Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/7051

25. 02. 97

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG) – Drucksachen 13/5676, 13/5730, 13/6845 –

hier: Anrufung des Vermittlungsausschusses

Der Bundesrat hat in seiner 709. Sitzung am 21. Februar 1997 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 31. Januar 1997 beschlossenen Gesetz zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung des Gesetzes einberufen wird.

Der Bundesrat hat ergänzend hierzu die als Anlage beigefügte Entschließung gefaßt.

Begründung für die Anrufung des Vermittlungsausschusses:

1. Der Bundesrat hat mit Stellungnahme vom 27. September 1996 zum AFRG seine ablehnende Haltung zum damaligen Gesetzentwurf zum Ausdruck gebracht und ausführlich begründet (Drucksache 550/96 – Beschluß).

   Die grundlegende Position des Bundesrates wird nicht dadurch verändert, daß das Gesetz – nunmehr als Einspruchsgesetz – erneut behandelt wird. Der Bundesrat wertet dieses Verfahren als Ausdruck der kompromißlosen Haltung der Bundesregierung, die einen Konsens zur künftigen Ausgestaltung des Rechts der Arbeitsförderung unmöglich macht.

   Der Bundesrat bedauert, daß der Deutsche Bundestag nach dem Scheitern der als Zustimmungsgesetz formulierten Gesetzesinitiative der Koalition die gleichlautende Gesetzesinitiative der Bundesregierung weiterverfolgt und diese soweit geändert hat, daß sie nach seiner Auffassung zustimmungsfrei ist. Dadurch ist es zu einem Gesetzesbeschluß gekommen, der bereits vor dem Inkrafttreten insbesondere des Artikels 1 AFRG ein weiteres Gesetzgebungsverfahren notwendig macht, um das Gesetz überhaupt erst praktikabel zu machen. Der Bundesrat hält es darüber hinaus für politisch und verfassungsrechtlich geboten, das AFRG in veränderter Form mit seiner Zustimmung in Kraft zu setzen.

2. Auch das vorliegende Gesetz wird den Anforderungen, die an ein Arbeitsförderungsgesetz in dieser Zeit bedrohlich zunehmender Arbeitslosigkeit zu stellen sind, nicht gerecht. Insbesondere bedarf es angesichts des voranschreitenden Strukturwandels der Verstärkung präventiver Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik. An dieser Einschätzung kann sich auch durch die Tatsache nichts ändern, daß der vorliegende Gesetzesbeschluß einige Regelungen des ursprünglichen Entwurfs nicht mehr enthält, die auch vom Bundesrat abgelehnt wurden.

   Die auferlegten Sparziele dürfen den Gesetzgeber nicht dazu veranlassen, sich seiner Verantwortung für einen hohen Beschäftigungsstand zu entziehen, indem dieses Gesetzesziel fallengelassen wird. Das Gesetz liefert keinen Beitrag zum Ziel einer Halbierung der Arbeitslosigkeit. Aktive Arbeitsmarktpolitik sowie deren Verzahnung mit regionaler Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik wird durch das AFRG nicht gefördert, Instrumente für eine präventive Arbeitsmarktpolitik werden nur unzureichend zur Verfügung gestellt.

   Auch die dringend notwendige Reform der Finanzierung wird mit diesem Gesetz nicht eingeleitet. Der Bundesrat drängt mit Nachdruck auf Maßnahmen zur stärkeren Steuerfinanzierung der versicherungsuntypischen Leistungen und zur Ausweitung des Beitragszahlerkreises, um das Niveau von Leistungen der Arbeitsförderung

Schreiben des Präsidenten des Bundesrates an den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses vom 21. Februar 1997 – mit Abdruck an die Präsidentin des Deutschen Bundestages.

zu sichern und einen Einstieg in eine beschäftigungsfördernde Senkung der Beitragssätze zu schaffen.

3. Die Einsparungen im Bereich des Leistungsrechts, beispielsweise die Änderung der Altersstaffelung für den Arbeitslosengeldbezug, vorrangig zu Lasten der Arbeitslosengeld-Empfängerinnen und -Empfänger, machen vor dem Hintergrund steigender Arbeitsmarktrisiken gerade für ältere Arbeitnehmer keinen Sinn.

   Die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen negiert das Problem massiver Unterbeschäftigung aufgrund akuten Mangels an Arbeitsplätzen und fördert lediglich Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt. Darüber hinaus benachteiligen diese Regelungen Frauen überproportional in nicht akzeptabler Weise.

4. Die vorgesehene Anrechnung von Entlassungsabfindungen stört den sozialen Frieden, beeinträchtigt die Flexibilität des Arbeitsmarktes und wird zu einer nicht hinnehmbaren Belastung der Arbeitsgerichtsbarkeit führen. Der Bundesrat hat nachhaltige Zweifel, ob die Regelung den Anforderungen des Artikels 3 Abs. 1 Grundgesetz gerecht wird, da sie auf sachlich gebotene Differenzierungen verzichtet.

5. Nach wie vor ist die Weiterentwicklung der Strukturanpassungsmaßnahmen unzureichend. Die Beschränkung der Tätigkeitsfelder sowie die vorgesehene untertarifliche Bezahlung gefährdet die Wirksamkeit des Instruments und belastet die Länder und Kommunen in nicht akzeptabler Höhe.

   Die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen an kleine und mittlere Unternehmen im gewerblichen Bereich ist auch in den alten Ländern vorzusehen.

   Die Förderung untertariflicher Entlohnung insbesondere bei ABM und Maßnahmen der Strukturförderung hält der Bundesrat für arbeitsmarkt- und ordnungspolitisch verfehlt. Insbesondere die erhöhte Förderung durch Eingliederungszuschüsse in Artikel 1 § 219 untergräbt die Tarifautonomie in inakzeptabler Form.

6. Der volle Rechtsanspruch auf Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation durch die Bundesanstalt für Arbeit ist wieder herzustellen.

7. Mit den Änderungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes werden Schutzrechte von Arbeitnehmern zu Lasten regulärer Beschäftigung eingeschränkt, Formen sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung werden gefährdet.

8. Der eingangs im Gesetz formulierte Anspruch auf Frauenförderung wird inhaltlich nicht umgesetzt. Die typischen Risiken und die sich daraus ergebenden Lücken im Berufsverlauf von Frauen werden durch die gesetzlichen Regelungen nicht abgedeckt, so daß die Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt anhält.

   Die Anrechnung von Zeiten zur Kindererziehung und -betreuung als Beschäftigungszeiten muß mindestens in dem Umfang wiederhergestellt werden, wie sie bisher im § 107 AFG geregelt ist. Auch an dieser Stelle wird durch das Gesetz das für eine Sozialversicherung neben dem Äquivalenzprinzip konstituierende Solidarprinzip ausgehöhlt.

9. Das AFRG wird insgesamt den aktuellen Reformbedarfen trotz einiger positiver Ansätze (z. B. Innovationstopf, Erhöhung der Qualifizierung und Praktikumsanteile bei Arbeitsbeschaffungs- und Strukturfördermaßnahmen) nicht gerecht.

   Die falsche arbeitsmarktpolitische Grundausrichtung, die verpaßte Finanzierungsreform der Arbeitsmarktpolitik sowie die überwiegende Zahl der gewählten Einzelansätze lehnt der Bundesrat ab. Das Gesetz belastet Länder und Kommunen in nicht vertretbarem Ausmaß.

10. Das Gesetz führt zu einer besonderen Belastung in den neuen Ländern. Ebenso wie in arbeitsmarktpolitischen Problemregionen der alten Länder hat der Abbau aktiver Arbeitsmarktpolitik dramatische Folgen. Eine zumindest befristete Beibehaltung der Sonderkonditionen für ABM nach dem Stand vom 31. Dezember 1996 ist ohne Alternative.

11. Eine adäquate Beschäftigungspolitik ist auch bei einer Änderung des Gesetzes im Sinne o. g. Ausführungen nur dann möglich, wenn die Zuweisung von Haushaltsmitteln an die Bundesanstalt für Arbeit an den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen ausgerichtet wird. Die gegenwärtige Haushaltslage der Bundesanstalt für Arbeit macht deutlich, daß mit dem weitgehenden Rückzug des Bundes aus der aktiven Beschäftigungsförderung die falsche Richtung des AFRG auch haushaltspolitisch untermauert wird.

Anlage

Entschließung zum Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG)

1. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, angesichts eines Höchststandes der Arbeitslosigkeit Ende Januar 1997 von rund 4,66 Millionen Arbeitslosen und eines im Jahreswirtschaftsbericht von ihr selbst prognostizierten Anstiegs der Arbeitslosenzahl auf mindestens 4,1 Mio. im Jahresdurchschnitt 1997 die finanziellen Rahmenbedingungen zumindest für die Sicherung des bisherigen Niveaus der Arbeitsförderung zu gewährleisten und darüber hinaus eine grundlegende Finanzierungsreform einzuleiten.

2. Die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind als Ermessensleistungen ausgestaltet. In welchem Umfang Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung erfolgreich eingesetzt werden können, hängt nicht nur von der gesetzlichen Ausgestaltung der Förderinstrumente, sondern ganz entscheidend auch von den finanziellen Rahmenbedingungen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit ab.

3. Ausgehend von der Annahme einer gegenüber dem Vorjahr unveränderten Arbeitslosenzahl ist im Bundeshaushalt 1997 ein Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 4,1 Mrd. DM vorgesehen. Die Bundesregierung hat den vom Verwaltungsrat festgestellten Haushalt, der einen Bundeszuschuß von 9,3 Mrd. DM vorsah, dahin gehend in Kraft gesetzt, daß Einsparungen bei den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung in Höhe von 3,2 Mrd. DM sowie durch eine globale Minderausgabe von 0,5 Mrd. DM erzielt werden sollen. Allein hierdurch ist mit einem Rückgang der Teilnehmerzahlen bei der aktiven Arbeitsförderung um mindestens 20 v. H. zu rechnen. Im übrigen soll durch anstehende Gesetzesänderungen sichergestellt werden, daß zusammen mit den vorgesehenen Einsparungen der Bundeszuschuß nicht den Haushaltsansatz von 4,1 Mrd. DM überschreitet.

4. Die Bundesregierung hat – ausgehend von einem Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages – die Bundesanstalt für Arbeit verpflichtet, durch Bewirtschaftungsmaßnahmen sicherzustellen, daß etwaige durch den Anstieg der Arbeitslosenzahl vor allem beim Arbeitslosengeld verursachte Mehrausgaben durch Einsparungen bei den Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung zu decken sind. Zusammen mit der vorgeschriebenen quartalsmäßigen Zuweisung der Mittel für Fortbildung und Umschulung sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird dies zwangsläufig angesichts des zu erwartenden dramatischen Anstiegs der Arbeitslosigkeit einen nicht zu vertretenden Einbruch bei der aktiven Arbeitsförderung bewirken. Da bei je 100 000 zusätzlichen Arbeitslosen mit Mehrausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von ca. 2 Mrd. DM zu rechnen ist, ist zu befürchten, daß sich in 1997 bei einer Rekordarbeitslosigkeit von deutlich mehr als 4 Millionen Arbeitslosen das Mittelvolumen vor allem bei Fortbildung und Umschulung sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gegenüber dem Vorjahr weiter drastisch verringern wird.

5. Der Bundesrat fordert daher den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages und die Bundesregierung auf, zumindest sicherzustellen, daß Mehrausgaben bei den Pflichtleistungen der Bundesanstalt für Arbeit, die durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit über das Niveau der dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit 1997 zugrundeliegenden und inzwischen überholten Eckdaten entstehen, nicht durch entsprechende Einsparungen bei den Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung zu decken sind, um ein weiteres prozyklisches Absenken der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik zu verhindern.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
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