden. Die Mittelbewilligung erfolgt auf Vorschlag der regionalen Arbeitsmarktkonferenzen durch die jeweiligen Zuwendungsgeber. Mittel aus dem Projektefonds (s.o.) bewilligt die regionale Arbeitsmarktkonferenz unmittelbar.

III. Begründung

A. Allgemeines

1. Zur Lage am Arbeitsmarkt

Derzeit sind 2,60 Mio. Menschen (8,4%) in den alten und 1,22 Mio. Menschen (16,2%) in den neuen Bundesländern als arbeitslos registriert. 1993 suchten allein in den alten Bundesländern fast 320.000 Männer und über 270.000 Frauen bereits ein Jahr und länger einen Arbeitsplatz. In den neuen Bundesländern waren im Herbst 1993 fast 25% der registrierten Arbeitslosen ein Jahr oder länger auf der Suche nach einem Arbeitsplatz. Nach der neusten für den Freistaat Sachsen durchgeführten Strukturanalyse müssen arbeitslos gemeldete Personen durchschnittlich 300 Tage warten, bevor sie eine neue Arbeitsstelle finden. Besonders betroffen sind Frauen mit hohen Arbeitslosenquoten, sie sind im Durchschnitt 83 Tage länger arbeitslos als Männer.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) schätzt in seinem Jahresgutachten 1993/94 (BT-Drucksache 12/6170) die Erwerbslosigkeit im Jahresdurchschnitt 1993 auf gesamtdeutsch 5,75 Millionen. Dabei beziffert er die „verdeckt Arbeitslosen", die aufgrund arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen derzeit nicht arbeitslos gemeldet sind, auf 2,31 Mio.; ihre Zahl ist zu den registrierten Arbeitslosen (3,44 Mio.) hinzuzusetzen. Zum gesamten Angebot an Arbeitskräften (Erwerbspersonenpotential) ist darüber hinaus eine (vom SVR nicht einbezo-

gene) „stille Reserve" von Personen zu zählen, die weder arbeitslos gemeldet sind noch von Arbeitsmarktpolitik erreicht werden, jedoch Erwerbsarbeit suchen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) schätzt diese „stille Reserve" allein für Westdeutschland 1992 auf 1,55 Mio. Menschen.

In den westlichen Bundesländern sind über 420.000 Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit arbeitslos gemeldet. Ausländer und Ausländerinnen stellen damit 16,2 % der Arbeitslosen. In den östlichen Bundesländern ergibt sich dieses 'Problem' aufgrund der geringen ausländischen Wohnbevölkerung von 110.000 Ausländerinnen und Ausländern nicht.

Rund 100.000 Jugendliche unter 20 Jahren suchen derzeit einen Arbeitsplatz. Im Herbst 1993 blieben allein in den neuen Bundesländern mehr als 23.500 Bewerber und Bewerberinnen um Ausbildungstellen unvermittelt. Als ‚Spitzenreiter' erwies sich der Freistaat Sachsen mit mehr als 7.200 Unvermittelten. Das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft geht davon aus, daß 1994 die Ausbildungsplatznachfrage in den neuen Bundesländern noch einmal um 10.000 Personen steigen wird. In den alten Bundesländern geht das Ausbildungsplatzangebot deutlich stärker zurück als die Nachfrage.

Der massive Abbau von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von (1989 in Westdeutschland 97.000, 1992 in Ostdeutschland 388.000) auf mittlerweile nur noch ca. 51.000 (West) und 257.000 (Ost) ist der derzeigen Arbeitsplatzsituation völlig unangemessen.

Jahresdurchschnittlich nahmen 1992 372.000 Personen (West) bzw. 491.000 Personen (Ost) an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung teil. Derzeit durchlaufen nur noch ca. 308.000 Personen in den westlichen und 226.000 in den östlichen Bundesländern berufliche Weiterbildungsmaßnahmen. Gegenüber dem Vorjahresmonat bedeutet dies einen Rückgang von 16,8% in Westdeutschland und 43,1% in Ostdeutschland.

Der jüngste Armutsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (DPWV) vom Januar 1994 kommt anhand von Hochrechnungen zu dem Ergebnis, daß inzwischen in ganz Deutschland 9,1% der Bevölkerung als einkommensarm nach dem Armutskriterium der Europäischen Union (50% des durchschnittlichen bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommens) zu gelten haben (Westdeutschland: 7,5%, Ostdeutschland 14,8%). Hauptursache der 7,25 Mio. von Armut betroffenen Menschen ist die Strukturkrise des Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsystems.

Die DDR zählte 1989 9,68 Mio. regulär Beschäftigte; 1992 waren es noch 4,53, was einem Rückgang um 53% entspricht (vgl. Tabelle). Der relativ größte Teil des Beschäftigungsverlustes (2,06 Mio.) wurde durch Arbeitsmarktprogramme einschließlich des Vorruhestands aufgefangen; 0,74 Mio. Menschen waren arbeitslos gemeldet, 1,05 Mio. waren abgewandert oder pendelten in den Westen.

Arbeitsmarktbilanz für Ostdeutschland 1989–1992

Regulär abhängig beschäftigt 1989 (Beschäftigte Arbeitnehmer / Inländer):		9.675.000
- Regulär abhängig beschäftigt 1992:		
Beschäft. Arbeitn. / Inländ.:	6.137.000	
- Auspendler (per Saldo)	360.000	
- Kurzarbeiter (Durchschnitt)	370.000	
- ABM (Durchschnitt)	387.000	
- Weiterbildung (Durchschnitt)	491.250	
		4.528.750
= Rückgang (entspricht -53%)		5.1462.50
davon: Abgang in Selbständigkeit		564.000
Beschäftigungsverlust		
registrierte Arbeitslose	741.000	
Vorruhestand	808.000	
Arbeitsmarktprogramme (s.o.)	1.248.250	
Auspendler (per Saldo)	360.000	
Abwanderung (per Saldo)	687.000	
verlängerte Ausbildung, Rückzug	246.000	
unerklärt	492.000	
		4.582.250

Statistisches Bundesamt (Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, Juli 1993), Gewerkschaftsjahrbuch 1993; eigene Berechnungen.

2. Standortdebatte

Die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland befindet sich in einer tiefen wirtschaftlichen Rezession. Diese Wirtschaftskrise, welche sich aufgrund des Einigungsbooms erst verspätet, dafür aber umso heftiger auswirkt, führte 1993 zu einem Sinken des Bruttoinlandsprodukts in Gesamtdeutschland um 1,2%. Ohne die Wachstumsraten in Ostdeutschland wäre die Schrumpfung noch deutlicher ausgefallen. Für 1994 wird optimistischerweise ein geringfügiges Wirtschaftswachstum erwartet. Auch wenn die wirtschaftliche Talsohle durchschritten ist, wird jedoch die Erwerbslosigkeit weiter ansteigen.

Die Heftigkeit der wirtschaftlichen Krise ist zum Großteil hausgemacht. Zum einen resultiert sie aus der völlig unzulänglichen Reaktion auf die Transformationsprobleme in den neuen Bundesländern, der dortigen massiven Zerstörung der Infrastruktur und der Vernichtung von Arbeitsplätzen. Hinzu kommen jedoch die fehlende Innovationsfähigkeit der bundesrepublikanischen Wirtschaft.

Während Mitte der 80er Jahre in der Bundesrepublik der Anteil der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen am Bruttoinlands-

produkt mit 2,73% noch demjenigen Japans (2,73%) entsprach, hat sich der technologische Rückstand zu Japan deutlich vergrößert (1990 2,83 zu 3,07%).

Obwohl der Weltexportanteil der Bundesrepublik Deutschland 1991 mit 11,2% deutlich vor demjenigen Japans mit 8,7% liegt, zeigen sich strukturelle Defizite. Während der Anteil Japans an der Weltexportentwicklung im ADV-Maschinenbereich beispielsweise 4,46% beträgt, kann die Bundesrepublik Deutschland nur einen Anteil von 0,48% für sich verbuchen.

Ebenfalls nicht unterschätzt werden dürfen die massiven einkommenspolitischen Umverteilungen, die seit Antritt der christdemokratisch-wirtschaftsliberalen Bundesregierung durchgeführt wurden. Von 1982 bis 1991 sind die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen in Westdeutschland um 123% gestiegen (die Bruttogewinne um 110%). Während das verfügbare Einkommen der Selbständigen-Haushalte (ohne Landwirtschaft) in diesem Zeitraum um 90% zunahm, fiel jedoch der Einkommenszuwachs je Arbeitnehmer mit 31% deutlich geringer aus.

B. Die einzelnen politischen Initiativen

1. Neuregelung des Arbeitszeitrechts

Ein Arbeitszeitgesetz für die Bundesrepublik Deutschland war seit langem überfällig. Der öffentlichrechtliche Arbeitszeitschutz der abhängig Beschäftigten war durch eine Arbeitszeitordnung (AZO), die in ihrem wesentlichen Gehalt auf das Jahr 1938 (!) zurückgeht, sowie durch einzelne berufsgruppenspezifische Gesetze längst nicht mehr sachgerecht geregelt. Von der Gesetzgebung war allerdings mehr zu erwarten als eine oberflächliche Anpassung des Arbeitszeitrechts an eine rechtsstaatliche Betriebsverfassung.

Bereits für die alte Bundesrepublik war lange vor 1989 eine gesetzgeberische Inititive geboten, die dem tiefgreifenden Veränderungsprozeß der Erwerbsarbeit und der anhaltenden, verfestigten Massenerwerbslosigkeit Rechnung trug.

Die Fraktion DIE GRÜNEN hat daher sowohl in der 10. als auch in der 11. Wahlperiode des Deutschen Bundestages Entwürfe eines Arbeitszeitgesetzes und eines Gesetzes zum Überstundenabbau (BT-Drucksachen 10/2188, 10/3947, 11/136 und 11/1188) sowie ein Elternfreistellungsgesetz (BT-Drucksachen 11/8423) vorgelegt. Auch die Fraktion der SPD hat bereits frühzeitig den Entwurf eines Arbeitszeitgesetzes eingebracht (BT-Drucksachen 10/121). Die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien jedoch hatten in den 80er Jahren nicht einmal die Kraft, ihren eigenen unzulänglichen Entwurf einer gesetzlichen Regelung (BT-Drucksachen 10/2706) weiterzuverfolgen.

Mit dem Einigungsvertrag und dem Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Nachtarbeit entstand neuer, nunmehr unabweisbarer Regelungsbedarf:

- Art. 30 Abs. 1 Nr. 1 des Einigungsvertrags verlangt eine baldige einheitliche Regelung des Arbeitszeitrechts.

- Der Europäische Gerichtshof hat durch Urteil vom 25. Juli 1991 entschieden, daß das Nachtarbeitsverbot für Arbeiterinnen nach § 19 AZO gegen Gemeinschaftsrecht verstößt. Das Bundesverfassungsgericht hat die gleiche Regelung mit Urteil vom 28. Januar 1992 für verfassungswidrig erklärt und eine geschlechtsneutrale Neuregelung verlangt.

Der im September 1992 fertiggestellte Referentenentwurf der Bundesregierung für ein Arbeitszeitgesetz und das am 10. März 1994 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Arbeitszeitrechtsgesetz (ArbZRG) kommen diesem Regelungsbedarf zwar rein formal nach, sind jedoch inhaltlich völlig ungenügend. Die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien haben eine Minimalregelung geschaffen, die arbeitsmarktpolitische, soziale und kulturelle Ziele des Arbeitszeitrechts leugnet, den Schutz der Beschäftigten, den Interessenausgleich zwischen Betriebslaufzeiten und Zeitsouveränität der Beschäftigten sowie die notwendige durchgreifende Arbeitszeitverkürzung unter den erschwerenden Bedingungen millionenfacher Erwerblosigkeit allein den Tarif- und Betriebsparteien bzw. sogar dem einzelnen Arbeitsvertrag überantwortet und lediglich das unternehmerische Interesse an flexibleren Arbeitszeiten gesetzlich privilegiert. Bezeichnend für das Vorgehen der Bundesregierung ist der Umgang mit den Frauenarbeitsschutzbestimmungen: statt diskriminierende und somit verfassungswidrige Regelungen (etwa zur Nachtarbeit) durch ein für Männer und Frauen gleiches Schutzniveau zu erstzen, hebt das ArbZRG diese ersatzlos auf.

Die nachstehende in ihren Eckpunkten umrissene Gesetzesinitiative soll den mangelnden arbeitsmarktpolitischen und sozialstaatlichen Gestaltungswillen des ArbZRG umgehend ein geeignetes Modell zur Erwerbsarbeitszeitverkürzung entgegensetzen.

Anforderungen an ein fortschrittliches Arbeitszeitgesetz, Ziele

Während die Vereinbarung über die 28,8-Stunden-Woche bei VW Arbeitszeitverkürzung in großen Schritten wieder auf die Tagesordnung der Tarifparteien gesetzt hat, orientiert sich die Politik der Bundesregierung am Erwartungshorizont längerer Arbeitszeiten. Deutlich wird dies am ArbZRG, das an Regelarbeitszeiten weit über den tariflichen Arbeitszeitnormen festhält und erweiterte Möglichkeiten vorsieht, im Rahmen flexibler Jahresarbeitszeitmodelle zum 10-Stunden-Tag und zur 60-Stunden-Woche zurückzukehren.

Eine Novellierung des Arbeitszeitrechts in reformpolitischer Absicht muß sich dagegen in ihren Regelungen am Leitbild zusätzlicher Beschäftigung durch kürzere Arbeitszeiten orientieren. Die nachstehende Übersicht gibt die geschätzten Beschäftigungseffekte an, die durch eine Strategie der Arbeitszeitverkürzung erzielbar wären. Dabei ist bereits unterstellt, daß 50% des rechnerischen zusätzlichen Arbeitskräftebedarfs durch Produktivitätssteigerungen kompensiert werden.

Übersicht:
Erzielbare Beschäftigungseffekte durch Arbeitszeitverkürzung
Bezugsjahr 1992, Mio. Arbeitsplätze

Nachweis	West	Ost	insgesamt
zusätzliche Beschäftigung durch vollständigen Überstundenabbau	1,137	0,085	1,222
zusätzl. Beschäftigung durch tarifliche Arbeitszeitverkürzung			
Arbeitszeitangleichung Ost	–	0,207	0,207
35-Stunden-Woche	1,164	0,478	1,642
30-Stunden-Woche	3,566	1,040	4,606

Anmerkung: Die durch verschiedene Formen der Arbeitszeitverkürzung erzielbaren Beschäftigungseffekte lassen sich aus methodischen Gründen nicht addieren.

Quelle: IAB, eigene Berechnungen.

Ein Arbeitszeitrecht, das einfach die große Mehrzahl der bestehenden Tarifverträge außer Kraft setzen würde, wäre mit der Tarifautonomie nicht vereinbar. Die Gesetzgebung kann nicht etwa die 4-Tage-Woche oder die 30-Stunden-Woche dekretieren. Sie muß aber deutlich machen, daß tarifliche oder betriebliche Regelungen über Arbeitszeitverkürzung in großen Schritten eine gesellschaftliche Notwendigkeit und politisch gewollt sind. Sie tut dies, indem sie die höchstzulässige Arbeitszeit an den Stand des tarifvertraglich Erreichten anpaßt.

Selbst das Weißbuch der EG-Kommission zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung vom Dezember 1993, das zur Bekämpfung der Massenerwerbslosigkeit wesentlich auf herkömmliche Strategien gesamtwirtschaftlichen Wachtums setzt, verlangt von den Mitgliedstaaten eine tiefgreifende Verkürzung und Neugestaltung der Arbeitszeit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und erklärt diesen Weg für „so revolutionär, daß von seiten der Behörden Anreize und Begleitmaßnahmen geboten werden müssen". Hoher gesetzlicher Regelungsbedarf besteht vor allem im Bereich der Teilzeitarbeit und bei der rechtlichen Sicherung individueller Freistellungsrechte der Beschäftigten.

Das bestehende rechtliche und tarifliche Regelwerk geht immer noch von der „Normalität" lebenslanger Vollzeiterwerbstätigkeit von der Berufsausbildung bis zum Erreichen der Altersgrenze aus. Tatsächlich waren solche Erwerbsverläufe nur für Männer „normal"; sie unterstellten Haushaltsstrukturen mit einem in der Regel männlichen Vollzeiterwerbstätigen und eine überwiegende Zuständigkeit der Frau für Hausarbeit und Kinderbetreuung, die allenfalls Raum für eine mehrfach unterbrochene, zeitlich reduzierte Erwerbsarbeit mit geringeren Chancen auf Qualifikation und Ausbildung ließ. Ein so verstandenes Normalarbeitsverhältnis entspricht immer weniger den Ansprüchen und der Lebenspraxis von

Frauen und Männern und steht einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an der Erwerbsarbeit im Wege.

Die Konsequenz hieraus kann jedoch nicht der Verzicht auf Normierung und die weitgehende Deregulierung der Arbeitszeit sein. Die Schutzfunktion eines gesetzlich und tariflich regulierten Normalarbeitsverhältnisses bleibt weiter unverzichtbar. Notwendig ist jedoch die Neubestimmung solcher Arbeitszeitnormen, die in Zukunft für beide Geschlechter gleichermaßen „normal" sein können. Ein neu definiertes Normalarbeitsverhältnis muß sich an die veränderte Lebensplanung von Frauen wie Männern einpassen, in der Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit, politisches und gesellschaftliches Engagement sowie ein Leben mit Kindern einen größeren Eigenwert gegenüber der Erwerbsarbeit erhalten. Zu normieren sind also künftig nicht nur insgesamt kürzere tägliche und wöchentliche Arbeitszeiten, sondern Wechsel zwischen Vollzeit und Teilzeit sowie individuell gewählte Unterbrechungen der Erwerbsarbeit. Arbeitszeitschutz muß sich gegenüber einer Vielfalt unterschiedlicher Arbeitszeitgestaltungen gleichermaßen bewähren, ohne bestimmte Arbeitsformen gegenüber anderen zu diskriminieren. Bei der rechtlichen Normierung und Absicherung individueller Arbeitszeitgestaltung kann das ursprüngliche Ziel des Arbeitszeitschutzes mit den neuen arbeitsmarktpolitischen Zielen des Arbeitszeitrechts gemeinsam verfolgt werden.

Auch die herkömmlichen Aufgaben des Arbeitszeitschutzes (Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, langfristiger Erhalt der Arbeitskraft) haben nichts an Bedeutung eingebüßt. Der Arbeitszeitgesetzgebung der Bundesregierung und der sie tragenden Parteien liegt die Auffassung zugrunde, wonach die tarifliche Verkürzung der Wochenarbeitszeit die Gefahren einer Gesundheitsbeeinträchtigung für Beschäftigte – von Mißbräuchen abgesehen – weitgehend beseitigt habe. Eine solche Haltung verkennt die in den letzten 50 Jahren eingetretene Intensivierung der Arbeit und die Risiken neuer Technologien (z.B. Bildschirmarbeit) und zunehmender Schichtarbeit. Ihr steht auch die langfristig steigende Zahl von Arbeitsunfällen je geleisteter Arbeitsstunden sowie der Berufskrankheiten entgegen.

Der Auffassung, die herkömmlichen Aufgaben des Arbeitszeitschutzes und die erforderliche Neugestaltung der Arbeitszeit könnten weitgehend ohne politische Regulierung der „freien" Vertragsgestaltung von Tarif- und Betriebsparteien überlassen bleiben, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Nachtarbeitsurteil von 1992 ausdrücklich widersprochen. Es hat den umfassenden Auftrag der Gesetzgebung bekräftigt, auch im Bereich des Arbeitszeitrechts „die objektiven Grundentscheidungen der Verfassung im Grundrechtsabschnitt und im Sozialstaatsgebot durch gesetzliche Vorschriften, die sozialen und wirtschaftlichem Ungleichgewicht entgegenwirken, zu verwirklichen". Denn: „Wo es an einem annähernden Kräftegleichgewicht der Beteiligten fehlt, ist mit den Mitteln des Vertragsrechts allein kein sachgerechter Ausgleich der Interessen zu gewährleisten. Das ist bei Abschluß von Arbeitsverträgen typischerweise der Fall."

Geltungsbereich, Begriffsbestimmungen

Das verabschiedete ArbZRG definiert Arbeitnehmer im engen Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes als Arbeiter/Arbeiterinnen und Angestellte. Es ist aber nicht einzusehen, warum die gesetzliche Regelung der Arbeitszeit für bestimmte Beschäftigtengruppen wie z.B. Beamte/Beamtinnen nicht gelten soll.

Weiterhin rechtlich ungelöst bleibt das gesellschaftspolitisch dringliche Problem, wie ein elementarer Arbeitszeitschutz auch für die wachsende Zahl „atypischer Beschäftigungsverhältnisse" (z.B. Dienstleister/Dienstlerinnen in unechter Selbständigkeit) erreicht werden kann.

Je mehr individuelle und betriebliche Arbeitszeiten auseinanderstreben und je größer der Anteil der Dienstleistungen an der Erwerbsarbeit wird, um so stärker prägen arbeitsgebundene Zeiten, Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft den Arbeitsalltag. Sie können für viele Beschäftigte die Entlastungswirkung eingetretener oder noch zu vereinbarender Arbeitszeitverkürzung leicht aufheben. Hierfür sieht das ArbZRG derzeit keine befriedigenden Regelungen vor.

Begrenzung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit

Die Bundesregierung hat mit dem ArbZRG einen gesetzlichen Rahmen geschaffen, der nicht kürzere, sondern längere Arbeitszeit begünstigen soll.

Die vorgeschlagene Gesetzesinitiative schlägt den entgegengesetzten Weg ein. Ihr Grundgedanke ist, die heute im Durchschnitt üblichen tariflichen Arbeitszeiten als gerade noch zulässige neue Höchstgrenzen zu normieren, von denen die Tarifparteien künftig nur noch nach unten abweichen können.

Die hier vorgeschlagenen Regelungen halten am Vorrang der Tarifautonomie in der Arbeitszeitgestaltung fest; sie verzichten darauf, Länge und Lage der Arbeitszeit unmittelbar gesetzlich zu regeln. Sie ziehen aber den Rahmen des arbeitszeitrechtlich Zulässigen enger. Und sie begründen für besondere Arbeitszeitformen wie Mehrarbeit und Schichtarbeit einen tariflichen Regelungszwang.

Normalarbeitszeit

Das heutige Arbeitszeitarrangement beruht auf der Grundlage eines Regelwerks der institutionalisierten Normalarbeitszeit. Der Normalarbeitszeit liegt die Entkoppelung von individuellen Arbeitszeiten und Betriebszeiten zugrunde. Einer Standadisierung der (individuellen) Arbeitszeit steht eine gleichzeitige Differenzierung der Betriebszeiten gegenüber.

Gültige Normalarbeitszeiten, die den Beschäftigten eine kalkulierbare Arbeitszeit und den Unternehmern Schutz vor Konkurenzvorteilen sichern, werden heute zunehmend infrage gestellt. Rationalisierungspotentiale, Innovationsgeschwindigkeiten, Flexibilität der Produktion sowie die Globalisierung der Wirtschaft führen auf Unternehmerseite zu neuen Anforderungen an Arbeits- und Betriebszeiten. Heterogenere Arbeitszeitinteressen sind auch auf der Seite der Beschäftigten zu verzeichnen. Zusätzlich zu den

Anforderungen an die individuelle Lebenswelt (Freizeit vs. Einkommen) werden in der letzten Zeit verkürzte Arbeitszeiten verstärkt als Arbeitsplatzsicherungsmaßnahme verstanden.

Aufgabe der Tarifparteien ist es, in diesem Rahmen Kompromisse zwischen dem Interesse der Unternehmen an langen Maschinenlaufzeiten und flexibler Verfügbarkeit von Arbeitskräften umd dem Interesse der Beschäftigten an Belastungsminderung, mehr Zeitsouveränität und mehr Freizeit auszuhandeln. Den Spielraum zu entsprechend differenzierten Regelungen gewinnen sie, indem sie die gesetzlich zulässigen Normalarbeitszeiten im Durchschnitt unterschreiten. Je enger die gesetzlichen Bestimmungen zu Höchstarbeitszeiten, Ausgleichszeiträumen, Nachtarbeit, Sonn- und Feiertagsarbeit gefaßt werden, desto wahrscheinlicher werden tarifliche Neuregelungen auf der Basis generell kürzerer Arbeitszeiten. Dies kann bestehende Arbeitsplätze sichern und neue schaffen helfen.

Für 1992 schätzt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die durchschnittliche tarifliche Wochenarbeitszeit in Westdeutschland auf 38,24 Stunden, für Ostdeutschland auf 40,17 Stunden. Laut IAB wurden 1992 in Westdeutschland durchschnittlich 1,55 Stunden Mehrarbeit geleistet, in Ostdeutschland 0,85 Stunden. Nach Angaben des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des DGB (WSI) leisteten in Westdeutschland 1991 33,9% der Beschäftigten Samstagsarbeit und 16,6% Sonntagsarbeit.

Die hier vorgeschlagenen Regelungen gehen von einer Neufestsetzung der Normalarbeitszeit aus.

- In Ostdeutschland würden sie zu einem Verzicht auf Überstunden führen und könnten eine rasche Angleichung an die tariflichen Arbeitszeiten des Westens zur Folge haben. (Zur Fortgeltung der Tarifverträge vgl. Übergangsregelung.) Das IAB hat eine Modellrechnung für eine solche „Arbeitszeitverkürzung mit Augenmaß" vorgelegt, wonach die ostdeutschen Beschäftigten einen beachtlichen Freizeitgewinn (5%) mit einem relativ kleinen Verzicht auf Einkommenszuwachs (zwischen 1% und 3,5%) erkaufen würden, so daß gleichzeitig noch die Realeinkommen steigen und die Einkommenslücke zwischen Ost und West verkleinert werden könnte (IAB-Werkstattbericht 11, 25. Juni 1993).

- In Westdeutschland liegt die tarifliche Wochenarbeitszeit in praktisch allen Branchen bereits unter 40 Stunden, die bestehenden Tarifverträge wären also in diesem Punkt weiter gesetzeskonform. Unmittelbare Folge der hier vorgeschlagenen Regelung wäre eine fühlbare Begrenzung der Überstunden. Dies ergibt einen positiven Beschäftigungseffekt. Die eng gezogenen Höchstgrenzen sollen jedoch vor allem einen neuen tariflichen Interessenausgleich zwischen den Zielen kürzerer individueller Arbeitszeit und flexiblerer Arbeitszeitgestaltung bei den heute üblichen Betriebszeiten veranlassen. Die Unternehmen sollen auf diesem Weg gezwungen werden, bei langen Betriebszeiten roulierende Freizeitsysteme zu wählen, für wechselnden Arbeitsanfall eine

größere Personalreserve vorzuhalten und Produktionsspitzen verstärkt durch Einstellungen abzudecken.

Der Acht-Stunden-Tag ist in Deutschland bzw. der Bundesrepublik bereits seit einem halben Jahrhundert tägliche Regelarbeitszeit. Die seither stattgefundenen Arbeitszeitverkürzungen sind mit so erheblicher Arbeitsintensivierung einhergegangen, daß acht Stunden schon vom Standpunkt des Arbeits- und Gesundheitsschutzes die Obergrenze der regelmäßig vertretbaren täglichen Arbeitszeit bilden sollten. Im Gegensatz zum beschlossenen ArbZRG, das eine Vielzahl von Verlängerunsgmöglichkeiten vorsieht, soll eine Verlängerung nur im Zusammenhang mit Gleitzeitregelungen im Interesse der Beschäftigten möglich sein. Da Gleitzeit nicht zu einer regelmäßigen Überschreitung der zulässigen Arbeitszeit führen soll und die individuelle Arbeitszeitflexibilisierung kein Instrument zum Ausgleich schwankender betrieblicher Kapazitätsauslastung werden darf, ist hierfür ein kurzer Ausgleichszeitraum von einem Monat vorgesehen.

Eine Höchstgrenze der wöchentlichen Arbeitszeit ist bisher im deutschen Arbeitszeitrecht nur indirekt gegeben. Da das verabschiedete ArbZRG unverändert von der Sechs-Tage-Woche ausgeht, ist eine Wochenarbeitszeit von durchschnittlich 48 Stunden, im Ausgleichszeitraum von sechs Monaten sogar 60 Stunden zulässig. Die Begrenzung auf 40 Stunden einschließlich etwaiger Mehrarbeit wäre ein deutliches Signal an die Tarif- und Betriebsparteien, daß eine allgemeine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit politisch gewünscht wird. Die tarifliche Realität des in der Regel arbeitsfreien Samstags würde mit der vorgeschlagenen Regelung endlich vom Arbeitszeitrecht nachvollzogen.

Beabsichtigt ist auch eine Begrenzung der Mehrarbeit auf unvorhergesehene und betriebstechnisch unaufschiebbare Arbeiten. Mehrarbeit soll nicht als ständige Personalreserve verfügbar sein. Hierzu wird die Zahl der Überstunden auf wöchentlich zwei begrenzt. Eine Verlängerung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit durch Mehrarbeit soll nur bis zur Grenze von 8 bzw. 40 Stunden zulässig sein. Hierfür sprechen Erwägungen des Arbeitsschutzes: laut Bundesanstalt für Arbeitsschutz hat die Hälfte aller tödlich Verunglückten (Arbeitsunfälle) in den letzten sieben Tagen vor ihrem Unfall mehr als 40-42 Stunden gearbeitet. Die obligatorische Abgeltung durch Freizeitausgleich soll Neueinstellungen begünstigen.

Die Vorschrift, besondere Belastungen im Schichtbetrieb durch kürzere Arbeitszeit auszugleichen, entspricht bereits betrieblicher Praxis – dies gilt insbesondere für die Anrechnung der gesetzlichen Ruhepausen als Arbeitszeit. Die ununterbrochenen Ruhezeiten, die den Beschäftigten bei Schichtwechsel zu gewährleisten sind, soll auf 12 Stunden täglich (derzeit: 11 Stunden) und einmal wöchentlich 48 Stunden (derzeit im Zusammenhang mit der Sonntagsruhe nach §§ 9 bis 11 ArbZRG 35 Stunden) verlängert werden. Dies ist aufgrund der erreichten Arbeitsintensität geboten, um schichttypische Belastungen zu mindern. In Verbindung mit der Begrenzung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit und dem weiter unten vorgeschlagenen Verbot der Nacht-, Sonn- und Fei-

ertagsarbeit wären die Tarif- bzw. Betriebsparteien gehalten, zu beschäftigungsintensiveren Regelungen (roulierende Samstagsarbeit, Übergang zum Vier- oder Fünf-Schichtsystem) überzugehen. Die heute in Bereichen vollkontinuierlicher Produktion noch üblichen überlangen Schichten (12-Stunden-Schichten) wären nicht mehr zulässig.

Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft sollen im Rahmen kollektivvertraglicher Regelungen mit einem bestimmten Prozentsatz auf die Arbeitszeit angerechnet werden. Überlange arbeitsgebundene Zeiten durch aufeinanderfolgende Arbeits- und Bereitschaftszeiten sollen ausgeschlossen werden. Im Gegensatz zum derzeit gültigen ArbZRG sollen Bereitschaftszeiten nicht die Mindestruhezeiten von 12 Stunden verkürzen können; die erneute Aufnahme des Dienstes nach Beendigung eines Bereitschaftsdienstes oder einer Rufbereitschaft wäre erst nach 12 Stunden möglich.

Nacht- und Sonntagsarbeit

Der Vorschlag folgt dem in der arbeitsmedizinischen Diskussion vorherrschenden Verständnis von Nachtzeit als dem Zeitraum zwischen 22 und 6 Uhr. (Dagegen geht das ArbZRG von der Zeit zwischen 23 und 6 Uhr aus; die EG-Arbeitszeitrichtlinie definiert lediglich eine besonders belastende Kernzeit von 24 Uhr bis 5 Uhr.) Als Nachtarbeit gilt ausnahmslos jede Arbeit in diesem Zeitraum. (Dagegen bleiben Arbeitszeiten, die bis zu zwei Stunden in die Nachtzeit hineinragen, sowie Nachtarbeit an weniger als 48 Kalendertagen von jeder besonderen Schutzvorschrift ausgenommen.)

Für Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit soll ein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt gelten. Für die Nachtarbeit folgt dieser Regelungsvorschlag der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach diese Arbeitsform „grundsätzlich für jeden Menschen schädlich" ist. Die Bedingungen, unter denen Nachtarbeit ausnahmsweise genehmigt werden soll, sind gesetzlich zu regeln. Ziel ist, diese Arbeitsform auf das für die Versorgung der Bevölkerung wirklich notwendige Maß bzw. auf zwingende technische Notwendigkeiten zu beschränken.

Der Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe ergibt sich unmittelbar aus Artikel 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 139 der Weimarer Verfassung. Auch wenn die „seelische Erhebung" sicher immer weniger mit der Lebenswirklichkeit der Mehrzahl der Bevölkerung zu tun hat, bleibt die Sonn- und Feiertagsruhe schutzwürdig wegen des besonderen gesellschaftspolitischen Werts allgemeiner Mindestruhezeiten, in denen Aktivitäten jenseits der Zeitzwänge der Erwerbsarbeit einen besonders geschützten Spielraum finden. Anstelle der derzeitig gültigen Ausnahmekataloge soll hier ein Genehmigungsvorbehalt und ein tariflicher Regelungszwang treten.

Freistellungen

Derzeit nehmen im jährlichen Durchschnitt nur ca. 2% aller Väter Erziehungsurlaub in Anspruch. Von der Möglichkeit zur bezahlten Freistellung bei der Pflege naher Angehöriger oder Kinder unter acht Jahren (§ 616 Abs. 1 BGB, Lohnfortzahlung und § 185 c RVO, Krankengeld, SGB) machen Männer so gut wie keinen Gebrauch.

Eine gleichmäßige Aufteilung von Freistellungsansprüchen zwischen den Eltern sollte der Normalfall sein. Beschäftigte, die eine Lebensgemeinschaft bilden, sollen das Zeitkonto für Kinderbetreuung und Pflege auch gleichzeitig in Anspruch nehmen können.

2. Weitere arbeitsmarktpolitische Initiativen

Europäische Arbeitszeitinitiative

In den zwölf Ländern der Europäischen Union sind derzeit 17 Mio. Menschen offiziell als erwerbslos registriert. Soll die soziale Dimension des gemeinsamen Binnenmarkts mehr als eine bloße Phrase sei, zählt eine EU-weite Politik der Umverteilung von Erwerbsarbeit durch Arbeitszeitverkürzung daher zu den derzeit drängendsten Aufgaben. Der Bundesrepublik Deutschland als wirtschaftlich stärkstes Mitglied der EU kommt eine besondere Verantwortung zu, nicht nur mit einer einzelstaatlichen Arbeitszeitpolitik voranzugehen, sondern die Initiative für eine EU-weite Herabsetzung der Höchstgrenzen der Arbeitszeit zu ergreifen.

Die Bundesregierung verkennt nicht nur diese Aufgabe, sie macht sogar umgekehrt zu kurze Arbeitszeiten mitverantwortlich für die von ihr behauptete Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Deutschland. („Die Deutschen leisten sich im internationalen Vergleich äußerst kurze Arbeits- und Maschinenlaufzeiten. ... Die deutsche Sollarbeitszeit lag 1992 mit knapp 1700 Stunden am unteren Ende vergleichbarer Arbeitszeiten in Europa." Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standorts Deutschland. BT-Drucksache 12/5620). Sie setzt daher mit ihrem Arbeitszeitrechtsgesetz im eigenen Land auf die Verlängerung, nicht auf die Verkürzung der Arbeitszeit.

Da aber nur kürzere und nicht längere Arbeitszeiten einen Beitrag zum Abbau der Massenerwerbslosigkeit leisten können, muß die Bundesrepublik Deutschland jedes Interesse an einer gleichzeitigen, möglichst weitgehenden Arbeitszeitverkürzung wenigstens auf dem Europäischen Binnenmarkt haben.

Die Internationalisierung der bundesrepublikanischen Wirtschaft hat ihren Schwerpunkt im europäischen Wirtschaftsraum. Die Länder der EU und die Beitragskandidaten der EFTA weisen bereits eine hohe innereuropäische Handelsverflechtung auf; um die 70% ihres Warenaustausches entfallen auf den innereuropäischen Handel. 55% des westdeutschen Exports gingen 1992 in die anderen elf EG-Länder, 52% der westdeutschen Exporte stammten aus diesen Ländern (SVR 1993/94, BT-Drucksache 12/6179). Zwar wird der Einfluß unterschiedlicher Arbeitszeiten auf die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft von der Bundesregierung aus ideologischen Gründen in völlig unsachgemäßer Weise übertrieben. Trotzdem würde eine gleichzeitige Europäische Arbeitszeitinitiative die ideale Flankierung einer deutschen Strategie der Umverteilung von Erwerbsarbeit in großen Schritten darstellen.

Das Weißbuch der EG-Kommission zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" von 1993 bewertet eine tiefgreifende Neugestaltung der Arbeitszeiten als Möglichkeit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Im Weißbauch hat die EG-Kommission „Fördermaßnahmen und Anreize, um auf dem Verhandlungswege ei-

ne umfassende Arbeits- und Einkommensumverteilung zu erreichen", ausdrücklich für notwendig erklärt. Als Beispiel dafür, daß eine Arbeitszeitverkürzung „durchaus beschäftigungswirksam sein" kann, werden die Niederlande angeführt. Gleichzeitig sollen Neugestaltung und Verkürzung der Arbeitszeit den Beschäftigten die Möglichkeit einer besseren Nutzung ihres Lebens, insbesondere ihres Familienlebens eröffnen. Auch wenn das Weißbuch insgesamt eine ökonomisch unrealistische und ökologisch unverantwortliche Strategie gesamtwirtschaftlichen Wachstums zur Bekämpfung der Massenerwerbslosigkeit verfolgt, läßt sich eine europäische Initiative auf diese Beschlußlage der Kommission stützen.

Statt dessen hat sich die EU, nicht zuletzt auf Betreiben der Bundesregierung, bei der kürzlich verabschiedeten EG-Richtlinie über Arbeitszeitgestaltung (Richtlinie 93/10/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, Amtsblatt der EG Nr. L 307 vom 13. Dezember 1993) auf eine Minimallösung beschränkt:

- In einem Bezugszeitraum von 4 Monaten (der durch kollektivvertragliche Regelungen auf bis zu 12 Monate verlängert werden kann) beträgt die durchschnittliche Höchstarbeitszeit pro Siebentagezeitraum 48 Stunden einschließlich Überstunden. Diese Höchstgrenze wird jedoch erst nach einer Übergangszeit von sieben Jahren wirksam!
- Die Mindestruhezeit im 24-Stunden-Zeitraum wird auf elf zusammenhängende Stunden festgesetzt: im 7-Tageszeitraum ist eine kontinuierliche Mindestruhezeit von 35 Stunden festgesetzt, die grundsätzlich den Sonntag einschließen soll.
- Nachtarbeit wird als Arbeitszeit zwischen 24 und 5 Uhr, die durchschnittliche Höchstarbeitszeit für Nachtarbeiter und Nachtarbeiterinnen auf acht Stunden festgesetzt. Bei der genaueren Regelung der Nachtarbeit haben jedoch einzelstaatliche Rechtsvorschriften Vorrang. Bei gesundheitlichen Schwierigkeiten, die nachweislich auf Nachtarbeit zurückzuführen sind, soll entsprechend den betrieblichen Möglichkeiten ein Anspruch auf Umsetzung in Tagesarbeit bestehen.
- Der Mindestjahresurlaub wird auf vier Wochen festgesetzt.
- Artikel 17 läßt zu praktisch allen Vorschriften weitreichende Ausnahmeregelungen durch kollektivvertragliche Regelung (Flächen- und Betriebstarifverträge) zu.
- Für die Anpassung des einzelstaatlichen Rechts wird eine Frist bis Ende 1996 gesetzt.

Die in dieser Richtlinie europaweit harmonisierten Höchstgrenzen der Arbeitszeit sind so weit und lassen so zahlreiche Ausnahmen zu, daß von ihr in keinem Mitgliedsland ein Impuls zu kürzerer Arbeitszeit ausgehen kann.

Der Wechsel zu einer Politik der Arbeitsumverteilung in der Bundesrepublik Deutschland muß auch für die Europapolitik einen

Richtungswechsel nach sich ziehen. Die bevorstehende deutsche EU-Präsidentschaft bietet die Chance, eine Strategie der Arbeitszeitverkürzung neu auf die europäische Tagesordnung zu setzen. Da die französiche Regierung selbst nationale Initiativen zur Arbeitszeitverkürzung prüft, bestehen günstige Voraussetzungen, diese Initiative unter anschließender französischer Präsidentschaft weiter zu verfolgen. Eine europäische Arbeitszeitinitiative kann nach Artikel 118a des Vertrags von Maastricht mit qualifizierter Mehrheit der EU-Mitglieder beschlossen werden. Sie kann Mindestregelungen über Lage und Länge der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit, ein grundsätzliches Verbot der Nachtarbeit, aber auch Mindestbedingungen zur Absicherung von Teilzeitbeschäftigung zum Gegenstand haben. Unter Berücksichtigung der großen Arbeitszeitunterschiede in der EU ist eine Harmonisierung der Höchstgrenzen der Arbeitszeit auf deutsches Niveau nicht in allen Regelungsbereichen realistisch. Wohl aber ist es möglich und notwendig, die Grenzen der Arbeitszeit so eng zu ziehen, daß in den Mitgliedstaaten den dortigen Gegebenheiten angepaßte Initiativen zur Arbeitszeitverkürzung angestoßen werden.

Förderung des Übergangs von Vollzeit auf Teilzeit

Die Bundesregierung geht in ihrem Bericht zu Punkt 16 („Mehr Teilzeit") ihres „Aktionsprogramms für mehr Wachstum und Beschäftigung" (BT-Drucksache 12/6719) davon aus, daß bei einem hinreichenden Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen zwischen 1,5 und 2,66 Millionen zusätzlicher Arbeitsverhältnisse begründet werden könnten:

- Eine McKinsey-Studie schätzt, daß bei Ausschöpfung bestehender Teilzeitarbeitswünsche 1,5 Mio. Menschen zusätzlich in Arbeit gebracht werden könnten.
- Das IAB schätzt die Zahl der Vollzeitbeschäftigten, die zu einer individuellen Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich bereit wären, in den alten Bundesländern auf 2 Mio.
- Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) schätzt den Beschäftigungseffekt, der durch Neuaufteilung des vorhandenen Arbeitsvolumens erzielt werden könnte, auf 2,66 Mio. Arbeitsplätze.

Diese Schätzungen rechtfertigen es, neben der rechtlichen Besserstellung von Teilzeitbeschäftigten auch eine arbeitsmarktpolitisch begründete, direkte Förderung des Übergangs von Vollzeit auf Teilzeit anzubieten. Konkrete Vorschläge hierzu ist die Bundesregierung jedoch schuldig geblieben (vgl. auch BT-Drucksachen 12/6936 und 12/6868).

Auch in der Bundesanstalt für Arbeit werden die positiven beschäftigungspolitischen Aspekte der Teilzeitarbeit gesehen. So äußerte beispielsweise der Vizepräsident des Landesarbeitsamtes Rheinland-Pfalz-Saarland am 05. Mai 1994 in einer Presseerklärung: „Weil die rezessionsbedingten Arbeitsplatzverluste der beiden letzten Jahre wohl bis zur Jahrtausendwende sonst nicht wieder ausgeglichen werden könnten, kommt der Teilzeitarbeit als Variante der Beschäftigungssicherung und als Ansatzpunkt zur Verringerung der Arbeitslosigkeit eine besondere Bedeutung zu.

Damit können Erwerbschancen für mehr Arbeitnehmer geschaffen und eine drohende Aufspaltung der Gesellschaft in Arbeitsplatzbesitzer und Arbeitslose verhindert werden."

Die hier gemachten Vorschläge entwickeln Regelungen weiter, die im Altersteilzeitgesetz vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I 1988 S. 2343) befristet geschaffen wurden. Die Begrenzung auf ältere Beschäftigte ist arbeitsmarktpolitisch nicht sinnvoll. Die Förderung zielt sowohl auf Beschäftigte, die ihre Arbeitszeit individuell reduzieren, als auch auf gemeldete Arbeitslose, die eine Vollzeitarbeit suchen und denen aufgrund ihrer bisherigen beruflichen Tätigkeit Teilzeitarbeit nicht zumutbar ist. Voraussetzung der Förderung ist das Vorliegen eines Tarifvertrags oder einer Betriebsvereinbarung, die Beschäftigungswirksamkeit verbürgt (Ausschluß betriebsbedingter Kündigungen, Neueinstellung gemeldeter Arbeitsloser im Umfang der erfolgten Arbeitszeitverkürzung).

Wie im Altersteilzeitgesetz sollen die Beschäftigten, die ihre Arbeitszeit individuell ohne Lohnausgleich reduzieren, einen Ausgleich für die dadurch geminderten Rentenansprüche erhalten (z.B. nach dem Vorbild des Altersteilzeitgesetzes bis zum Erreichen des Pflichtbeitrags für 90% des Vollzeitarbeitsentgelts). Zudem sollen so Geförderte gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit so gestellt werden, daß ihnen für den Fall späterer Arbeitslosigkeit aus dem Übergang auf Teilzeit kein Nachteil entsteht. Hierfür sind in § 104 (Anwartschaftszeit) und § 112 (Bemessungsgrundlage) AFG entsprechende Änderungen erforderlich.

Anders als im Altersteilzeitgesetz soll eine Aufstockung des Arbeitsentgelts nur einkommensabhängig vorgesehen werden. Derzeit ist der Übergang von Vollzeit in Teilzeit im wesentlichen nur für Bezieher/Bezieherinnen höherer Einkommen gangbar, die nach individueller Arbeitszeitverkürzung noch existenzsichernde Einkommen erzielen. Beschäftigten der unteren Einkommensgruppen soll durch öffentliche Förderung beim Übergang in Teilzeit ein existenzsichernder Mindestsockel an Erwerbseinkommen gesichert werden.

Am einfachsten wäre die Ausgestaltung dieser Regelung bei gleichzeitiger Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, wie ihn Bündnis 90/DIE GRÜNEN fordern. Ein solcher Mindestlohn müßte über einem politisch definierten, bedarfsorientierten Grundsicherungsniveau liegen, wie es Bündnis 90/DIE GRÜNEN gleichfalls fordern.

Vorgeschlagen wird eine z.B. auf drei Jahre befristete Regelung, die dann im Licht der gemachten Erfahrungen und bei gesicherter Finanzierung verlängert oder verstetigt werden könnte.

Arbeitszeitinitiative im öffentlichen Dienst

Als Tarifpartner bzw. Dienstherr kann der Bund Arbeitsumverteilung durch Arbeitszeitverkürzung unmittelbar fördern. Eine wichtige Gelegenheit hierzu wurde mit der diesjährigen Tarifrunde für den öffentlichen Dienst vertan, als die Arbeitgeberseite (Bund, Länder und Gemeinden) den Vorschlag der Großen Tarifkommission der ÖTV für eine „Initiative zur Beschäftigungssicherung" nicht aufgriff. Selbst in Fragen, die zum erklärten Programm der

Regierungskoalition gehören (wie der Förderung der Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst, vgl. BT-Drucksache 12/6936), läßt es die Bundesregierung als Arbeitgeberin an Initiative fehlen.

Ein Anspruch auf individuelle Arbeitszeitverkürzung ließe sich im öffentlichen Dienst rasch regeln. Für Arbeiter/Arbeiterinnen und Angestellte wären den Gewerkschaften Verhandlungen über einen Teilzeittarifvertrag anzubieten, der (entsprechend den unter 1. für das Arbeitszeitrecht vorgeschlagenen Regelungen) allen Beschäftigten das Recht einräumt, ihre Arbeitszeit bis zur Grenze der Sozialversicherungspflicht zu reduzieren. Daraus würde die grundsätzliche Teilbarkeit aller Stellen bis hin zu Leitungsfunktionen folgen. Zu regeln wären weiterhin ein praktikabler Anspruch auf Rückkehr in Vollzeitarbeit (z.B. indem freie Stellen zuerst den Teilzeitbeschäftigten angeboten werden) und ein Benachteiligungsverbot für Teilzeitbeschäftigte bei Qualifizierung und Aufstieg. Für Beamte/Beamtinnen wären entsprechende gesetzliche Regelungen zu treffen.

Es ist unverständlich, warum die Bundesregierung mit dem am 10. März 1994 vom Deutschen Bundestag und am 29. April 1994 vom Bundesrat verabschiedeten Elften Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Gesetzentwurf BT-Drucksache 12/6479, Beschlußempfehlung BT-Drucksache 12/7005) immer noch an einem familien- bzw. arbeitsmarktpolitischen Begründungszwang für Anträge auf Arbeitszeitreduzierung festhält. Vollends unverständlich ist, warum das Saarland durch Grundgesetzänderung eine Zwangsteilzeit für Beamte/Beamtinnen ermöglichen will, ohne daß zuvor versucht wurde, das Potential freiwilliger Arbeitszeitreduzierung durch entsprechende Regelungen auszuschöpfen.

Flankierung tariflicher Arbeitszeitverkürzung

Eine befristete Kann-Vorschrift im Rahmen der vorgeschlagenen AFG-Reform soll die Arbeitsverwaltung in den Stand versetzen, zur Vermeidung existenzgefährdender wirtschaftlicher Härten bei kleineren Firmen sowie im Osten Deutschlands Lohnausgleich für untere Einkommen zu fördern. Dies soll die allgemeine Umsetzung deutlich kürzerer Arbeitszeiten in Flächentarifverträgen erleichtern. Eine solche Regelung kann nicht auf Dauer angelegt sein; zu prüfen wäre, ob an ihre Stelle ein von allen Unternehmen finanziertes Umlageverfahren (analog etwa zum Konkursausfallgeld) treten könnte.

Einige der im Rahmen der AFG-Reform vorgesehenen Maßnahmen – insbesondere die leichtere Verknüpfbarkeit von Qualifizierung und Arbeit – könnten beschäftigungssichernde Arbeitszeitregelungen gleichfalls unterstützen.

Der Vorschlag einer „Sozialen Arbeitszeitverteilung" wurde von der ÖTV in der diesjährigen Tarifrunde für den öffentlichen Dienst vorgelegt. Es sieht eine Rahmenvereinbarung vor, die örtliche, regionale oder sektorale Vertragsregelungen über Arbeitszeitverkürzungen und Qualifizierungsansprüche ermöglichen würde. So ließen sich Umstrukturierungen ohne Entlassungen bewerkstelligen, die Übernahme von Auszubildenden sichern usw. In den neuen Bundesländern ließe sich auf diesem Wege eine Tarifan-

gleichung beim Rationalisierungsschutz erreichen; zugleich würde eine Alternative zu den derzeit drohenden Massenentlassungen eröffnet. Anzustreben wäre ein voller Nettoeinkommensausgleich für niedrige Einkommen.

In der tarifpolitischen Diskussion stehen sich derzeit zwei alternative Modelle zur Bewältigung der Krise am Arbeitsmarkt gegenüber.

- Das herkömmliche Modell der Krisenanpassung sind Entlassungspläne. Unternehmen, die diesen Weg gehen, wälzen die Arbeitsmarktrisiken der weltweiten Rezession, aber auch verfehlter Geschäftspolitik auf diese Weise auf die Arbeitslosenversicherung und die öffentlichen Haushalte ab.

- Ein alternatives Problemlösungsmuster steht mit dem inzwischen vollzogenen Übergang zur 28,8-Stunden-Woche beim VW-Konzern zur Diskussion. Durch Reduzierung der allgemeinen tariflichen Arbeitszeiten bei unterproportionalen Einkommenseinbußen für die Beschäftigten werden Entlassungen und deren soziale Folgekosten vermieden.

Der Staat darf weder in die Tarifautonomie eingreifen, noch soll er die Tarifparteien aus ihrer Verantwortung für Arbeitszeitpolitik entlassen. Er ist aber im Sinne der hier vorgeschlagenen Initiativen gefordert, für den Weg der Umverteilung von Erwerbsarbeit Partei zu ergreifen, indem er solche tarifliche Regelungen flankierend unterstützt.

Arbeitszeitverkürzungen in großen Schritten gibt es nicht zum Nulltarif. Ob wichtige Tarifparteien diesen Weg beschreiten, steht und fällt mit der Frage, wer die Kosten schultert.

- In der Vergangenheit erfolgte Arbeitszeitverkürzung in kleinen Schritten; er konnte durch Verzicht auf Lohnzuwächse ohne direkte Einkommenskürzungen erkauft werden.

- Erfolgt eine Arbeitszeitverkürzung in großen Schritten, droht ein nur teilweiser Lohnausgleich insbesondere die unteren Einkommen in unvertretbarer Weise zu belasten.

Bei ohnehin sinkenden Realeinkommen lassen sich Löhne und Gehälter nicht im gleichen Umfang kürzen wie die Arbeitszeit. Kürzere Arbeitszeit, die einen Arbeitsmarkteffekt haben soll, kann daher nicht allein als betriebliche Kostensenkungsstrategie verstanden werden. Vielmehr ist es legitim, den Unternehmen einen Beitrag zur Umverteilung von Erwerbsarbeit abzufordern. Sie haben in der Vergangenheit Produktivitätssteigerungen im Zuge kürzerer Arbeitszeiten nutzen und Rationalisierungsgewinne auf Kosten des Arbeitsmarkts erzielt.

Ziel einer politischen Flankierung tariflicher Arbeitszeitpolitik in der augenblicklichen Krisensituation muß daher sein, Tarifkompromisse zu begünstigen, in denen ein sozial gestaffelter, teilweiser Lohnausgleich Einbußen bei den niedrigen Einkommen verhindert und die Unternehmen sich im Gegenzug verpflichten, auf Entlassungen zu verzichten bzw. eine festgelegte Zahl von Neueinstellungen vorzunehmen.

Als wirksamsten Beitrag zu einer solidarischeren Lohn- und Gehaltspolitik muß daher der Bund, will er solchen Tariflösungen den Weg ebnen, die untersten Einkommen steuerlich entlasten.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 25. September 1992 den tariflichen Grundfreibetrag in der Einkommensteuer für verfassungswidrig erklärt, weil es nicht einmal den derzeit durch die Sozialhilfe definierten Mindestbedarf steuerlich freistellt. Im Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (BGBl. I 1993 S. 944) hat die Bundesregierung die definitive Umsetzung der Vorgabe, das Existenzminimum steuerlich freizustellen, auf 1996 verschoben. Eine sofortige deutliche Anhebung des Grundfreibetrags über die derzeitige Übergangsregelung hinaus ist jedoch geboten. Da das derzeitge System der Sozialhilfe keine bedarfsgerechte Existenz garantiert, sollte die Reform des Einkommensteuertarifs mit der Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung verknüpft werden. Das steuerlich zu verschonende Existenzminimum (Grundfreibetrag) könnte sich dann an das jährlich neu zu definierende Grundsicherungsniveau anlehnen.

Vorgeschlagen wird darüber hinaus eine befristete zusätzliche Steuererleichterung. Sie soll gezielt bei solchen kollektivvertraglichen Regelungen greifen, die Arbeitszeitverkürzung in großen Schritten mit beschäftigungssichernden Klauseln verbinden und dabei einen vollen Nettolohnausgleich für untere Einkommen anstreben.

3. Ein neues Arbeitsförderungsgesetz

Kaum ein Gesetz ist in den letzten 25 Jahren einer solchen Vielzahl Änderungen unterworfen worden wie das Arbeitsförderungsgesetz. 1993 verabschiedete der Deutsche Bundestag bereits die 10. AFG-Novelle. Insgesamt erfuhr das AFG allein von 1982 bis 1993 51 Gesetzesänderungen.

Diese Änderungen erfolgten allerdings nicht mit dem politischen Willen, Massenerwerbslosigkeit zu bekämpfen und die fachpolitischen Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik zu verbessern. Bestimmend waren vielmehr kurzfristige haushaltspolitische Einsparziele. Trotz ständiger Änderungen des AFG unterblieb dessen fachliche Erneuerung. Wo die Verschärfung der Arbeitsmarktsituation und der Zusammenbruch des Erwerbsarbeitsystems in Ostdeutschland eine Weiterentwicklung der Arbeitsförderung unabweisbar machten, kamen neue Instrumente des AFG (wie ABM Ost, § 249 h) lediglich befristet bzw. ohne ausreichende Mittelausstattung zum Einsatz. So entstand ein für Betroffene wie Akteure von Arbeitsförderung kaum noch durchschaubarer Flickenteppich von Maßnahmen, die aufgrund ständig neuer Änderungen und fiskalischer Sparvorgaben schon mittelfristig weder verläßlich noch berechenbar sind.

Überfällig ist daher eine grundlegende Reform, die insbesondere die in den neuen Bundesländern gemachten Erfahrungen mit produktiver Arbeitsförderung berücksichtigt.

Mit dem Antrag der Fraktion der SPD vom 5. Februar 1993 auf Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes durch ein Arbeits- und

Strukturförderungsgesetz (BT-Drucksache 12/4294) und dem kürzlich vorgelegten Memorandum des Arbeitskreises AFG-Reform für ein neues Arbeitsförderungsgesetz sind wichtige Vorarbeiten geleistet, die nunmehr endlich in ein konkretes Gesetzgebungsverfahren münden müssen.

Ziele

Als der Bundestag am 13. Mai 1969 das AFG einstimmig verabschiedete, wurde die Hauptaufgabe der Arbeitsmarktpolitik darin gesehen, möglichst wirksam und erfolgreich zwischen Arbeitskräftenachfrage und -angebot zu vermitteln. Arbeitslosigkeit war noch keine gesellschaftliche Massenerscheinung (jahresdurchschnittlich 178.000 Arbeitslose); sie erschien im ursprünglichen Horizont des AFG daher vor allem als individuell mißlungene Integration in den Arbeitsmarkt, die durch Förderung der beruflichen Beweglichkeit, insbesondere durch bessere Qualifikation, individuell vermieden werden konnte. Das Angebot an Arbeitssuchenden sollte besser an die Nachfrage nach offenen Stellen angepaßt werden. Arbeitsmarktpolitik sollte vorrangig beim Individuum ansetzen; Vermittlungshemmnisse (z.B. Leistungsminderung, Fehlqualifikation) wurden in der Regel bei den einzelnen arbeitslos Gemeldeten selbst vermutet.

Vor dem Erfahrungshintergrund der 60er Jahre wurde angenommen, daß gesamtwirtschaftliches Wachstum auf mittlere Sicht stets für eine hinreichende Nachfrage nach Arbeitskräften sorgen würde, so daß eine erfolgreiche individuelle Vermittlung von Erwerbslosen in ein marktwirtschaftlich gegebenes Arbeitsplatzangebot grundsätzlich möglich wäre. Die Freisetzung von Arbeitskräften durch Produktivitätssteigerung und ökonomischen Strukturwandel würde demnach nur zu einer anderen Branchenverteilung der Erwerbstätigen vor dem Hintergrund anhaltender Vollbeschäftigung führen.

Arbeitslosigkeit in größerem Umfang wurde allenfalls als vorübergehende konjunkturelle Erscheinung angesehen. Verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit und die damit einhergehenden gesellschaftlichen Ausgrenzungsmechanismen kamen im Horizont des AFG nicht vor. Dies zeigt etwa die Formulierung des ersten Gesetzesziels, durch Maßnahmen der Arbeitsförderung dazu beizutragen, daß „weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fortdauern" (§ 2 Nr. 1 AFG).

Auch daß die Arbeitsförderung nach dem Versicherungsprinzip gestaltet wurde, ist nur durch den Problemhorizont eines im wesentlichen übergangsweisen, individuellen Arbeitsmarktrisikos erklärlich.

Ursache der heutigen Krise am Arbeitsmarkt ist jedoch kein ungenügendes Arbeitskräfte„angebot", sondern eine strukturell rückläufige Arbeitskräfte„nachfrage", die durch konjunkturelle Probleme auf den Gütermärkten zusätzlich schrumpft. Um diese Problemlage ist der Zielkatalog des AFG systematisch zu erweitern.

Insbesondere ist die bisher vorherrschende Auffassung zu revidieren, Arbeitsmarktpolitik habe eine bloß stützende und begleitende (– jedenfalls nachrangige –) Rolle gegenüber der Wirtschafts- und Strukturpolitik. Zwar kann Arbeitsmarktpolitik keine staatliche Garantie auf Erwerbsarbeitsplätze einlösen oder das Ziel der Vollbeschäftigung erreichen. Aber in dem finanziellen Rahmen, in dem die Arbeitslosigkeit ohnehin die öffentlichen Haushalte belastet, muß sie versuchen, auch zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften auszulösen.

Das Verhältnis von Wirtschafts- und Umweltpolitik, Strukturförderung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik umfassend neu zu bestimmen, muß der überfälligen Reform des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes vorbehalten bleiben. Diese Fachpolitiken sind am gemeinsamen Leitbild einer ökologisch nachhaltigen und sozial verantwortlichen Entwicklung neu auszurichten.

Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, das die wirtschaftstheoretische Grundlage auch für das Arbeitsförderungsgesetz abgab, ist nicht nur deshalb veraltet, weil eine der dort definierten Gleichgewichtsbedingungen, das Ziel hoher Beschäftigung, strukturell verfehlt wird, sondern auch, weil die Orientierung auf gesamtwirtschaftliches Wachstum mit dem ökologischen Ziel einer Wohlfahrt unvereinbar ist bzw. sein kann. Für die Aufgabenstellung des ökologischen und sozialen Umbaus ist das tradierte Konzept einer antizyklischen Globalsteuerung, die gegenüber den konkreten Produktionsstrukturen neutral bleibt, durch ein neues Steuerungsmodell abzulösen.

Die Fraktion der GRÜNEN hat bereits in der 11. Wahlperiode des Deutschen Bundestages mit einem Entwurf für ein Gesetz zur Förderung der umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung der Wirtschaft, das an die Stelle des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes treten soll, Eckpunkte eines solchen Konzepts zur Diskussion gestellt (BT-Drucksache 11/7607).

Unterstützungsleistungen sicherstellen

Die individuellen Unterstützungsleistungen der Arbeitsverwaltung (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Fortbildung und Umschulung) gehören zum Kernbestand des sozialstaatlichen Sicherungssystems. Durch die kurzfristige individuelle Existenzsicherung bei Erwerbslosigkeit hinaus eröffnen sie zugleich erst eine Chance auf Vermittlung in ein gleichwertiges neues Arbeitsverhältnis, indem sie von dem Zwang befreien, Arbeit gleich welcher Art anzunehmen. Der Gesamtwirtschaft erhalten sie wertvolle Qualifikationen; sie wirken darüber hinaus antizyklisch, indem sie den Nachfragerückgang in der Rezession begrenzen.

AFG-Kürzungen und -Leistungseinschränkungen

Bereits die alte SPD/FDP-Regierungskoalition leitete in den 70er Jahren Kürzungen beim AFG und die Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung ein. Seit der Ablösung der SPD/FDP-Regierung haben sich die Eingriffe vervielfältigt:

1979 Einführung der täglichen Erreichbarkeit für Bezieher und Bezieherinnen von Lohnersatzleistungen durch das zuständige Arbeitsamt.

1982 Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 3 auf 4%. Die Anwartschaftszeit für den Bezug von Arbeitslosengeld wird von 6 auf 12 Monate, die auf Arbeitslosenhilfe von 70 auf 150 Tage erhöht. Die Sperrfristen werden von 4 auf 8 Wochen erhöht. Das Unterhaltsgeld wird von 80% (für alle) auf 68/75% (mit/ohne Kind) gesenkt. Teilweise wird Unterhaltsgeld nur noch als Darlehen gewährt. Das Übergangsgeld für berufliche Rehabilitationsmaßnahmen wird auf die Höhe des Arbeitslosengeldes abgesenkt. Die Berechtigung für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird auf Empfänger/Empfängerinnen von Arbeitslosengeld/-hilfe eingeschränkt.

1983 Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden von 4,0 auf 4,6% angehoben. Die von den Arbeitsämtern gezahlten Rentenbeiträge berechnen sich nicht mehr nach dem Bruttolohn, sondern nach den Geldleistungen des Arbeitsamtes. Die Leistungsdauer für das Arbeitslosengeld wird eingeschränkt. Für jeden Monat, den das Arbeitsamt Lohnersatzleistungen zahlt, müssen nun drei statt zwei Monate Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet worden sein. Das Übergangsgeld wird auf 80/70% (mit/ohne Kind) abgesenkt.

1984 Arbeitslosengeld, Schlechtwettergeld und Kurzarbeitergeld werden für Kinderlose von 68% auf 63% abgesenkt, Arbeitslosenhilfe von 58% auf 56%. Unterhaltsgeld wird um 5% abgesenkt, Übergangsgeld von 80/70% auf 75/63% (mit/ohne Kind).

1985 Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung wird von 4,6 auf 4,1% gesenkt. Verlängerung der Sperrzeiten für Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung von 8 auf 12 Wochen.

1986 Streichung der Unterstützungsleistungen der Arbeitsämter für miittelbar von Streikmaßnahmen Betroffene (sog. Kaltausgesperrte, § 116 AFG).

1986 – 1988 Rücknahme der Kürzungen beim Übergangs- und Unterhaltsgeld. Beim Arbeitslosengeld für Ältere (ab 42 Jahre) wird der Bezug verlängert: ab 42 Jahre auf 18, ab 44 auf 22, ab 49 auf 26, ab 54 auf 32 Monate.

1989 Auch ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (zwischen 63 und 65 Jahren) müssen nun Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichten. Streichung des Rechtsanspruchs auf Kostenerstattung bei Berufsbildungsmaßnahmen; Absenkungen bei der Förderung von AB-Maßnahmen auf grundsätzlich 75% der Lohnkosten. Für Kurzarbeitergeld werden keine Zuschüsse zur Krankenversicherung mehr von den Arbeitsämtern gezahlt. Die Eingliederungsbeihilfe und der Einarbeitungszuschuß für sog. schwer vermittelbare Arbeitslose wird von 70 auf 50% gesenkt.

1991 Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden von 4,3 auf 6,3% erhöht. Streichung des § 128 AFG (Zahlung von Sonderabgaben an die Bundesanstalt bei Kündigung von Beschäftigten, die über 59 Jahre alt sind).

1993 Der Einarbeitungszuschuß für sog. schwervermittelbare Arbeitslose wird von 50% auf 30% des letzten Nettolohns abgesenkt und auf längstens sechs Monate beschränkt. Berufliche Orientierungsmaßnahmen und Maßnahmen zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses werden gestrichen. Sozialpädagogische Betreuungen werden weitgehend nicht mehr finanziert. Leistungen zur beruflichen Rehabilitation für Schwerbehinderte werden nur noch dann gewährt, wenn sie „wegen Art oder Schwere der Behinderung" erforderlich sind. Die Erstattung von Lehrgangskosten erfolgt teilweise nur noch zu 70%. Als Förderkonditionen für AB-Maßnahmen im Bereich Umwelt und Soziales in den neuen Ländern wird die Möglichkeit der Absenkung der Arbeitszeit und Bezahlung auf 80% geschaffen (§ 249 h). Zeitweiliger Vergabestopp bei AB-Maßnahmen.

Änderungen der FuU-Anordnung

Mit einer Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung vom 29. April 1993 erfolgten 1993 weitere Einschränkungen bei der Umschulung, Fort- und Weiterbildung:

- Fortbildungsmaßnahmen, die nicht zu einem allgemein anerkannten Abschluß führen, dürfen nur noch ein Jahr umfassen.
- Die Dauer von Umschulungsmaßnahmen wird verkürzt.
- Ganztägige Bildungsmaßnahmen müssen zukünftig i.d.R. aus mindestens 35 Zeitstunden in der Woche bestehen.
- Die Übernahme der vollen Lehrgangskosten durch die Bundesanstalt für Arbeit erfolgt nur noch für Maßnahmen, deren Eingliederungserfolg gesichert erscheint.
- Lehrgangsgebühren für ungelernte Beschäftigte werden nur noch bis zu 3 DM pro Teilnehmer/Teilnehmerin und Unterrichtsstunde getragen.
- Bei beruflichen Aufstiegsmaßnahmen werden Lehrgangsgebühren nur noch mit 2 DM pro Teilnehmer/Teilnehmerin und Unterrichtsstunde getragen.

1./2. Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm (SKWPG)

Ein weiteres umfassendes Kürzungspaket enthält das am 10. Dezember 1994 verabschiedete Erste und Zweite Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm (BGBl. I 1993 S. 2353 und S. 2374):

- Absenkung des Arbeitslosengeldes, Kurzarbeitergeldes und Schlechtwettergeldes von 69/63% auf 67/60% (mit/ohne Kind).
- Absenkung der Arbeitslosenhilfe und Eingliederungshilfe von 58/56% auf 57/53% (mit/ohne Kind).

- Absenkung des Übergangsgeldes von 80/70% auf 75/68% (mit/ohne Kind).
- Absenkung des Unterhaltsgeldes von 73/65% auf 67/60% (in laufenden Fällen) bzw. 68/63% (jeweils mit/ohne Kind).
- Absenkung des Eingliederungsgeldes von 63% auf 60%.
- Begrenzung des Anspruchs auf sog. originäre Arbeitslosenhilfe auf 1 Jahr.
- Einschränkungen der Schlechtwettergeldzahlungen auf die Monate Dezember bis Februar; Befristung bis zum Ende Schlechtwetterzeit 1995/96 (29. Februar 1996), danach Wegfall des Schlechtwettergeldes.
- Unterhaltsgeld für berufliche Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen wird nur noch als Ermessensleistung gezahlt; zweckmäßige Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen werden gestrichen.

Infolge der jahrelangen Einschnitte bei der Arbeitslosenunterstützung ist die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) immer mehr zum letzten sozialen Sicherungsnetz Erwerbsloser geworden – eine Aufgabe, für die Sozialhilfe nicht geschaffen wurde und mit der sie überfordert ist. Bereits 1988 gingen laut Sozialhilfestatistik 34% der Fälle laufender Hilfe zum Lebensunterhalt auf Arbeitslosigkeit als Hauptursache zurück. In Großstädten und Zentren hoher Arbeitslosigkeit sind ca. 50% der Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen erwerbslos. Zwei Drittel der Empfänger und Empfängerinnen von Sozialhilfe sind bereits aus dem System der Arbeitslosenversicherung ausgegrenzt. Diese schon hohen Zahlen sind durch die Einsparungen der AFG-Reformen und des 1./2. SKWPG weiter ansteigend. Die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände geht davon aus, daß bereits 1994 ca. 300.000 Empfänger und Empfängerinnen von Arbeitslosenhilfe aus dem Leistungsbezug ausscheiden und auf die völlig unzureichende Sozialhilfe angewiesen sind. Auch die langen Bearbeitungszeiten für Anträge auf AFG-Leistungen müssen viele Arbeitslose mit Sozialhilfe überbrücken. Schreibt man frühere Schätzungen des IAB über den Sozialhilfeaufwand für Arbeitslose (MittAB 1/91) fort, so kann man für 1993 je Erwerbslosenhaushalt mit Ansprüchen auf Arbeitslosengeld- oder Hilfe durchschnittliche Sozialhilfeleistungen von 5.500 DM annehmen, für Erwerbslosenhaushalte ohne AFG-Ansprüche durchschnittliche Sozialhilfeleistungen von 10.000 DM. Allein die Kürzungen von AFG-Leistungen, die mit den zum 1. Januar 1994 in Kraft getretenen Spar- und Konsolidierungsgesetzen der Bundesregierung vorgenommen wurden, bedeuten für die Kommunen einen zusätzlichen Sozialhilfeaufwand von ca. 4 Mrd. DM.

Eine vollständige Entlastung der Sozialhilfe von Arbeitslosenunterstützung, die nach BSHG gar nicht sachgerecht geleistet werden kann und den kommunalen Sozialhaushalten nicht übertragen werden dürfte, setzt eine aus Bundesmitteln finanzierte, bedarfsorientierte Grundsicherung voraus, die an die Stelle der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG tritt. Eine solche Reform liegt allerdings außerhalb des Regelungsbereichs des AFG.

Auch nach einer Reform des AFG, die wesentliche Leistungskürzungen und Zugangsbeschränkungen der letzten Jahre rückgängig macht, ist nicht auszuschließen, daß individuelle Ansprüche an Lohnersatzleistungen unter einem bedarfsgerecht definierten Existenzminimum bleiben. Das Grundsicherungskonzept von Bündnis 90/DIE GRÜNEN sieht daher vor, unzureichende AFG-Leistungsansprüche aus Mitteln der Grundsicherung aufzustocken. Aus technischen und juristischen Gründen soll diese Leistung nicht von der Arbeitsverwaltung ausgezahlt werden; diese soll aber die Betroffenen auf Ansprüche hinweisen, die sie unbürokratisch nach einer deutlich vereinfachten Bedürftigkeitsprüfung z.B. bei einem Grundsicherungsamt, geltend machen können. Löhne im Rahmen von Arbeitsfördermaßnahmen sollen dagegen stets Tariflöhne sein, d.h. deutlich über Grundsicherungsniveau liegen.

Prävention

Die einzige AFG-Leistung, die vor Eintritt der Erwerbslosigkeit gewährt werden kann und den Verlust von Arbeitsplätzen vermeiden helfen soll, ist das Kurzarbeitergeld. In der Haushaltssystematik der Bundesanstalt für Arbeit zählt das Kurzarbeitergeld zu den Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktförderung. Diese Einstufung ist jedoch zumindest fragwürdig, da lediglich eine Lohnersatzleistung gewährt wird und das wirtschaftlich bedingte Arbeitsplatzrisiko, das dem Arbeitsausfall zugrunde liegt, nicht bearbeitet wird.

- Wo Rationalisierungen oder der strukturbedingte Bedeutungsverlust herkömmlicher industrieller Fertigungslinien die erworbenen beruflichen Qualifikationen insbesondere älterer Beschäftigter zu entwerten drohen, können neue Wege der innerbetrieblichen Qualifizierung helfen, Entlassungen zu vermeiden. Hierzu muß es möglich sein, Lohnersatzleistungen nach dem AFG mit Fördermitteln der beruflichen Bildung zu verbinden. (§ 63 Abs. 4 AFG erlaubt derzeit bereits, befristet bis Ende 1995, Kurzarbeitergeld zur beruflichen Qualifizierung von von Entlassung bedrohten Beschäftigten in besonderen Betriebseinheiten einzusetzen.) Die Unterstützung innerbetrieblicher Qualifizierung aus AFG-Mitteln darf allerdings nicht dazu führen, die Unternehmen insgesamt von ihrer Verantwortung für Aus- und Weiterbildung zu entbinden. Entsprechende Maßnahmen sollten vorrangig kleinen und mittleren Unternehmen zugute kommen. Um Mitnahmeeffekte auszuschließen, sollte die Mittelgewährung bei größeren Betrieben an bestimmte Voraussetzungen (etwa sektorale Struktur- oder Absatzkrisen) gebunden sein.

- Wo Betriebssstillegungen drohen, müssen AFG-Mittel verfügbar sein, um einen Erhalt der Produktionsstätte und die Weiterbeschäftigung der Betroffenen z.B. durch Auffanggesellschaften, Belegschaftsübernahmen, Management-buy-out zu unterstützen. Insbesondere muß es möglich sein, die unterschiedlichen Ansprüche der betroffenen Beschäftigten auf Lohnersatzleistungen, Fortbildung und Umschulung, die bei Eintritt der Arbeitslosigkeit bestehen würden, in aktive Maßnahmen einzubringen, die auf Fortführung der Produk-

tion und Erhalt der Qualifikation der Belegschaft am Produktionsstandort zielen. Da das AFG Anspruchsvoraussetzungen bisher nur auf den Einzelfall bezogen regelt, ist für solche Fälle eine Gruppenförderung neu vorzusehen. Bei der Förderung von Belegschaftsgruppen werden die individuell erworbenen unterschiedlichen Ansprüche gemeinschaftlich für ein festgelegtes Projekt eingesetzt, das allen Anspruchsberechtigten eine Perspektive bietet.

Die Vermeidung von Entlassungen wird mit Mitteln des AFG allein nicht im großen Umfang möglich sein. Auf dem Feld der Prävention ist es daher dringend geboten, Arbeitsförderung ressortübergreifend mit Wirtschafts- und Strukturförderung zu verknüpfen. Im Fall von Betriebsschließungen muß es künftig auf Landesebene oder auf regionaler Ebene ermöglicht werden, Investitionszuschüsse, Bürgschaften und Arbeitsmarktmittel gemeinschaftlich solchen Belegschaften und Kommunen in Aussicht zu stellen, die Konzepte für Betriebsübernahmen, Belegschaftsbetriebe oder Arbeitsförderbetriebe als Alternative zu Massenentlassungen vorbereiten.

Integriertes arbeitsmarktpolitisches Programm

Aktive Arbeitsförderung stellt sich derzeit als ein Flickenteppich verschiedener Programme dar, die teils durch das AFG geregelt sind, teils unmittelbar vom Bund (Sonderprogramm für Langzeitarbeitslose) und den Ländern gestaltet werden; letztere werden häufig mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds („Arbeit statt Sozialhilfe") kofinanziert.

Für die verschiedenen Programme gelten unterschiedlichste Zugangsvoraussetzungen (Alter, Geschlecht, AFG-Anspruch, Dauer der Erwerbslosigkeit usw.). Die Programmgestaltung erfolgte vielfach kurzfristig, z.B. um Auswirkungen von Haushaltsentscheidungen des Bundes aufzufangen oder auf akuten Bedarf zu reagieren. Viele Förderrichtlinien verbieten ausdrücklich eine Kumulation der gewährten Zuschüsse mit anderen Arbeitsfördermitteln. So ist es örtlichen Trägern der Arbeitsförderung nur unter erheblichen Mühen möglich, Zuschüsse aus verschiedenen Programmen zu anspruchsvollen Maßnahmen zu verknüpfen. Erwerbslosen ist es vielfach nicht möglich, nach einem auf ihre individuelle Situation zugeschnittenen Maßnahmeplan verschiedene Phasen geschützter Arbeit, Qualifikation und betrieblicher Arbeitserfahrung ohne Unterbrechung zu durchlaufen.

Gleichzeitig erfordert aber gerade die Situation der Langzeiterwerbslosen, soll den Betroffenen wirksam geholfen werden, immer komplexere Arbeitsförderprojekte. Eine Auswertung des Sonderprogramms der Bundesregierung für Langzeitarbeitslose („790-Mio.-Programm") im Auftrag des IAB hat das Ergebnis:

- „Im Mittelpunkt der geförderten Maßnahmen steht die Dreierkombination aus Beschäftigung, Qualifizierung und Sozialbetreuung." „Für die Zielgruppe des Sonderprogramms ist diese explizite Möglichkeit der Kombination verschiedener Maßnahmen aufgrund der bestehenden kumulierten Probleme der Teilnehmer notwendig und konsequent. Rechtliche Beschränkungen, die der Einrichtung von Förderketten entgegenstehen, sollten beseitigt werden."

- „Die Projektförderung, die eine finanzielle Unterstützung von Investitionen, Betriebsmitteln und Personal umfaßt, dient der institutionellen Umsetzung einer arbeitskraftorientierten Arbeitsmarktpolitik für schwer- und schwerstvermittelbare Arbeitslose. Sie ermöglicht die explizite Einbeziehung von Sozialbetreuung in die Arbeitsmarktpolitik und die Verknüpfung von Maßnahmearten, wodurch konzeptionell ‚ganzheitliche' Projekte durchgeführt werden können. Aus diesen Gründen wäre eine Übernahme der Projektförderung als Regelförderung ins AFG durchaus zu befürworten."
- Die Förderung von Trägerverbunden und von Maßnahmen, die arbeitsteilig von verschiedenen Trägern durchgeführt werden, hat sich praktisch ebenso bewährt wie die Kooperation mit lokalen Betrieben. „Insgesamt ist ein institutionalisiertes kooperatives Netzwerk handlungsfähiger und innovativer als einzeln nebeneinander agierende Akteure." (MittAB 2/1993)

Nicht nur im Sonderprogramm der Bundesregierung, sondern auch in vielen aus dem ESF geförderten Landesprogrammen ist die Individualförderung, die bei AFG-Maßnahmen immer noch die Regel ist (einzelfallbezogene Zuschüsse an Arbeitgeber bzw. Ausbildungsträger, Finanzierung der einzelnen Teilnehmer/Teilnehmerinnen), längst zu einer umfassenden Projektförderung erweitert.

Die hier vorgeschlagene Neugestaltung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu einem auf Verknüpfbarkeit angelegten, integrierten arbeitsmarktpolitischen Programm knüpft also an der praktischen Erfahrung der Maßnahmeträger und an den Bedürfnissen der Erwerbslosen mit geringen Vermittlungschancen an. Die vorgeschlagene Gemeinschaftsinitiative würde ermöglichen, Länder und Kommunen so an der Programmgestaltung zu beteiligen, daß deren Maßnahmen sich als Bausteine in die AFG-Maßnahmen und Bundesprogramme einfügen würden. Dieses integrierte arbeitsmarktpolitische Programm unterstellt als Regelfall einen Träger oder Trägerverbund vor Ort, der auch für Projekte mit Kombinationen verschiedener Maßnahmearten eine Förderung „aus einer Hand" anbietet.

Bei Erwerbslosen, die länger als sechs Monate bei den Arbeitsämtern gemeldet sind, kann nicht mehr von Such-Arbeitslosigkeit gesprochen werden; eine Reintegration in den Arbeitsmarkt ohne gezielte Hilfen ist unwahrscheinlich. Betroffene sollten dann einen Anspruch auf Beratung haben, der zu einem persönlichen Förderplan führt. ESF-kofinanzierte Landesprogramme sehen individuelle Wiedereingliederungspläne z.Z. bereits verbindlich vor.

Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik stehen derzeit nicht allen Langzeitarbeitslosen offen. AFG-Programme (z.B. ABM, Maßnahmen nach § 249h) setzen i.d.R. einen vorherigen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung voraus. Langzeitarbeitslosigkeit ist gesetzlich als einjährige ununterbrochene Arbeitslosmeldung definiert. Als dauerhaft vom regulären Arbeitsmarkt ausgegrenzt müssen aber auch Personen gelten, deren Langzeiterwerbsläufigkeit häufig durch kurzfristige Beschäftigung unterbrochen wurde (sog.

perforierte Langzeitarbeitslosigkeit), und Personen, die aufgrund prekärer Beschäftigung gar keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen erwerben konnten.

Das AFG kannte in der Vergangenheit einen individuellen Rechtsanspruch auf berufliche Weiterbildung, der im Zuge der Konsolidierungs- und Sparpolitik abgeschafft wurde; auch der Kreis der Anspruchsberechtigten wurde immer weiter eingeschränkt. Die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Arbeitsfördermaßnahmen soll ein Mindestniveau aktiver Arbeitsmarktförderpolitik absichern und einen Handlungszwang für den Bund begründen, den Vorrang aktiver Maßnahmen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit sicherzustellen. Die Finanzierung dieses Rechtsanspruchs soll durch eine Regelung erleichtert werden, wonach individuelle Ansprüche auf passive Leistungen der Arbeitslosenunterstützung in aktive Maßnahmen ‚mitgenommen' werden können.

Die Verknüpfbarkeit einzelner Maßnahmearten und der Übergang zur Projektförderung erfordern umfassende Änderungen der im AFG geregelten Förder- und Zugangsvoraussetzungen. Z.B. muß das Kriterium der Verfügbarkeit so flexibilisiert werden, daß die gleichzeitige Teilnahme an geförderter Arbeit und Qualifizierung möglich ist; die Möglichkeit, während der Laufzeit von AFG-Maßnahmen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu wechseln, muß geregelt sein.

Die Zugangsvoraussetzungen für verschiedene Maßnamhearten sind so zu harmonisieren, daß z.B. gleichzeitig Arbeits- und Ausbildungsförderung beansprucht werden kann. Die enge Zielgruppenbindung einzelner Programme ist eher hinderlich, wenn die Förderbausteine die integrierten arbeitsmarktpolitischen Programme in den Arbeitsmarktregionen zu örtlich angepaßten Maßnahmen kombiniert werden sollen.

Ausbildungsangebote sind generell so zu konzipieren, daß sie auch in Teilzeit wahrgenommen werden können. (Derzeit ist bereits nach § 34 AFG die Kombination von Teilzeitunterricht und Teilzeit-ABM möglich.)

Um den praktischen Nutzen einer integrierten Aufgabenerledigung in den örtlichen Arbeitsämtern zu realisieren, sind diese im Zuge einer Reform der Arbeitsverwaltung zu leistungsfähigen Beratungseinrichtungen auszubauen, die Erwerbslosen bei der Wahl zwischen verschiedenen Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten beraten und entsprechend ihrer individuellen Situation zielgerecht fördern können. Eine aktivierende Beratung läßt sich in Selbsthilfeeinrichtungen außerhalb der Verwaltung niedrigschwelliger anbieten.

Produktive Arbeitsförderung

In Maßnahmen produktiver Arbeitsförderung verbinden sich sozialpolitische und strukturpolitische Ziele.

Die Idee produktiver Arbeitsförderung ist nicht generell neu:

- Die derzeit gültige ABM-Anordnung sieht in § 1 Abs. 1 unter Nummer 3 vor, mittels ABM „Impulse zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur und zu sonstigen Strukturverbesserungen zu geben, um auch dadurch zusätzliche Dauerarbeitsplätze zu schaffen".
- Neben der traditionellen ABM-Förderung sind in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Lohnkostenzuschüssen für gewerbliche Betriebe ins AFG eingeführt worden (Einarbeitungszuschüsse nach § 49 AFG, Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen nach § 97 AFG, Lohnkostenzuschüsse Ost nach § 249 h AFG). In Ostdeutschland entlasten Arbeits- und Strukturförderungsgesellschaften seit Jahren in erheblichem Umfang den immer noch schrumpfenden regulären Arbeitsmarkt.
- Außerhalb des AFG-Regelwerks leistet die Bundesregierung Lohnkostenzuschüsse im Rahmen des Langzeitarbeitslosenprogramms.
- Länder haben Programme produktiver Arbeitsförderung aufgelegt. Niedersachsen z.B. fördert gewerbliche Dauerarbeitsplätze - u.a. in sozialen Betrieben - in drei Programmen (in Kofinanzierung mit dem ESF bzw. dem Langzeitarbeitslosenprogramm des Bundes, aber auch allein aus Landesmitteln.)

Jedoch wurde produktive Arbeitsförderung bislang nicht konsequent betrieben und nicht in ausreichendem Umfang angeboten. Diese Zurückhaltung lag nicht nur in der insgesamt unzureichenden Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik begründet, sondern auch in struktur- bzw. ordnungspolitischen Bedenken.

Die bisherigen Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik orientieren sich an der Zielvorstellung, die Maßnahmeteilnehmer- und -teilnehmerinnen wieder in den sogenannten „1. Arbeitsmarkt" einmünden zu lassen. Diese Vorstellung von Wiedereingliederung geht von drei Voraussetzungen aus, die immer fiktiver werden:

(1) Es wird ein „Erster Arbeitsmarkt" vorausgesetzt, der von öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen klar zu unterscheiden ist. Doch mit einer Vielzahl regelmäßiger und dauerhafter öffentlicher Hilfen für die gewerbliche Wirtschaft in den strukturschwachen Regionen und Krisenbranchen verliert die Unterscheidung eines „ersten" und „zweiten" Arbeitsmarkts an Trennschärfe. In Ostdeutschland werden Investitionen der gewerblichen Wirtschaft mit Quoten bis zu 50% öffentlich gefördert. Auch in Westdeutschland erreichen bestimmte Sektoren der gewerblichen Wirtschaft, die dem regulären Arbeitsmarkt zugerechnet werden, hohe Subventionsanteile (z.B. Steinkohlebergbau, Werften, Luft- und Raumfahrtindustrie).

(2) Es wird angenommen, der „erste" (nicht öffentlich geförderte) Arbeitsmarkt sei auch künftig grundsätzlich bereit und in der Lage, einen Großteil der Erwerbslosen aufzunehmen. Maßnahmen sind daher überwiegend „angebotsorientiert" – sie wollen das arbeitslos gemeldete Arbeitskräfte"angebot"

durch bessere individuelle Vorbereitung auf Leistungsanforderungen für den regulären Arbeitsmarkt attraktiver machen. Doch beim erreichten Mißverhältnis von Arbeitskräfteangebot und offenen Stellen (in Westdeutschland kamen im März 1994 auf eine offene Stelle ca. elf gemeldete Arbeitslose, in Ostdeutschland sogar 29) ist von einer längerfristig gestörten Einstellungsbereitschaft von Betrieben und Verwaltungen auf dem regulären Arbeitsmarkt auszugehen. In ostdeutschen ABS-Gesellschaften gehen durchschnittlich 10% der so Beschäftigten anschließend in nicht subventionierte Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt über; weiteren 5% gelingt aus solchen Maßnahmen eine Existenzgründung. In Westdeutschland münden derzeit nur 23% der Teilnehmer und Teilnehmerinnen von ABM-Maßnahmen binnen sechs Monaten nach Ende der Maßnahme in einen Dauerarbeitsplatz ein; nach 36 Monaten erhöht sich dieser Anteil auf 41%. Eine Auswertung des Sonderprogramms der Bundesregierung für Langzeitarbeitslose ergibt, daß zwischen 35 und 40% der Teilnehmer/Teilnehmerinnen durch die geförderten Projekte in Arbeitsverhältnisse vermittelt werden konnten; sie wurden zu gleichen Teilen in den regulären Arbeitsmarkt und in neue Projekte des „zweiten" Arbeitsmarkts integriert. Hohe Wiedereingliederungsquoten rein angebotsorientierter Maßnahmen der Arbeitsförderung sind also unabhängig von deren Qualität wenig wahrscheinlich. Sie können nicht der vorrangige Beurteilungsmaßstab für Förderungswürdigkeit bleiben.

(3) Bei öffentlich geförderter Arbeit stehe die sozialpolitische Zielsetzung im Vordergrund. Ein wirtschaftlicher Nutzen sei nicht zu erwarten und sogar bedenklich, weil er gewerbliche Anbieter verdrängen könne. Aus diesem Grund seien Trägerstrukturen für solche Maßnahmen nur vorübergehend erforderlich und vertretbar,. Der Inhalt der Tätigkeit („Arbeitsbeschaffung") sei gleichgültig, solange nur die Bedingung der „arbeitsmarktlichen Zweckmäßigkeit" erfüllt sei. Doch erfolgreiche Wertschöpfung im gewerblichen Sektor zieht schon längst nicht mehr zwangsläufig einen positiven Beschäftigungseffekt auf dem „Ersten" Arbeitsmarkt nach sich. Betriebswirtschaftlich ist es vielmehr rational, die sozialen Folgen produktivitätssteigernder Rationalisierung, also sinkenden Arbeitskräftebedarf und Entwertung herkömmlicher Qualifikationen, durch Entlassungen auf die öffentlichen Hände weiterzuwälzen. Daher ist ein öffentlich geförderter Sektor, der in wirtschaftlichen Konkurrenzbeziehungen trotz arbeitsintensiver Leistungserbringung besteht, auch ökonomisch ernst zu nehmen und strukturpolitisch erwünscht.

Produktive Arbeitsförderung soll durch öffentliche Finanzierung selbst zum Entstehen eines geeigneten Teilarbeitsmarkts für ausgegrenzte Erwerbslose beitragen. An die Stelle einer überwiegend angebotsorientierten Arbeitsförderung tritt eine aktive Strukturierung der Nachfrage nach Arbeitskräften: Lohnkosten- und Sachmittelzuschüsse sollen einen wirtschaftlichen Anreiz zur Schaffung zusätzlicher regulärer Arbeitsverhältnisse bieten, um auf diesem Wege die Produktionsleistung der Erwerbslosen wieder gesell-

schaftlich nutzbar zu machen. Dies ist durchaus als dauerhafte Aufgabe der öffentlichen Hände zu begreifen.

Diese Aufgabe sollte künftig im wachsenden Maße „sozialen Betrieben" übertragen werden. Die Träger der Arbeitsförderung sollten unternehmerisch kalkulieren, marktgängige Produkte und Dienstleistungen in Zukunftsbereichen mit hoher gesellschaftlicher Akzeptanz anbieten und möglichst hohe Eigenerlöse erwirtschaften. Die Förderung eines solchen Unternehmenstyps legitimiert sich daraus, daß Arbeitsförderbetriebe ihre Leistung mit Personen erbringen, die in anderen gewerblichen Betrieben keine Chance auf Einstellung haben, und daß sie durch bewußt arbeitsintensive Produktion zugunsten der Integration von Erwerbslosen auf Rationalisierungsgewinne verzichten.

Projektförderung

Produktive Arbeitsförderung ist nur als komplexe Projektförderung möglich; die Subjektförderung durch individuelle Lohnnebenkostenzuschüsse ist zur Objektförderung (anteiligen Finanzierung von Sach-, Begleit- und Betreuungsaufwand) zu ergänzen.

Der ökologische und soziale Effekt, d.h. die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur, steht gleichberechtigt neben dem sozialpolitischen Ziel, Langzeiterwerbslose zu integrieren. Arbeitsförderbetriebe bieten durch ihre Produktionsleistung zugleich neue Möglichkeiten, die regionale Wirtschaftsstruktur in Richtung auf öffentlich gesetzte Entwicklungsziele zu beeinflussen. Die ihnen gewährten Zuschüsse dienen nicht dazu, bestehende Wirtschaftsstrukturen zu konservieren, sondern den Strukturwandel ökologisch zu lenken und sozial zu flankieren. Beispiele für solche Tätigkeitsfelder sind: Qualifizierte Recyclingwirtschaft, Umwelttechnik, Landschaftspflege, Wohnungsbau- und Sanierung, soziale Dienste. Arbeitsmarktpolitische Projektförderung, die zum Entstehen eines sozialökologischen Wirtschaftssektors beiträgt, übernimmt somit noch Aufgaben der Wirtschafts- und Strukturförderung.

Die erwirtschaftete Orientierung solcher Projekte erfordert eine Erweiterung der engen wirtschaftlichen Grenzen, die das AFG bislang der Arbeitsmarktpolitik setzt. Dies betrifft die Kriterien:

- öffentliches Interesse (§ 91 AFG – Arbeiten müssen im öffentlichen Interesse liegen);
- Zusätzlichkeit (§ 91 AFG – Förderung, „soweit die Arbeiten sonst nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden");
- öffentliche bzw. gemeinnützige Trägerschaft (§ 92 AFG – Förderung von Maßnahmen in Unternehmen nur, „wenn zu erwarten ist, daß die Förderung den Arbeitsmarkt in wirtschafts- oder sozialpolitisch erwünschter Weise belebt");
- arbeitsmarktliche Zweckdienlichkeit (§ 91 AFG – „Soweit die Förderung nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig erscheint").

Wichtiger als die Definition der Trägerstruktur und des öffentlichen Interesses werden künftig die – sinnvoll nur regional zu definierenden – Qualitätsstandards der Maßnahmen (sozialversicherungspflichtiges Dauerarbeitsverhältnis, Qualifikationsleistung, Tätigkeitsbereich) sein. Ganze Tätigkeitsbereiche können dann als zusätzlich gelten, wenn in ihnen ohne Förderung keine Existenzgründungen oder gewerblichen Leistungsangebote zustande kommen würden. Die Prüfung, ob eine Maßnahme am Arbeitsmarkt zweckmäßig ist, kann dem Eigeninteresse des Trägers überlassen werden, der sich dauerhaft am Markt bewähren und etablieren soll.

Arbeitsförderbetriebe werden so zwar durchaus auch als Konkurrenz anderer Gewerbebetriebe auftreten. Dies läßt sich nicht vollständig vermeiden, wenn wirtschaftlich sinnvoll gearbeitet werden soll. Dadurch befürchtete negative Effekte werden aber durch die positiven Beiträge solcher Projekte zur stärkeren regionalen Verflechtung der Wirtschaft und zur sozialen und ökologischen Innovation mehr als aufgewogen. Eine Abstimmung der Tätigkeitsverhältnisse vor Ort (vgl. Gemeinschaftsinitiative Arbeitsförderung, Regionale Arbeitsmarktkonferenzen) wird - wie praktische Erfahrungen bisher gezeigt haben - i.d.R. in Einvernehmen mit der gewerblichen Wirtschaft möglich sein.

Frauenquote

Die meisten Regelungen des AFG setzen eine kontinuierliche Erwerbstätigkeit voraus, die erst durch Verlust des Erwerbsarbeitsplatzes unterbrochen wird. Im Lebenszusammenhang von Frauen zumindest in Westdeutschland ist Erwerbsarbeit aber vor allem familienbedingt häufiger unterbrochen oder auf Teilzeit reduziert. So erwerben Frauen oft keine ausreichenden Ansprüche auf Lohnersatzleistungen (z.B. Unterhaltsgeld), oder sie erfüllen die Zugangsvoraussetzungen für aktive Arbeitsförderung nicht. Die strukturelle Benachteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt wird durch das derzeitige Regelwerk des AFG nicht aufgehoben.

In Ostdeutschland war zwar die große Mehrzahl der Frauen kontinuierlich in Vollzeit erwerbstätig, so daß eigene Leistungsansprüche erworben wurden. Mit dem Zusammenbruch der Wirtschaft wurden jedoch binnen weniger Jahre über 650.000 Frauen aus der Erwerbsarbeit verdrängt. Damit haben sich die Erwerbsstrukturen so massiv zu Lasten der Frauen verändert, daß besondere Fördermaßnahmen nötig sind, um Frauen neue Zugänge zum Arbeitsmarkt und neue qualifizierte Berufsfelder zu erschließen.

Bis 1993 kam die Gleichstellung von Frauen am Arbeitsmarkt im Zielkatalog des AFG nicht vor; es fehlte somit die gesetzliche Verpflichtung für eine besondere Frauenförderung. Mit der 10. AFG-Novelle wurde die Überwindung des „geschlechtsspezifischen Ausbildungs- und Stellenmarkts" zwar als Ziel ins Gesetz aufgenommen (§ 2 Nr. 5); eine Förderung von Frauen entsprechend deren Anteil an den Arbeitslosen fand jedoch nur als schwache Soll-Vorschrift Eingang. Gleichzeitig wurde mit der 10. AFG-Novelle die Förderung der beruflichen Orientierung von Frauen, die auf

den Arbeitsmarkt zurückkehren, durch Streichung des § 41 a erheblich erschwert.

1989 waren Frauen in den Maßnahmen des 250-Mio-Sonderprogramms für Langzeitarbeitslose nur mit 28,6% vertreten, obwohl ihr Anteil an der Zielgruppe 45,8% betrug (MittAB 2/93).

Besonders diskriminierend wirkt sich für Frauen, die Qualifizierungsmaßnahmen beantragen, die derzeitige Definition der Verfügbarkeit für die Arbeitsvermittlung aus (§ 103 Abs. 1 AFG), wonach der Nachweis einer Kinderbetreuung verlangt werden kann. An die Stelle dieser Vorschrift muß ein Anspruch auf Kinderbetreuung im Rahmen von Arbeitsfördermaßnahmen treten, der entweder durch einen individuellen Zuschuß zu Kinderbetreuungskosten oder durch eine anteilige Finanzierung von Kinderbetreuung im Rahmen eines Arbeitsförderprojekts erfüllt werden kann.

Finanzierung langfristig sichern

Selbst die derzeit existierenden, ungenügenden Instrumente der Arbeitsförderung verlieren einen großen Teil ihrer Wirksamkeit dadurch, daß Fördermittel für Maßnahmeträger nicht längerfristig verläßlich sind. Arbeit zu bezahlen und nicht Arbeitslosigkeit, muß endlich als dauerhafte öffentliche Aufgabe verstanden und finanziell entsprechend abgesichert werden.

Aus Beiträgen, die auf den Erwerbseinkommen der Beschäftigten beruhen, lassen sich im wesentlichen nur passive Leistungen der Arbeitslosenunterstützung für Phasen indvidueller Arbeitssuche und Qualifizierung einigermaßen verläßlich finanzieren. Die Folgen der Transformationskrise in Ostdeutschland und der langanhaltenden Massenerwerbslosigkeit im Westen zu bekämpfen, hat die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung überfordert. Daß die Bundesregierung jahrelang solche versicherungsfremden Aufgaben auf den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit abgewälzt hat, gefährdet nun auch die Funktionsfähigkeit der eher versicherbaren Unterstützungsleistungen.

Im Glauben an einen kurzfristigen eintretenden Aufschwung hat die Bundesregierung zeitweilig einige Elemente aktiver Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland zum Einsatz gebracht, ohne allerdings deren dauerhafte Finanzierung zu sichern. Nun, wo sich die kurze Frist als Illusion erwiesen hat und die Finanzreserven der öffentlichen Haushalte aufgezehrt sind, soll der Bundeshaushalt auf dem Rücken der Erwerbslosen „konsolidiert" werden. Nach den Programmen aktiver Arbeitsmarktpolitik werden nun sogar die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung drastisch beschnitten. Länder und Gemeinden als Sozialhilfeträger zahlen dafür.

Im Gegensatz zu dieser Entwicklung muß eine langfristig verläßliche Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik gesichert werden. Aktive Maßnahmen der Arbeitsförderung sind dabei gegenüber rein passiven Lohnersatzleistungen zu favorisieren und durch Neuregelung sicherstellen.

Jedoch müssen die hier vorgeschlagenen Maßnahmen die öffentlichen Haushalte bei gesamtfiskalischer Betrachtung wegen des oft erheblichen Selbstfinanzierungsanteils nicht viel mehr kosten als dies bei der derzeitigen Arbeitslosigkeit bereits durch die Ausgaben und Mindereinnahmen der Fall ist.

Die aktive Bekämpfung der Massenerwerbslosigkeit kann nicht vom Beitragsaufkommen abhängig gemacht werden, da das Aufkommen aus der Arbeitslosenversicherung prozyklisch reagiert. Aktive arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen sind jedoch sinnvoll nur durch eine antizyklische Politik zu gewährleisten. Wenn Leistungen in erhöhtem Umfang in Anspruch genommen werden müssen, muß die Möglichkeit bestehen, sie auszuweiten und nicht der Zwang, sie einzuschränken. Die derzeit gültige Regelung führt dazu, daß in Zeiten erhöhter Erwerbslosigkeit entweder die Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik zugunsten vermehrter Lohnersatzleitstungen eingeschränkt werden müssen oder daß die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung angehoben werden müssen, was über die Erhöhung der Lohnnebenkosten negtiven Einfluß auf die Beschäftigung hat.

Schon deshalb ist es angezeigt, Versicherungsleistungen der Arbeitslosenversicherung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die versicherungsfremd angelegt sind, zu unterscheiden. Im Gegensatz zur Absicherung individueller Erwerbsarbeitsplatzrisiken, die die Arbeitslosenversicherung vornimmt, sind aktive arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen in steuerfinanzierter Form zu gestalten, da letztere gesamtgesellschaftliche Risiken auffangen. Die Defizithaftung des Bundes sollte daher durch einen regulären, einplanbaren Zuschuß für aktive Arbeitsförderung ergänzt werden.

4. Berufliche Ausbildung und Qualifikation

Die beruflichen, ökonomischen und gesellschaftlichen Anforderungen an das Berufsleben haben sich zunehmend verändert. Der Qualifikation kommt eine immer größere Bedeutung für den Erhalt der nationalen und internationalen Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft und bei der Einführung neuer Techniken und Produktionsverfahren zu. Gerade die neuen Formen industrieller Arbeitsteilung auf dem Weltmarkt bestätigen die herausragende Bedeutung des Standortfaktors Qualifikationsniveau.

Für viele Beschäftigte ergeben sich damit erhebliche Veränderungen. Betroffen sind sowohl Arbeitsorganisation wie auch Arbeitsinhalte.

Bereits Anfang der 80er Jahre erlangte die berufliche Bildung und Qualifikation einen hohen Stellenwert in der Debatte über die Zukunft der Arbeitsgesellschaft. Neben den traditionell in diesem Sektor tätigen Verbänden beschäftigten sich in ungeahntem Umfang auch politische Institutionen mit dem Thema. Ein Beispiel hierfür ist die vom Landtag Baden-Württemberg eingesetzte Kommission Weiterbildung, die im November 1984 einen umfangreichen Bericht fertigstellte. In die gleiche Zielrichtung wirkte der unter dem Titel „Zukunftschancen eines Industrielandes" von der baden-

württembergischen Landesregierung veranstaltete Kongreß zum Thema Weiterbildung.

Auch auf der Bundesebene ergab sich ein zunehmendes Interesse an den Themen Berufsausbildung und Weiterbildung. Indikator hierfür ist der Stellenwert, der den beiden Feldern in den Beratungen der auf Antrag der GRÜNEN (BT-Drucksache 11/801) und der SPD (BT-Drucksache 11/711) eingesetzten Enquete-Kommission „Zukünftige Bildungspolitik - Bildung 2000" zugewiesen wurde.

Auch im Kontext der jüngsten Debatte um den Wirtschaftsstandort Deutschland spielen die berufliche Qualifikation und Bildung eine wesentliche Rolle.

Berufsberatung

Unverständlicherweise blieb das Thema Berufsberatung hierbei bisher immer vernachlässigt, meistens sogar unerwähnt, obwohl gerade hierüber die Weichen für die zukünftige Bildungs- und Berufsplanung gestellt werden. So blieb die Berufsberatung auch in der Enquete-Kommission „Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000" außen vor (vgl. den Zwischenbericht BT-Drucksache 11/5349 vom 14. September 1989 und den Abschlußbericht BT-Drucksache 11/7820 vom 10. September 1990).

Entsprechend erscheint es notwendig, ein umfassendes, den spezifischen individulellen Bedürfnissen, den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anforderungen und den sich eröffnenden Perspektiven angepaßtes Berufsberatungsmodell zu entwickeln. Hierbei müssen Eltern, Lehrer, Schulen, Arbeitsämter, Unternehmensverbände und Gewerkschaften zusammenarbeiten.

Gleiche Bildungs- und Berufschancen

Einer tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen in Ausbildung und Beruf stehen noch immer eine Reihe von Hindernissen entgegen. Obwohl es keine gesetzliche Diskriminierung der Frauen beim Zugang zu beruflicher Bildung gibt, sind Frauen nicht gleichberechtigt mit Männern an der Berufsausbildung beteiligt. Der Anteil der Frauen an der Berufsausbildung ist zwar mittlerweile auf über 40% angestiegen. Es konzentrieren sich jedoch etwa 70% aller weiblichen Auszubildenden auf 15 typische Berufe mit hohem Frauenanteil. Trotz häufig besserer schulischer Qualifikationen stellen Frauen bei den unvermittelt gebliebenen Ausbildungsplatzbewerbern und -bewerberinnen einen überproportionalen Anteil. Im zukünftigen Berufsleben ergibt sich eine deutliche Benachteiligung bei der Entlohnung wie auch bei den Aufstiegschancen.

Für die Benachteiligung junger Frauen gibt es verschiedene Ursachen. Für die eingeschlagenen schulischen und beruflichen Werdegänge sind weiterexistierende gesellschaftliche Vorurteile und überholte Rollenzuweisungen von seiten der Eltern, der an der Berufsberatung beteiligten Personen und des gesellschaftlichen Umfelds als wesentlich anzusehen.

Oftmals kommen gesellschaftlich und milieubedingte, geschlechtsspezifisch ausgewiesene Berufsentscheidungen der jungen Frauen hinzu. Im Berufsleben selbst ist als wesentliches Mo-

ment der Benachteiligung das Einstellungsverhalten und die Personalentwicklungsplanung der einzelnen Betriebe und der überwiegend männlichen Entscheidungspersonen anzusehen.

Berufliche Bildung

Das duale System der Berufsbildung zeichnet sich durch ein verhältnismäßig hohes Maß an bundeseinheitlichen Regelungen bei den Ausbildungszielen und -inhalten aus. Gleichwohl sind gerade in der Berufsbildung eine große Zahl unterschiedlicher Akteure mit jeweils unterschiedlichen Gestaltungs-, Einfluß- und Handlungsmöglichkeiten beteiligt. Direkt beteiligt sind die Berufsschule und der jeweilige Ausbildungsbetrieb. Hinzukommen der Bund, der allgemeine Rahmenbedingungen, Ausbildungsinhalte und -ziele regelt, die Länder im Rahmen ihrer Kulturhoheit für die Berufsschulen, Unternehemensverbände und Gewerkschaften sowie die Kammern als berufsständische Selbstverwaltungsorgane.

Derzeit ist bei vielen Unternehmen ein besorgniserregender Trend zum völligen Rückzug aus der betrieblichen Ausbildung festzustellen. Um hier gegenzusteuern, sollte mit Hilfe einer Umlagefinanzierung eine gleichmäßigere und obligatorische Belastung aller betroffenen Unternehmen mit den Kosten der betrieblichen Ausbildung angestrebt werden.

Doch auch für die Auszubildenden läßt die Attraktivität beruflicher Ausbildung zu wünschen übrig.

Dies betrifft zum einen die Ausbildungsvergütungen. Die Ausbildungsgehälter klaffen weit auseinander. Während beispielsweise 1993 Herrenschneider und -schneiderinnen nach einer aktuellen Erhebung des Bundesinstituts für Berufsforschung (Bibb) im gesamten Bundesgebiet 270 DM und Friseure und Friseurinnen in den westlichen Bundesländern 590 DM und in den östlichen Bundesländern 450 DM monatlich verdienten, erzielten Gerüstbauer und -bauerinnen immerhin ein Ausbildungsgehalt von 1.760 DM (West) bzw. 1.440 DM (Ost).

Die Häufgkeit der Entscheidungen für eine berufliche Ausbildung dürfte solange kaum ansteigen, wie die spätere Entlohnung wesentlich geringer ausfällt als diejenige, die über weiterbildende Schulen und Hochschulen erzielbar ist. Hinzu kommt, daß in Zeiten hoher oder sogar steigender Arbeitslosigkeit ein Verdrängungswettbewerb stattfindet, der oftmals auf Kosten derjenigen vonstatten geht, die 'nur' eine Berufsausbildung nachweisen können.

Ebenfalls der Attraktivität der beruflichen Ausbildung abträglich dürfte die immer stärker werdende Unsicherheit bezüglich der Übernahme nach der Berufsausbildung sein. Während früher ca. 20% eines Ausbildungsjahrganges den Betrieb verließen, in dem sie ausgebildet wurden (meistens wegen anderer Berschäftgungen, schulischer Weiterbildung und Studium) werden jetzt bis zu 60% eines Ausbildungsjahrganges in vielen Ausbildungsgängen nicht übernommen. Ausbildungsbetriebe trennen sich derzeit – auch konjukturbedingt – immer öfter von den bei ihnen Ausgebildeten. In vielen Regionen melden sich mittlerweile ein Drittel aller Aus-

gebildeten direkt nach Abschluß der Ausbildung arbeitslos (z.B. in Frankfurt a.M. 37,1%).

Ein beträchtlicher Teil der im Dualen System ausgebildeten ist unter seinem beruflichen Qualifikationsniveau tätig. So ermittelte das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westlalen in einer Anfang 1994 durchgeführten Untersuchung, daß von den rund 250.000 jungen Arbeiterinnen und Arbeitern mit abgeschlossener Berufsausbildung mehr als ein Viertel, nämlich fast 60.000 als an- oder ungelernte Fachkräfte beschäftigt sind. Bei den jungen Arbeiterinnen mit Berufsausbildung sind sogar fast 40% als Hilfsarbeiterinnen beschäftigt.

Hinzu kommen neue Berufsanforderungen oder Mischqualifikationen, die der traditionellen beruflichen Ausbildung nicht entsprechen. Fähigkeiten zur selbständigen Planung, Durchführung und Kontrolle, Fähigkeiten zur Übernahme von Verantwortung und Gestaltung in der Arbeit, Kreativität, Problemlösungsfähigkeiten, Abstraktionsvermögen und Teamfähigkeiten sind als wesentliche Schlüsselqualifikationen anzusehen und werden zunehmend wichtiger. An dieser Stelle ergibt sich dringender Handlungsbedarf über die Neuorganisation der Ausbildung wie auch über die Anpassung der Ausbildungsinhalte und -ziele.

Einmal eingeschlagene Ausbildungswege dürfen nicht zur Sackgasse werden. Neben der Anpassung an sich ändernde Berufsprofile über eine Änderung der Ausbildungsordnungen muß daher allerdings auch eine größere Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Sektoren der schulischen, beruflichen und Hochschulausbildung hergestellt werden.

Die Attraktivität der beruflichen Bildung muß gesteigert werden. Dies betrifft sowohl die unmittelbare Bezahlung in der Berufsausbildung wie auch die späteren Berufs- und Aufstiegschancen.

Fort- und Weiterbildung

Immer schnellerer technologischer Wandel bedingt immer kürzere Innovationszyklen. Hieraus ergeben sich unmittelbare Auswirkungen auf Berufsausbildungen, aber auch an die in immer kürzeren Abständen notwendige Anpassung der vorhandenen beruflichen Qualifikationen bzw. an den Erwerb neuer Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten. Dem entspricht die Abkehr von Monoberufen und eine immer stärkere Orientierung der Berufsausbildung auf die Vermittlung sogenannter Sockelqualifikationen.

Berufliche Weiterbildung ist daher als kontinuierlicher Prozeß zu verstehen, der fachliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte umfassen muß. Innerhalb dieses Prozesses müssen sich Erfahrungen und organisierte Weiterbildung gegenseitig unterstützen. Erfahrung allein kann Weiterbildung nicht ersetzen, weil sie Entwicklungen und Innovationen nicht umfassend aufnehmen kann. Hauptziel der beruflichen Weiterbildung muß es sein, die Menschen immer wieder so mit Wissen und Fähigkeiten auszustatten, daß sie Veränderungen aktiv mittragen und aktiv mitgestalten können und mit dem wachsenden Wissensumfang, dem schelleren Wissensverlust bzw. der schnelleren Überholtheit von

Kenntnissen und vor allem mit Komplexität, Interdisziplinarität und Interdependenzen umzugehen lernen.

Fort- und Weiterbildungsregelungen sind als zentrales Moment einer zukunftsgerichteten Strukturpolitik zu begreifen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß dieses Instrumentarium in den Bereichen berufliche Weiterbildung, individuelle Weiterbildung, mit Mitteln des Arbeitsförderungsgesetzes geförderter Fort- und Weiterbildung sowie Umschulungen und schließlich betrieblicher Weiterbildung sehr unterschiedliche Bedeutung besitzt.

Bisher ist es üblich, dem Qualifikationswandel durch Überarbeitung und Novellierung von Fortbildungsberufen nur im Einzelfall Rechnung zu tragen, wenn einzelne Berufe oder Maßnahmen als überaltert eingeschätzt und bewertet werden. Hier müssen bundeseinheitliche Ansätze und Regelungen gefunden werden – auch unter dem Gesichtspunkt der zunehmenden Bedeutung übernationaler Anforderungen.

5. Gemeinschaftsinitiative Arbeitsförderung

Bereits heute sieht § 3 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabWG) bei Verfehlen der gesamtwirtschaftlichen Ziele die Erarbeitung von Orientierungsdaten für ein gleichzeitig aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände vor. Die sogenannte „konzertierte Aktion" ist jedoch den arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Anforderungen, die sich gerade in Wirtschaftsflauten ergeben, nicht gewachsen.

Der Gesetzentwurf der Fraktion Die Grünen von 1990 für eine ökologisch-soziale Wirtschaft sah

- in § 8 einen jährlichen Arbeitsmarktbericht (Entwicklung am Arbeitsmarkt, Wirksamkeit der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen, kurzfristige Arbeitsmarktziele, geeignete Instrumente) und des weiteren
- einen Arbeitsmarktrahmenplan (mittelfristige Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik) vor, der für einen Fünf-Jahreszeitraum darlegt, „wie das Ziel, Erwerbsarbeit für alle bei gleicher Teilhabe von Frauen und Männern zu gewährleisten, (...) erreicht werden soll; Bedeutung der Wirtschafts- und Finanzpolitik, Arbeitsmarktpolitik der BA, Regionalpolitik sowie gesetzliche Maßnahmen der Arbeitszeitpolitik für Beschäftgigungslage darzulegen".

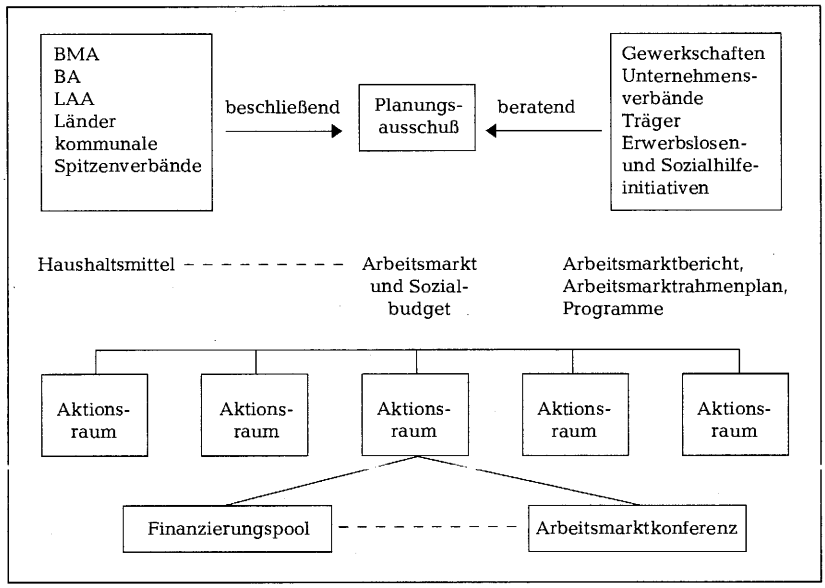
Planungsausschuß Arbeitsmarktpolitik

Der genannte Gesetzentwurf, den die Fraktion Die Grünen im Jahr 1990 als Alternative zum in der Wirtschaftstheorie überholten und in der Praxis nicht mehr handlungsleitenden StabWG vorlegte, sah einen Finanzplanungsrat vor, dem neben den Bundesministern bzw. -ministerinnen für Finanzen, Wirtschaft, Arbeit und Sozialordnung sowie Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die Landesfinanzmister/-ministerinnen, Gemeindevertreter/-innen, die/der Präsident/-in der Bundesanstalt für Arbeit, die/der Präsident/-in der Deutschen Bundesbank sowie der Präsident bzw. die Präsidentin des Umweltbundesamtes angehören sollten.

Zusammensetzung

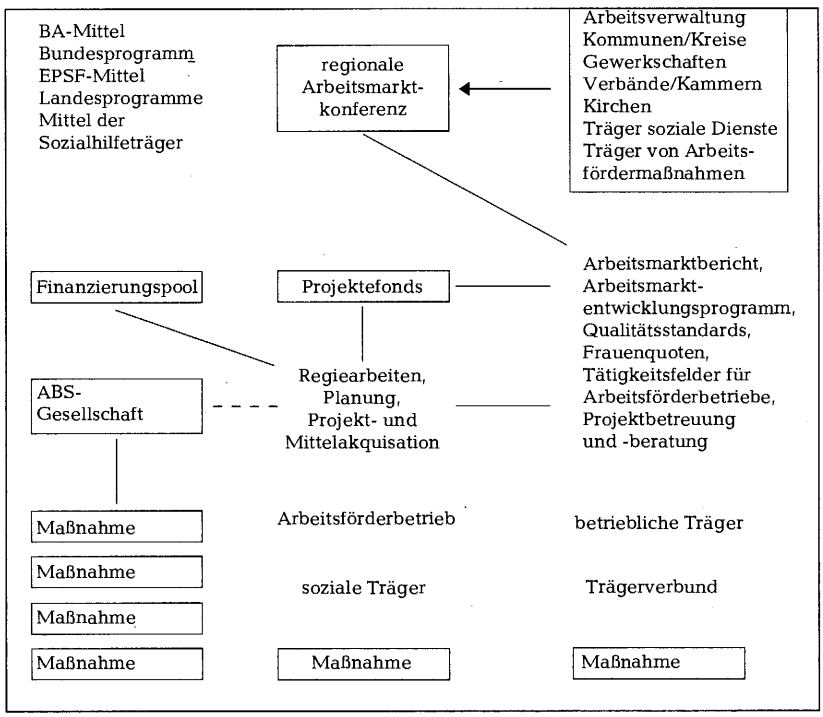
Der vorliegende Vorschlag sieht das in der folgenden Abbildung dargestellte Organisationsgefüge vor.

Ein einheitliches Arbeitsmarkt- und Sozialbudget soll ausweisen, wie die Finanzströme fließen und wo welche Be- und Entlastungseffekte auftreten.



Regionale Arbeitsmarktkonferenzen

Nicht nur in den neuen Bundesländern, sondern auch in den strukturpolitisch problematischen Räumen des alten Bundesgebiets ist ein ressortübergreifend integrierter Einsatz staatlicher Kompetenzen zur Beeinflussung der regionalen Wirtschaftsstruktur drängend geworden.



Das vieldiskutierte neue Politikmodell, das diesen neuen Anforderungen genügen soll, ist das der integrierten Regionalentwicklung. Es hat bereits Eingang in die „Förderphilosophie" der reformierten EU-Strukturfonds gefunden. Auch die Strukturförderprogramme einiger Bundesländer beruhen bereits auf dem Konzept integrierter Regionalentwicklung.

Dieses Politikkonzept setzt jedoch das Entstehen handlungsfähiger regionaler Subjekte voraus. Eine konsequente Regionalisierung der Arbeitsförderung, Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik wird nur durchzusetzen sein, wenn handlungsfähige regionale Aktionsräume als Gebiet integrierter Regionalentwicklung entstehen. Nur dort können integrierte Entwicklungskonzepte entwickelt werden, die zugleich konkret und komplex genug sind, um als Leitbilder einer „Vor-Ort-Steuerung" verschiedener Fachpolitiken dienen zu können. Dies setzt jedoch das Entstehen handlungsfähiger regionaler Subjekte voraus. Die meisten Bundesländer sind zu groß, um als regionaler Aktionsraum in Betracht zu kommen. Die einzelne Gemeinde ist dies ebensowenig wie ein einzelner Landkreis. Wo Regierungspräsidien als Mittelbehörden des Landes bestehen, drücken deren Verwaltungsgrenzen nicht immer bestehende regionale Identitäten und Verflechtungen angemessen aus.

Die Definition der regionalen Aktionsräume, d.h. die Herausbildung von Regionen als Handlungsraum der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik ist daher als freiwilliger und offener Prozeß anzulegen.

Trägerverbünde können nach dem Sonderprogramm der Bundesregierung für Langzeitarbeitslose bereits seit 1989 gefördert werden. Sie sollen künftig die Regel sein und so das Rückgrat des Maßnahmeangebots bilden. Die Notwendigkeit zu Verbünden ergibt sich aus der angestrebten Qualität der Maßnahmen. Die Kombination von Arbeit, Qualifikation und Sozialbetreuung kann nur durch Kooperation arbeitsteilig und effizient angeboten werden. Auch ein Kooperationsnetzwerk mit ortsansässigen Betrieben setzt das Bestehen eines Trägerverbunds voraus. Einzelne kleine Träger wären mit beiden Anforderungen überfordert.

Bonn, den 13. Juli 1994

Werner Schulz (Berlin),
Dr. Klaus-Dieter Feige und Gruppe

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333