

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung zur Reform des Arbeitsförderungsgesetzes am 25.9.1996⁾

Zusammenfassung	1
1 Aufgaben und Grundsätze der Arbeitsförderung	3
1.1 Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik	3
1.1.1 Sicherung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes	3
1.1.2 Überwindung von Ausgrenzungen am Arbeitsmarkt - Vermeidung der Verfestigung von Arbeitslosigkeit	4
1.1.3 Milderung von Benachteiligungen am Arbeitsmarkt und präventive Förderung	4
1.1.4 Soziale Sicherung.....	5
1.1.5 Beschäftigungspolitischer Niveaueffekt.....	5
1.1.6 Regionaler Ausgleich.....	6
1.1.7 Grundorientierung der Gesetzentwürfe	7
1.2 Verhältnis passive/aktive Arbeitsmarktpolitik.....	9
1.2.1 "Aktive" und "passive" Handlungsoptionen der Leistungsbezieher - Anreizstruktur der Arbeitsmarktpolitik	9
1.2.2 Zum Verhältnis von Aufwendungen für Lohnersatzleistungen und für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.....	10
1.3 Verbindung von Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik.....	11
1.3.1 Inkompatibilität der Zeitstrukturen	12
1.3.2 Inkompatibilität der Förderkriterien	13
1.3.3 Inkompatibilität der Verkehrsformen.....	14
1.3.4 Beitrag der Gesetzentwürfe zur Anschlußfähigkeit der Arbeitsmarkt- politik an die regionale Strukturpolitik.....	15

» Die Stellungnahme konzentriert sich - entsprechend den Arbeitsschwerpunkten des Autors - auf die aktive Arbeitsmarktpolitik. Sie folgt der Gliederung, die vom Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung vorgegeben wurde, arbeitet aber nur deren erste Hälfte, die Kap. 1-3 ab. Aspekte aus den vom Ausschuß vorgesehenen Kapiteln 4-7 werden mitbehandelt, soweit sie die grundlegende Orientierung der Arbeitsmarktpolitik betreffen oder Auswirkungen auf einzelne Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben. Da das Leistungsrecht nicht behandelt wird, kann der diesbezügliche Detailvorschlag der PDS-Fraktion in dieser Stellungnahme nicht diskutiert werden.

1.4	Vorbeugung gegen Arbeitslosigkeit - präventive und betriebsnahe Arbeitsmarktpolitik	17
2	Finanzierung.....	18
3	Arbeitsmarktpolitische Instrumente	19
3.1	Grundsätze	19
3.1.1	Rechtsanspruch oder Kann-Leistung.....	19
3.1.2	Frauenförderung.....	20
3.1.3	Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik	21
3.2	Neue Instrumente	21
3.2.1	Zielgruppengebundene Projekte (ASFG).....	21
3.2.2	Eingliederungszuschuß bei Neugründungen und bei kleinen Unternehmen oder für besonders benachteiligte Arbeitslose	22
3.2.3	Freie Förderung, "Experimentiertöpfe"	23
3.2.4	Berufliche Neuorientierung (Orientierungskurse, Trainingsmaßnahmen)	24
3.2.5	Eingliederungsvertrag für Langzeitarbeitslose (AFRG)	25
3.2.6	Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen	26
3.2.7	Arbeitsförderungsgesellschaften.....	27
3.3	Übernahme und Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente des AFG	29
3.3.1	Förderung der beruflichen Weiterbildung	29
3.3.1.1	Gesetzessystematik.....	29
3.3.1.2	Anspruch und Anreiz.....	29
3.3.1.3	Förderbarkeit von Personen	29
3.3.1.4	Art und Dauer der Maßnahmen	30
3.3.1.5	Gesamteinschätzung.....	30
3.3.2	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.....	30
3.3.3	Pauschalierter Lohnkostenzuschuß zur Arbeitsförderung (PLA)	32
3.3.4	Förderung der Arbeitsaufnahme einschließlich selbständiger Tätigkeit	33
3.3.4.1	Förderung der Arbeitsaufnahme.....	33
3.3.4.2	Förderung der beruflichen Selbständigkeit	33
3.3.5	Förderung der beruflichen Eingliederung Behinderter: entfällt	34
3.3.6	Kurzarbeitergeld.....	35
3.3.7	Eingliederungszuschüsse	36

Zusammenfassung

Der Entwurf der SPD-Fraktion geht im Vergleich zum Koalitionsentwurf von umfassenderen und insgesamt problemgerechteren Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik aus. Er ist konsequent auf den Ausbau und die Stabilisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgerichtet, deren Anschlußfähigkeit zur regionalen Strukturpolitik verbessert wird. Indem Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für alle Arbeitslosen geöffnet werden, wird ein Beitrag zur gesellschaftlichen Integration angestrebt. Unter bestimmten Voraussetzungen werden Ansprüche auf aktive Leistungen geschaffen. Bei den Unterhaltsleistungen bzw. Einkommen aus arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung wird eine Anreizhierarchie geschaffen, die potentielle Teilnehmer motiviert. Veränderungen in der arbeitsmarktpolitischen Trägerlandschaft werden berücksichtigt. Es werden Finanzierungsgrundsätze aufgestellt, die diesen aktiven und integrativen Ansatz absichern.

Der Koalitionsentwurf reduziert die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung auf den Ausgleich am Arbeitsmarkt durch Anpassung der Arbeitskräfte an die Bedingungen der unzureichenden Nachfrage. Der Ausgleich soll in erster Linie durch erzwungene Mobilität und verschärfte Sanktionen gegenüber Leistungsbeziehern gefördert werden. Auf aktive Hilfen besteht kein Anspruch. Sie werden nach Ermessen und nur dann gewährt, wenn dadurch Lohnersatzleistungen eingespart werden können. Die Verengung auch der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf den Versicherungsgedanken beschleunigt die Ausgrenzung eines wachsenden Teils der Erwerbsbevölkerung aus dem Aktionsfeld des AFG. Dem Versicherungsprinzip entspricht das Ziel, daß die Bundesanstalt möglichst ohne Bundeszuschüsse auskommen soll.

Abstrahiert man vom unterschiedlichen Stellenwert, den die aktive Arbeitsmarktpolitik in den beiden Gesamtkonzeptionen einnimmt, und vergleicht nur die Vorschläge zu den einzelnen teils zu verändernden, teils neu einzuführenden Instrumenten, dann sind in beiden Entwürfen wichtige arbeitsmarktpolitische Innovationen wie auch begrüßenswerte gesetzestechnische Verbesserungen zu finden. Ebenso aber finden sich in beiden Entwürfen Vorschläge, hinter denen m.E. irrige Annahmen über das Verhalten der Arbeitsmarktteilnehmer oder die Handlungsbedingungen von Trägern der Arbeitsmarktpolitik stecken. Eine sorgfältige

Gesetzgebungsarbeit hätte die Aufgabe, bei jedem Instrument oder Sachverhalt die jeweils besten Ideen aus beiden Vorschlägen miteinander zu kombinieren.

Soweit Stärken und Schwächen der beiden Entwürfe bei der Reformierung einzelner Instrumente nicht "Zufallstreffer" sind, sondern ein Muster erkennen lassen, so sind Licht und Schatten in etwa spiegelbildlich verteilt. Der Koalitionsentwurf ist innovativer in der Berücksichtigung veränderter Realitäten des Arbeitslebens. Er geht bei der Definition förderungsrechtlicher Tatbestände stärker auf die Ausbreitung atypischer Arbeitsverhältnisse ein, fördert andererseits aber auch kritiklos deren weitere Ausbreitung. Großes Gewicht wird auf die berufliche Mobilität gelegt, was zu instrumentellen Innovationen, aber auch zu Überspitzungen führt. Die arbeitsmarktpolitisch geförderte Beschäftigung dagegen wird weiter zurückgedrängt in eine Nischenposition, in der sie ihre Potentiale zur Schaffung von Brücken in reguläre Beschäftigung nicht entfalten kann.

Der Entwurf der SPD-Fraktion will die arbeitsmarktpolitisch geförderte Beschäftigung nicht nur quantitativ ausweiten, sondern bringt auch entscheidende qualitative Verbesserungen ihrer Handlungsbedingungen sowie ihrer Anschlußfähigkeit für die regionale Strukturpolitik. Es besteht jedoch die Gefahr einer zu großen "Maßnahme-Orientierung". Hilfen zur Selbstaktivierung der Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer und die Schaffung von organisierten Übergängen zwischen Maßnahmen und neuer regulärer Beschäftigung sollten stärker akzentuiert werden.

Aufgaben und Grundsätze der Arbeitsförderung

Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitik allein kann weder Arbeitslosigkeit verhindern noch die Nachteile, die durch Arbeitslosigkeit entstehen, vollständig kompensieren. Ebenso wenig kann sie den Arbeitgebern die Versorgung mit Arbeitskräften in genau gewünschter Quantität und Qualität garantieren. Die Arbeitsmarktpolitik gehört bei der sozialen Gestaltung der Risikogesellschaft zu den wichtigsten Politikbereichen, aber sie ist kein Zaubermittel zur Beseitigung aller Risiken.

In diesen Grenzen verfügt Arbeitsmarktpolitik über ein weites Feld von Möglichkeiten, deren Nutzung eine Frage des politischen Willens, des gesellschaftlichen Konsenses und der Prioritätensetzung bei der Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben ist. Im einzelnen kann Arbeitsmarktpolitik folgende Funktionen erfüllen:

Sicherung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes

Der Arbeitsmarkt ist im Vergleich zu Gütermärkten durch zahlreiche Besonderheiten gekennzeichnet wie z.B. das Vorherrschen von langfristigen Vertragsbeziehungen, ein erheblich geringeres Maß an Transparenz sowie eingeschränkte räumliche Mobilität der Anbieter wie der Nachfrager. Als "Markt" menschlicher Verhaltenspotentiale (so aus der Sicht der Arbeitgeber) bzw. von Erwerbs- und Lebenschancen (so aus der Sicht der Arbeitnehmer) ist der Arbeitsmarkt weniger als irgend ein anderer Markt eine rein ökonomische Veranstaltung, sondern in vielfältiger Weise biologisch, sozial und kulturell bestimmt. Die Informations- und Orientierungsprobleme am Arbeitsmarkt nehmen zu aufgrund der Beschleunigung des Strukturwandels und der Erosion traditioneller sozialer Milieus, innerhalb derer in früheren Zeiten Orientierungsmuster und Verhaltensrepertoires für überschaubare Teilarbeitsmärkte quasi vererbt wurden.

Der Arbeitsmarkt ist kein Auktionsmarkt im Sinne der neoklassischen Betrachtungsweise. Sich auf dem Arbeitsmarkt zu bewegen, verlangt die Überwindung von Distanzen in vielfältigem Sinne: räumlich, berufsfachlich, sektoral, mental, sozial und kulturell. Dabei sind von den Marktteilnehmern Informationen zu gewinnen und zu verarbeiten, die zu einem erheblichen Teil nicht formalisierbar und quantifizierbar sind. Die Orientierung auf dem Arbeitsmarkt benötigt eine gewisse Zeit. Eine wesentliche Voraussetzung für sein Funktionieren ist daher eine ausreichende Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit, die eine sorgfältige Arbeitssuche erlaubt. Wenn Arbeitnehmer aus finanzieller Not oder Unwissenheit eine Beschäftigung annehmen, in der ihre Qualifikation nicht voll genutzt wird, obwohl eine qualifikationsadäquate Beschäftigung bei sorgfältiger Arbeitssuche zu finden wäre, dann ist das nicht nur ein Verlust für das Individuum, sondern auch für die Gesellschaft, die in vielfältiger Weise zur Ausbildung des Individuums beigetragen hat.

Der Sicherung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes dienen Arbeitsmarktinformation, Arbeitsvermittlung, Hilfen zur beruflichen (Neu-)Orientierung und die Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte. Qualifizierte Dienstleistungen der Arbeitsämter sowie von ihnen beauftragter Träger können den qualitativen Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt verbessern und die Sucharbeitslosigkeit verkürzen. Sie dürfen aber weder die Eigenaktivität behindern, noch können sie die individuelle Entscheidung der Arbeitsmarktsubjekte ersetzen. Es ist mit den Grundprinzipien einer freiheitlichen Gesellschaft, insbesondere der grundgesetzlich verbrieften Berufsfreiheit unvereinbar, den "Ausgleich am Arbeitsmarkt" durch administrative Regelungen erzwingen zu wollen. Dieses ist insbesondere im Zusammenhang mit Regelungen über die Zumutbarkeit von Arbeits- oder Maßnahmeange-

boten zu beachten.

Überwindung von Ausgrenzungen am Arbeitsmarkt - Vermeidung der Verfestigung von Arbeitslosigkeit

Eine Eigentümlichkeit der menschlichen Arbeitskraft besteht darin, daß sie durch Nichtgebrauch nicht etwa unversehrt und frisch erhalten wird, sondern im Gegenteil an Leistungspotential wie an Marktwert verliert. Teils gehen Qualifikationen und Arbeitsmotivation tatsächlich verloren, teils wird dieses von potentiellen Arbeitgebern aufgrund der Dauer der Arbeitslosigkeit vermutet. Wenn jemand längere Zeit vergeblich Arbeit gesucht hat, wird ihr oder ihm selbst bei positivem Bewerbungsbild ein verborgener Mangel unterstellt, den andere Arbeitgeber offenbar erkannt haben, denn sonst hätten sie ihn oder sie ja eingestellt. Folglich sinken die Chancen, Arbeit zu finden, mit der Dauer bereits erlittener Arbeitslosigkeit; nach längerer Nichterwerbstätigkeit, z.B. aus familiären Gründen, sind die Chancen auf dem Arbeitsmarkt ebenfalls verringert.

Aktive Arbeitsmarktpolitik kann den in dieser Weise ausgegrenzten ArbeitnehmerInnen einen neuen Start ermöglichen und sie auf dem Arbeitsmarkt wieder konkurrenzfähig machen. Selbst wenn dadurch das Ausmaß der Arbeitslosigkeit insgesamt nicht wesentlich verringert wird, so können doch Arbeitslosigkeits"karrieren" durchbrochen werden. Der Verfestigung von Arbeitslosigkeit kann entgegengewirkt werden, indem der Arbeitsmarkt gewissermaßen auch an seinem "unteren Rand" in Bewegung gehalten wird. Dadurch werden die gesellschaftlichen Schäden und sozialen Folgekosten der Arbeitslosigkeit begrenzt. Die Alternative zu einem solchen eher solidarischen Umgang mit Unterbeschäftigung besteht in der dauerhaften Ausgrenzung eines als beschäftigungspolitisch überzähligen und hinsichtlich des Arbeitsvermögens unbrauchbar etikettierten Bevölkerungsteils, der für seine Ausgrenzung aus dem Erwerbssystem zunehmend selbst verantwortlich gemacht und folglich vom Sozialsystem bestenfalls auf Mindestniveau versorgt wird. Wenn sich diese auch für Deutschland durchaus nicht mehr völlig spekulative Alternative wirklich durchsetzen sollte, müßte auf das Adjektiv "sozial" zur Bezeichnung unserer marktwirtschaftlichen Ordnung ehrlicherweise verzichtet werden, und es würde ein grundgesetzwidriger Zustand eintreten.

Milderung von Benachteiligungen am Arbeitsmarkt und präventive Förderung

Personengruppen, deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt von vornherein erkennbar gering sind, sollten nicht erst dann gefördert werden, wenn sie bereits arbeitslos oder gar langzeitarbeitslos sind, sondern möglichst schon vorher. "Präventiver" und "kurativer" Ansatz der Arbeitsmarktpolitik bilden keine Gegensätze, sondern ergänzen sich. So sinnvoll es ist, die arbeitsmarktpolitische Förderung auf Problemgruppen zu konzentrieren, so unsinnig ist es, frühzeitig erkennbare Probleme sich bis zur Langzeitarbeitslosigkeit verschlimmern zu lassen, um erst dann die Berechtigung zu finden, sie mit nunmehr erhöhtem Aufwand zu bekämpfen. Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik sollten folglich auch von Arbeitslosigkeit Bedrohte, soeben Entlassene, BerufsrückkehrerInnen und BerufsanfängerInnen sein, sofern ihre Arbeitsmarktchancen aufgrund ihrer Qualifikation, ihres Alters und der regionalen Arbeitsmarktsituation als ungünstig zu beurteilen sind.

Soziale Sicherung

Indem Arbeitsmarktpolitik Transferzahlungen verschiedener Art leistet, ist sie ein Kernstück des Sozialstaates. Dabei besteht eine hohe Interdependenz zu den anderen Teilsystemen sozialer Sicherung: Nahezu jede Veränderung arbeitsmarktpolitischer Leistungen hat Folgewirkungen in anderen Bereichen des Sozialsystems. Deshalb besteht die Gefahr, daß vermeintliche Einsparungen in der Arbeitsmarktpolitik in Wirklichkeit bloß Verschiebungen sind. Eine Sparpolitik, die den Gesamtzusammenhang des Sozialsystems aus den Augen verliert, führt gesamtwirtschaftlich nicht zu Einsparungen, sondern zur Verschärfung von Dysfunktionalitäten des Sozialsystems.

Die bemerkenswerte Stabilität des politischen und gesellschaftlichen Systems der alten Bundesrepublik trotz Verlust der Vollbeschäftigung vor nun schon mehr als 20 Jahren sowie auch die - im Verhältnis zum Ausmaß der Probleme - geringe Konflikthaftigkeit der deutschen Einigung sind u.a. darauf zurückzuführen, daß zumindest der in das Erwerbssystem integrierte Teil der Bevölkerung keine materielle Existenzangst zu haben brauchte. Wer Arbeit hatte, konnte darauf vertrauen, im Falle von Arbeitslosigkeit sowie als Rentner zwar finanzielle Einschränkungen hinnehmen zu müssen, aber den einmal erreichten gesellschaftlichen Status nicht zu verlieren. Dieses "soziale Grundvertrauen", das die Grundlage des gesellschaftlichen Konsenses bildet, ist bereits heute durch die Spardiskussionen der letzten Jahre erheblich gestört, obwohl die bisher realisierten Einschnitte in das Sozialsystem für die meisten noch kein existenzgefährdendes Ausmaß erreicht haben. Wenn die regel-rechte Beteiligung am System der Erwerbsarbeit und das Mittragen der Steuer- und Abgabenlast keine Sicherung der erreichten gesellschaftlichen Position bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und Alter mehr verspricht, sind Verhaltensänderungen mit sehr weitreichenden Folgen für das Erwerbs- und Sozialsystem zu erwarten. Dieser langfristige gesellschaftspolitische Aspekt ist bei der Reform der Arbeitsförderung zu beachten.

Beschäftigungspolitische Niveaueffekt

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Personen, die andernfalls arbeitslos wären, haben immer auch die Funktion, das Ausmaß der Arbeitslosigkeit zu verringern und den auf dem Arbeitsmarkt lastenden Angebotsdruck zu mildern. Zwar verdient eine Arbeitsmarktpolitik, die **allein** zu diesem Zweck betrieben würde und sich ausschließlich an Kopfbzahlen von MaßnahmeteilnehmerInnen orientiert,¹⁾ die Bezeichnung "aktiv" nicht; denn sinnlose Beschäftigung und ziellose Qualifizierung führen nicht zur Aktivierung, sondern haben den gegenteiligen Effekt. Jedoch gibt es keinen Grund, die beschäftigungspolitische Zieldimension aus der Arbeitsmarktpolitik zu verbannen, es sei denn, man will aktive Arbeitsmarktpolitik von vornherein nur in homöopathischen Dosen betreiben. Projektionen zur Entwicklung des Arbeitsmarktes gehen von einer Arbeitsplatzlücke von 5,5 bis 8 Millionen im Jahre 2000 aus, die trotz Verminderung des Erwerbspersonenpotentials bis zum Jahre 2010 bei 4 Millionen bleibt. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik in Größenordnungen, die spürbar dämpfend auf das Niveau der Arbeitslosigkeit wirkt, ist folglich für die derzeit überschaubaren Zeiträume unerlässlich.

Damit wird keineswegs empfohlen, Arbeitslosigkeit allein oder in erster Linie durch Maßnahmeförderung zu bekämpfen. Eine nachhaltige Steigerung der Beschäftigung kann nur durch die Entstehung neuer Arbeitsplätze, die Ausschöpfung aller Beschäftigungsmöglichkeiten und ihre möglichst bedarfsgerechte Verteilung auf die Erwerbsbevölkerung herbeigeführt werden. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sind jedoch keine Gegensätze. Möglichkeiten aktiver Arbeitsmarktpolitik, indirekt oder direkt zur Entstehung regulärer Arbeitsplätze

beizutragen, werden im Abschnitt 1.3 behandelt.

Regionaler Ausgleich

Das deutsche System einer über einheitliche, entgeltabhängige Beitragssätze finanzierten Arbeitsmarktpolitik⁾⁾, deren regionale Verteilung von Ausgaben ausschließlich bedarfsabhängig (und nicht etwa in Abhängigkeit vom regionalen Beitragsaufkommen) erfolgt, ist ein mächtiger Faktor der interregionalen Umverteilung finanzieller Ressourcen. In einer Zeit finanzieller Knappheit und wachsender Spannungen im föderalen System wird die Arbeitsmarktpolitik zu einem wesentlichen Faktor des gesamtstaatlichen Zusammenhalts. Das hat nicht zuletzt die deutsche Einigung bewiesen, bei der der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit den größten Einzelposten des West-Ost-Transfers von Steuer- und Beitragsmitteln darstellte.

Bemühungen zur Regionalisierung und Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik sollten deshalb beschränkt bleiben auf die möglichst problemadäquate und effektive **Verwendung** von Mitteln. Sie sollte nicht, wie sporadisch aus der Sicht prosperierender Bundesländer diskutiert wurde, die **Aufbringung** der Mittel einschließen (z.B. regional differenzierte Beitragssätze) oder Zusammenhänge zwischen regionalem Beitragsaufkommen und der regionalen **Verteilung** von Mitteln für dispositive Leistungen herstellen: Das wäre das Ende einer Arbeitsmarktpolitik des Bundes und des AFG als "Grundgesetz der Arbeitsmarktpolitik".

Der regionale Ausgleich durch Arbeitsmarktpolitik hat jedoch nicht nur einen finanziellen Aspekt. Die räumliche Mobilität der Arbeitskräfte ist aus sozialen und kulturellen Gründen begrenzt, und sie beschleunigt - bei zunehmender Erwerbsquote der Frauen und wegen der Unvereinbarkeit der beruflichen Mobilitätsanforderungen innerhalb einer Partnerschaft - die Erosion von Ehe, Familie und sozialen Bindungen jeglicher Art. Mag auch die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" aus heutiger Sicht weder erreichbar noch erstrebenswert⁾⁾ sein, so kann es andererseits nicht die Orientierung der Arbeitsmarktpolitik sein, zur Entvölkerung der wirtschaftlich besonders schwachen Regionen beizutragen. Der regionale Ausgleich am Arbeitsmarkt kann nicht allein durch räumliche Mobilität der Arbeitskräfte erfolgen, denn dadurch würden die Chancen einer wirtschaftlichen Wiederbelebung strukturschwacher Regionen weiter verringert. Das Pendeln über große Entfernungen ist verkehrs- und umweltpolitisch bedenklich und hat bei Entfernungen über den Tagespendelbereich hinaus ähnliche regionalwirtschaftliche Folgen wie die Abwanderung. Folglich sollte die räumliche Mobilität der Arbeitskräfte nur bedingt und im Individualfall das Ziel der Arbeitsmarktpolitik sein. Vielmehr sollte Arbeitsmarktpolitik dazu beitragen, regionale Unterschiede des Arbeitsplatzangebots zu mildern. Diesen Beitrag leistet sie durch Konzentration der Förderung zusätzlicher Beschäftigung auf Regionen mit besonders hoher Unterbeschäftigung sowie durch Ausrichtung eines möglichst großen Teils dieser Beschäftigungsmaßnahmen auf Tätigkeiten, die die Voraussetzungen wirtschaftlicher Aktivitäten verbessern (siehe Abschnitt 1.3).

Grundorientierung der Gesetzentwürfe

Die Zielbestimmung der Arbeitsmarktpolitik im Entwurf der Regierungskoalition bleibt hinter den Möglichkeiten wie auch den arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten zurück, indem lediglich die Unterstützung des "Ausgleichs am Arbeitsmarkt" als

⁾⁾ Erstrebenswert wäre allenfalls die Gleichwertigkeit, nicht die Einheitlichkeit.

eigenständige Zielsetzung des AFRG genannt wird (§ 1 AFRG). Ausdrücklich wird vom bisherigen umfassenderen Zielkatalog des AFG abgerückt, da dieser "nicht erfüllbare Erwartungen und Forderungen an die Arbeitsförderung" auslöse (Begründung zu § 1).⁾⁾ Durch die Formulierung "*vor allem* der Ausgleich am Arbeitsmarkt" bleiben mögliche weitere Ziele und Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik in unbestimmter Weise offen.⁾⁾ Der AFRG-Entwurf erschwert durch unangebrachte Zurückhaltung in der Zielbestimmung eine Diskussion darüber, welche Ziele in der Arbeitsmarktpolitik künftig verfolgt werden sollen und von welchen sich die Koalition ausdrücklich distanziert.

Die folgenden bisherigen Ziele der Arbeitsmarktpolitik scheinen nicht nur in der vorangestellten Zielbestimmung des AFRG aufgegeben zu sein, sondern finden sich auch nicht mehr im Instrumentarium des Gesetzes selbst:

- hoher Beschäftigungsstand, Förderung des Wachstums
- Vermeidung unterwertiger Beschäftigung
- Verbesserung der Beschäftigungsstruktur
- Aufrechterhaltung der Ordnung auf dem Arbeitsmarkt.

Die Tendenz der Rückentwicklung des AFG zu einem reinen Versicherungsgesetz wird weiter vorangetrieben. Überwiegend sind nicht mehr Arbeitslose, sondern nur noch Personen mit Versicherungsansprüchen Adressaten des Gesetzes. Das zu bekämpfende Problem ist dann nicht mehr die Arbeitslosigkeit, sondern der Leistungsbezug (vgl. § 1 Abs. 1, Satzende, u. § 5 AFRG). Bei den aktiven Leistungen werden die meisten noch verbliebenen Rechtsansprüche beseitigt und in Kann-Leistungen umgewandelt. Der "Ausgleich am Arbeitsmarkt" soll allein durch raschere Anpassung der Leistungsbezieher an das Arbeitsplatzangebot erreicht werden. Folglich wird bei den Zumutbarkeitsregeln der Berufs- und Qualifikationsschutz sowie der Schutz vor unsozialen Arbeitszeitregelungen aufgegeben, zumutbare Pendelzeiten werden erhöht, der Schutz des Einkommensniveaus wird erheblich verringert (§ 121 AFRG). Die Arbeitsvermittlung in tarifwidrige oder arbeitsrechtlich ungeschützte Arbeitsverhältnisse wird nicht mehr ausgeschlossen (§ 36, Abs. 1 u. 4 AFRG). Der Mobilitätsdruck auf Arbeitslose wird durch Einschränkung des versicherungsrechtlichen Begriffs der Arbeitslosigkeit und Verlängerung der Sperrzeiten erhöht (§§ 118, 119, 144 AFRG).

Eine verstärkte Orientierung der Arbeitsförderung auf die berufliche Mobilität ist durchaus angebracht. Sie führt im AFRG-Entwurf zu einigen instrumentellen Neuerungen, die unten positiv gewürdigt werden. Zu kritisieren sind jedoch die angestrebte Richtung der Mobilität und die vorherrschende Instrumentierung:

- Das AFRG zielt auf rasche Wiederbeschäftigung ohne Rücksicht auf die Qualität des Arbeitsplatzes und die Entwicklung des Beschäftigungssystems insgesamt:

⁾⁾ Wenn im nächsten Satz der Begründung zu recht darauf hingewiesen wird, daß der Katalog von Instrumenten und Maßnahmen über die Zielbestimmung des § 1 hinausweist, so bedeutet das nichts anderes, als daß die angeblich unerfüllbaren Erwartungen bei der Zielbestimmung der einzelnen Instrumente wieder aufleben oder sogar zu Kriterien der Förderung erhoben werden. In die gleiche Richtung weist die Formulierung "Die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind **entsprechend ihrer jeweiligen Zielbestimmung** einzusetzen, um..." (§5 AFRG). Beispielsweise soll die Arbeitsförderung nach §1 Abs. 2 "die Erhaltung und Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen" lediglich "nicht gefährden". Dagegen sind nach § 258 Abs. 2 Nr. 1 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nunmehr "bevorzugt zu fördern, wenn durch sie die Voraussetzungen für die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen erheblich verbessert werden". Damit ist beim einzelnen Instrument eine struktur- und beschäftigungspolitische Zielsetzung angesprochen, die in den vorangestellten "Grundsätzen" fehlt und in früheren inoffiziellen Entwürfen ausdrücklich verneint wurde.

"Hauptsache (irgendwelche) Arbeit". Die vom AFRG angestrebte Mobilität ist vorwiegend abwärts gerichtet.

- **Das AFRG will die berufliche Mobilität in erster Linie durch Zwang und Sanktionen gegen Arbeitnehmer erreichen; motivierende und aktivierende Unterstützung bei beruflichen Umbrüchen bleibt unterentwickelt.**

Der Entwurf der SPD-Fraktion stellt die beschäftigungspolitische Orientierung sowie die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und unterwertiger Beschäftigung in den Vordergrund (§ 1 Abs. 1 ASFG). Die in Abs. 2 genannten Einzelziele entsprechen im wesentlichen der bisherigen Ausrichtung des AFG. Zu Recht wird die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit als eigenständiges Ziel genannt, das 1969 noch so selbstverständlich war, daß man es nicht ausdrücklich erwähnte. Nicht nachvollziehbar ist, warum im Vergleich zum geltenden AFG die Förderung der beruflichen Beweglichkeit der Erwerbstätigen (§ 2 Nr. 2 AFG alt) als ausdrückliche Zielbestimmung entfallen ist.) Von einem Gesetz, dessen zentraler Reformanspruch die Einbeziehung der Strukturförderung ist, würde man zudem bei der Formulierung der grundlegenden Zielbestimmungen eine aktivere Haltung zu Strukturwandel und Strukturpolitik erwarten.)

Die Grundorientierung des ASFG läßt sich bezeichnen mit den Stichworten "Aktivierung" und "Integration". Die aktive Arbeitsmarktpolitik soll ausgeweitet und stabilisiert werden, und mit dieser Politik sollen möglichst alle erreicht werden, die arbeitsmarktpolitischen Hilfen bedürfen. Wohl nicht zuletzt bedingt durch die - im Vergleich zum AFRG - frühere Entstehung des Entwurfs ist die Instrumentierung des ASFG teilweise ziemlich traditionell und dem bisherigen AFG verhaftet. Hilfen zur beruflichen Neuorientierung und Selbstaktivierung sowie die Schaffung von Übergängen zwischen arbeitsmarktpolitisch geförderten Maßnahmen und regulärer Beschäftigung im "ersten Arbeitsmarkt" sollten stärker akzentuiert werden.

» Hier scheint es sich um ein Redaktionsversehen zu handeln. Bei den Umschulungsmaßnahmen wird die Zielsetzung der beruflichen Beweglichkeit ausdrücklich aufgenommen (§59 Abs. 1 ASFG).

» Die Formulierung in § 1 Abs. 2 Nr. 6 ASFG entspricht fast wörtlich dem § 2 Nr. 3 AFG und orientiert auf reaktiven Nachteilsausgleich, nicht auf Strukturförderung. Aktiver ist dagegen die Orientierung bei den Einzelinstrumenten der Beschäftigungsförderung (§§75 Abs. 3; 88 Abs. 2 ASFG).

Verhältnis passive/aktive Arbeitsmarktpolitik

Zwischen "aktiver" und "passiver" Arbeitsmarktpolitik sollte es keine absolute Trennung geben. Abgesehen von Entgeltersatzleistungen, die gerade für den Rückzug vom Arbeitsmarkt¹⁾ oder das Festhalten an einem bestehenden Arbeitsverhältnis trotz Arbeitsmangel¹⁾ gezahlt werden, sollten auch "passive" Leistungen mit der Aktivierung der Leistungsbezieher verbunden werden. Nur soweit unter "aktiver Arbeitsmarktpolitik" Maßnahmen verstanden werden, die den Status der Arbeitslosigkeit unterbrechen und folglich Arbeitslosengeld oder -hilfe durch andere Formen der Unterhaltssicherung ablösen, stellen "aktiv" und "passiv" eine Alternative dar. Diese Alternative stellt sich auf zwei Ebenen:

- (1) auf der individuellen Ebene der Handlungsoptionen, die arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen offenstehen, sowie der Anreize und Sanktionen, die diese oder jene Handlungsoption nahelegen oder von ihr abschrecken;
- (2) auf der Ebene der Verwendung finanzieller Ressourcen der Arbeitsmarktpolitik und der Gewichtung der Verwendungsarten, u.U. auch der Aufbringung der Mittel für die eine oder andere Verwendungsart.

Auf beiden Ebenen sollte die aktive Orientierung Vorrang vor der passiven haben.

"Aktive" und "passive" Handlungsoptionen der Leistungsbezieher - Anreizstruktur der Arbeitsmarktpolitik

Aktivität ist das selbstbewußte und selbstgesteuerte Handeln von Individuen. Zu echter, nicht nur geheuchelter Aktivität ist durch Sanktionen und Zwang niemand zu motivieren. Ebenso wenig ist aktives Verhalten auf dem Arbeitsmarkt allein durch finanzielle Anreize sicherzustellen, da menschliches Verhalten nicht ausschließlich monetären Kalkülen folgt. Jedoch dürfen die Signale, die durch die finanziellen Bedingungen gesetzt werden, nicht in die falsche Richtung weisen. Das Ensemble von Handlungsoptionen, die die Arbeitsmarktpolitik dem Einzelnen eröffnet, muß eine insgesamt stimmige Anreizstruktur aufweisen, die erwünschtes Verhalten belohnt.

Folglich sollte die Unterhaltssicherung bei Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf höherem Niveau erfolgen als bei Arbeitslosigkeit; sie sollte andererseits das in regulärer Beschäftigung erzielbare Nettoeinkommen nicht übersteigen. Zwischen verschiedenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann differenziert werden. Z.B. ist es sachgerecht, wenn das Unterhaltsgeld bei Maßnahmen der Weiterbildung niedriger ist als das Nettoeinkommen aus Beschäftigungsmaßnahmen, weil die Teilnehmer der Weiterbildung eine für sie kostenlose Dienstleistung erhalten, während die Teilnehmer von Beschäftigungsmaßnahmen ihrerseits eine produktive Arbeitsleistung erbringen. Bei der Beschäftigungsförderung in Arbeitsverhältnissen sind neben der arbeitsmarktpolitischen Anreizstruktur auch die Rückwirkungen auf das System der Tarifautonomie und der Verbands- und Verhandlungsstrukturen am Arbeitsmarkt zu beachten.

¹⁾ Dieses gilt für den "Normalfall" der Kurzarbeit, also die konjunkturbedingte Kurzarbeit nach §63 Abs. 1 AFG.

Im derzeit geltenden AFG wie im AFRG-Entwurf der Regierungskoalition ist das Erfordernis der sachgerechten Anreizhierarchie verletzt, indem das Unterhaltsgeld bei Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen nicht höher ist als das Arbeitslosengeld. Demgegenüber will das ASFG eine auf die Aktivierung von Arbeitslosen gerichtete Anreizhierarchie wiederherstellen durch ein gegenüber passiven Lohnersatzleistungen erhöhtes Unterhaltsgeld und Wiedereinführung der tariflichen Entlohnung in geförderten Beschäftigungsmaßnahmen.

Zum Verhältnis von Aufwendungen für Lohnersatzleistungen und für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitslosigkeit beenden und die Chancen auf Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung erhöhen, sollten Vorrang haben vor der "passiven" Finanzierung von Arbeitslosigkeit - wobei letztere als sozialpolitische Auffanglinie und als "Schmiermittel" des Arbeitsmarktes (siehe 1.1.1) auch bei aktiver Orientierung der Arbeitsmarktpolitik unverzichtbar bleibt. Hinsichtlich des "Aktivitätsgrades" der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben liegt Deutschland im internationalen Vergleich im Mittelfeld. Jedoch ist bei uns die aktive Arbeitsmarktpolitik durch ihren prozyklischen und damit problemverschärfenden Verlauf gekennzeichnet. Dieses hängt einerseits mit dem Mechanismus ihrer Finanzierung, andererseits mit der Ausgestaltung der aktiven Maßnahmen als "Kann-Leistungen" zusammen.¹⁾ Die Diskontinuität der aktiven Arbeitsmarktpolitik, ihre quantitative und qualitative Kurzatmigkeit und das Fehlen von Planungssicherheit für ihre Träger sind mindestens ebenso problematisch wie ihr unzureichendes Niveau. Oft kam es vor, daß die zunächst durch Bremsmanöver ausgetrocknete arbeitsmarktpolitische Landschaft Schwierigkeiten hatte, anschließend für kurze Zeit wieder reichlich vorhandene Mittel sinnvoll in Maßnahmen umzusetzen. Die Gleichzeitigkeit von Mangel und Verschwendung ist ein typisches Kennzeichen kameralistischer und an Haushaltsjahre gebundener Ausgabenpolitik. Für die aktive Arbeitsmarktpolitik heißt das, daß Verstetigung und Verlässlichkeit einerseits und die Steigerung des Aktivitätsgrades andererseits gleichrangige Ziele sind.

Im Koalitionsentwurf wird der "Vorrang der aktiven Arbeitsförderung" (Überschrift zu § 5 AFRG) in eigentümlicher Weise verkürzt auf die Vermeidung sonst erforderlicher Entgeltersatzleistungen (§ 5). Durch Reduzierung von Arbeitsmarktpolitik auf das Versicherungsprinzip mutiert die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, zur fiskalischen Zielsetzung, Lohnersatzleistungen einzusparen. Die wünschenswerte Nebenwirkung wird zum Hauptzweck. Im Umkehrschluß wird von den meisten Leistungen aktiver Arbeitsförderung ausgeschlossen, wer keinen Anspruch auf Entgeltersatzleistungen hat. Daß dann andererseits die haushaltsrechtliche Deckungsfähigkeit der aktiven durch eingesparte passive Ausgaben nicht vorgesehen ist, ist inkonsequent.

Über das Niveau aktiver Maßnahmen oder den Anteil der Ausgaben dafür sagt der Koalitionsentwurf nichts. Ansprüche auf aktive Leistungen werden noch mehr als im derzeitigen AFG zur nur noch dekorativen Ausnahme. Da an der Finanzierung nichts geändert wird, wird die aktive Arbeitsmarktpolitik dem bisherigen prozyklischen Mechanismus unterworfen bleiben. Aufgrund der haushaltspolitischen Absicht, den Bundeszuschuß auf Null zu reduzieren, werden die Schwankungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem Willen der Koalition künftig auf niedrigerem Niveau stattfinden.

Der Entwurf der SPD-Fraktion geht über das geltende AFG in grundlegender Weise hinaus, indem er Regelbindungen sowohl für den Anteil der aktiven Ausgaben (§ 287 Abs. 1 ASFG) als auch für den Bundeszuschuß zum Haushalt der BA vorsieht (§§ 254 Abs. 2 und 256 Abs. 1 ASFG). Diese Regelbindungen würden im Zusammenwirken eine antizyklische Arbeitsmarktpolitik ermöglichen, d.h. die aktive Arbeitsmarktpolitik könnte ausgeweitet werden, wenn die Arbeitslosigkeit zunimmt. Die aktive Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wird dadurch erleichtert, daß Einsparungen bei Arbeitslosengeld oder -hilfe zugunsten beschäftigungsfördernder Maßnahmen verwendet werden können (§ 287 Abs. 3 ASFG). In Richtung einer Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik wirkt auch, daß Arbeitslose nach entsprechender Dauer der Arbeitslosigkeit einen individuellen Anspruch auf aktive Förderung erhalten sollen (§§ 44 Abs. 1 Satz 1 und 78 Abs. 1 ASFG).

Verbindung von Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik

Bei der Verbindung von Arbeitsmarkt- und regionaler Strukturpolitik geht es darum, in pragmatischer Weise Synergiepotentiale zwischen zwei Politikfeldern nutzbar zu machen. Dabei sind die Eigenarten dieser Politiken und die Eigenständigkeit der in beiden Feldern verantwortlichen Akteure zu berücksichtigen. In beiden Politikbereichen sind jeweils Bund (bzw. BA), Länder und Gemeinden bzw. Kreise in vielfältiger Weise tätig. Eine Reform des AFG kann nicht mehr bewirken, als die Instrumente der BA für strukturpolitische Zielsetzungen und Förderprogramme **"anschlußfähig"** zu machen. Eine AFG-Reform kann nicht die Probleme lösen, die in der unzureichenden Berücksichtigung von beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen im Instrumentarium und den Förderungskriterien der Strukturpolitik begründet sind. Letztere bleiben hier folglich ausgeklammert, obwohl sich über die mangelnde Anschlußfähigkeit der Strukturpolitik ebensoviel Kritisches sagen ließe.

Die Anschlußfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik für die Strukturpolitik kann in folgenden Dimensionen diskutiert werden:¹⁾

- (1) Soweit regionale Strukturpolitik die Begleitung von regionalwirtschaftlich bedeutsamen Unternehmen bei der Bewältigung des Strukturwandels beinhaltet, fällt der Arbeitsmarktpolitik die Rolle zu, die Arbeitskräfte und die Personalwirtschaft der Unternehmen in diesem Prozeß zu unterstützen. Diese Dimension der Synergie von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik wird als präventive und betriebsnahe Arbeitsmarktpolitik im Abschnitt 1.4 ausführlicher behandelt.
- (2) Soweit regionale Strukturpolitik auf die Verbesserung der wirtschaftsrelevanten Infrastruktur gerichtet ist, können arbeitsmarktpolitisch geförderte Beschäftigungsmaßnahmen bei der Realisierung öffentlicher Bauvorhaben oder zur Erbringung struktureller Dienstleistungen einbezogen werden. Der Einsatz von Arbeitslosen bei "öffentlichen Arbeiten" hat eine lange Tradition, die zuletzt bei der Bewältigung des Strukturbruchs in den neuen Bundesländern in großem Maßstab wiederbelebt wurde.²⁾

¹⁾ Erfahrungen in bescheideneren Größenordnungen liegen aus der regionalisierten Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik in NRW vor.

- (3) Eine Verknüpfung der Dimensionen (1) und (2) ist gegeben, wenn von Betriebsstillegungen Betroffene unmittelbar in Beschäftigungsmaßnahmen aufgefangen werden, die der Sanierung und Wiedernutzbarmachung des Standortes dienen. Zur Beurteilung der Möglichkeiten und der Grenzen derartiger Strategien läßt sich auf die Erfahrungen der ostdeutschen "Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung" (ABS-Gesellschaften) zurückgreifen.
- (4) Schließlich gehört zur regionalen Strukturpolitik die Förderung marktnaher Innovationen und die Vorbereitung und Förderung erwerbswirtschaftlicher Aktivitäten. Für die Arbeitsmarktpolitik könnte dieses bedeuten, geförderte Beschäftigung für Entwicklungsarbeiten und für die Vorbereitung von Existenzgründungen zu nutzen, generell die Existenzgründung Arbeitsloser und von Arbeitslosigkeit Bedrohter auszubauen, im Falle von Betriebsstillegungen die Erhaltung von lebensfähigen Betriebsteilen durch Ausgründungen zu fördern und bei der Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt verstärkt mit neugegründeten, expandierenden Unternehmen zu kooperieren.

Reformbedarf für die Arbeitsmarktpolitik ergibt sich überall dort, wo ihre Orientierung und ihr Regelwerk die Verwirklichung der o.g. Synergien behindert. Aufgrund der Erfahrungen der Praxis lassen sich folgende Problemzonen der Anschlußfähigkeit von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik benennen:

Inkompatibilität der Zeitstrukturen

Die Planungs- und Realisierungszeiträume für strukturpolitische Vorhaben sind um ein Vielfaches länger als die Planungshorizonte, auf die sich arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsträger unter den derzeitigen Rahmenbedingungen orientieren können. Die Einbeziehung von Beschäftigungsprojekten bei Vorhaben zur Verbesserung der regionalen Infrastruktur scheitert folglich u.a. daran, daß die Akteure der Strukturpolitik sich nicht darauf verlassen können, daß ein in die Gesamtplanung integriertes Beschäftigungsprojekt zum Zeitpunkt der Realisierung noch förderbar und finanzierbar sind und daß ein als Partner vorgesehener Beschäftigungsträger dann noch existiert. Die Folge ist, daß die Planer strukturpolitischer Vorhaben Beschäftigungsprojekten bestenfalls dekorative Nischen einräumen, in denen zeitliche Verzögerungen das Gesamtvorhaben möglichst wenig tangieren.

Die Zeitstrukturen der Arbeitsmarktpolitik lassen sich kennzeichnen durch die Stichworte

- Kurzatmigkeit der Gesetzgebung ("Novellierungs-Aktionismus");
- zyklisches Ausgabeverhalten der Bundesanstalt für Arbeit, teils bedingt durch die dysfunktionale "Jahresmechanik" öffentlicher Haushalte ("Herbstfieber"), teils durch Mängel im Controlling von Mittelbindung und -abfluß und daraus resultierende Fehlsteuerungen, sowie schließlich durch den prozyklischen Grundmechanismus der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. 1.2.2);
- zu kurze Bewilligungszeiträume für Maßnahmen - denkbar wären Bewilligungen bestimmter Maßnahmen mit Laufzeiten von etwa 5 Jahren, jedoch mit jährlichem Austausch der Hälfte der Beschäftigten;
- zu kurzfristige Bewilligungen: Es ist heute unmöglich, eine verbindliche Förderzusage für eine Maßnahme zu erhalten, die erst in Jahresfrist oder noch später beginnen soll.

In diesen Zeitstrukturen sind die Träger arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung zur ständigen Improvisation gezwungen. Management-Kapazitäten konzentrieren sich auf die Sicherung der Förderung statt auf die strategische Ausrichtung der Projektplanung und die qualifizierte Ausführung der übernommenen Aufträge. Deshalb sind Beschäftigungsträger heute keine ernstgenommenen Partner der Strukturpolitik.

Inkompatibilität der Förderkriterien

Grundlegende Bedingungen des traditionellen Instruments arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung, der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, sind die Kriterien des "öffentlichen Interesses" und der "Zusätzlichkeit". Arbeiten werden nur dann als im öffentlichen Interesse liegend betrachtet, wenn sie der Allgemeinheit, d.h. einem grundsätzlich unbegrenzten Personenkreis zugute kommen.⁾⁾ Die immer wieder zu Recht geforderte Orientierung der arbeitsmarktpolitisch geförderten Beschäftigung auf den "ersten Arbeitsmarkt" und auf erwerbswirtschaftliche Unternehmen als diejenigen Akteure, die allein die wirtschaftliche Basis für dauerhafte Arbeitsplätze schaffen können, scheitert zum großen Teil daran, daß Erwerbswirtschaft an Privatinteressen gebunden ist. Z.B. sind Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten heute nicht als ABM förderbar, wenn sie nicht einem unbegrenzten Personenkreis zur Verfügung stehen, sondern privatwirtschaftlich verwertet werden sollen - obwohl sie ja in unserer Wirtschaftsordnung nur durch private Verwertung Dauerarbeitsplätze schaffen können. Diese Beschränkung gilt erst recht, wenn die Arbeiten unmittelbar auf eine Unternehmensgründung zielen, also z.B. Marktrecherchen und die Entwicklung von Unternehmens- und Finanzierungskonzepten beinhalten.

Die strukturpolitische Nutzung arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung im Sinne unmittelbarer Wirtschaftsförderung scheidet also weitgehend aus. Es bleibt die Einbeziehung von Beschäftigungsmaßnahmen in öffentliche Infrastrukturvorhaben, i.d.R. also Bauvorhaben verschiedenster Art einschließlich Garten- und Landschaftsbau. Hier ist das öffentliche Interesse an den zu leistenden Arbeiten unzweifelhaft. Stattdessen bereitet nun die "Zusätzlichkeit" erhebliche Probleme.⁾⁾ Wo trotz dieser Schwierigkeiten die Einbeziehung von arbeitsmarktpolitisch geförderten Beschäftigungsprojekten in Infrastrukturvorhaben und die Kombination von Fördermitteln der Arbeitsmarkt- und der Strukturpolitik gelingt, zeigt die Praxis folgendes **Dilemma**:

-
- ⁾⁾ Dagegen ist beim Pauschalisierten Lohnkostenzuschuß zur Arbeitsförderung (§§ 249h/242s) das öffentliche Interesse nur implizit durch Aufzählung der förderbaren Tätigkeitsfelder definiert. Vor allem im Tätigkeitsfeld "Umweltverbesserung" können Privatunternehmen dann als Nutznießer der Arbeiten zum Zuge kommen, wenn sie zu einer umweltrelevanten Maßnahme wie z.B. dem Abbruch von Altanlagen und -gebäuden nicht gesetzlich verpflichtet sind.
 - ⁾⁾ Wenn bereits ein Beschluß der politisch zuständigen Gremien über die Durchführung eines Bauvorhabens gefaßt wurde, ohne einen Teil davon von der Realisierung eines arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsprojekts abhängig zu machen, dann muß die nachträgliche Einbeziehung von ABM durch die Arbeitsverwaltung oft negativ beurteilt werden, weil die Arbeiten aufgrund des vorliegenden Beschlusses auch ohne ABM-Förderung durchgeführt worden wären. Definiert man dagegen wirklich "zusätzliche" Arbeiten, so sind diese u.U. wenig sinnvoll und führen in Nischen und arbeitsmarktpolitische Sackgassen. Zudem sind maschinen- und materialintensive Arbeiten durch arbeitsmarktpolitische Förderung allein nicht zu finanzieren - aber die verfügbaren Finanzmittel der Strukturpolitik sind bereits durch den "notwendigen" Teil des Vorhabens vollständig gebunden.

- (1) Wenn leistungsfähige Arbeitskräfte beschäftigt werden, also z.B. - wie 1991/92 massenhaft in den neuen Bundesländern praktiziert - soeben erst durch Massenentlassungen und Betriebsstillegungen Freigesetzte, kann eine Produktivität von 70-80% vergleichbarer Privatfirmen erreicht werden. Arbeitsmarktpolitische Förderung erweitert folglich den Handlungsrahmen der Strukturpolitik und ermöglicht die Durchführung wirklich "zusätzlicher" Arbeiten. Es erhebt sich aber sofort die ordnungspolitische Kritik, man solle diese Arbeiten und Finanzmittel doch besser an Privatfirmen und ohne arbeitsmarktpolitische Auflagen vergeben, so daß Arbeitsplätze im "ersten Arbeitsmarkt" entstehen.
- (2) Wenn dagegen Problemgruppen wie Langzeitarbeitslose und Jugendliche ohne Ausbildung und Arbeitserfahrung beschäftigt werden, dann beträgt die unmittelbare Produktivität bestenfalls 50%, unter Berücksichtigung höherer Fehlzeiten und höherer Anteile von Qualifizierung während der Arbeitszeit etwa 30%. Unter diesen Bedingungen decken die üblichen ABM-Fördersätze gerade das Leistungsdefizit der beschäftigten Personen ab, während die übrigen Kosten aus anderen Quellen, z.B. Auftragsmitteln der Strukturpolitik gedeckt werden müssen. Die arbeitsmarktpolitische Förderung ermöglicht, daß Angehörige von Problemgruppen in sinnvolle Arbeitsvorhaben integriert werden, und sie schafft auch zusätzliche Beschäftigung. Aber sie führt nicht zu zusätzlichen Arbeitsergebnissen. Die Realisierung derartiger Vorhaben verlangt daher von den Beschäftigungsträgern und der Arbeitsverwaltung erhebliche Interpretationskünste bei der Formulierung und Bearbeitung von Förderanträgen.

Zwischen Zielgruppenorientierung und Strukturwirksamkeit arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung besteht ein Zielkonflikt, da letztere die verlässliche Erreichung von Arbeitszielen in definierter Qualität und zu planbaren Zeitpunkten voraussetzt. Bei enger Auslegung des Zusätzlichkeitskriteriums ist dieser Zielkonflikt nicht mehr lösbar.

Inkompatibilität der Verkehrsformen

Öffentliche Infrastrukturvorhaben werden umgesetzt durch Beauftragung privatwirtschaftlicher Unternehmen. Diese werden gefunden durch Ausschreibungen, die strengen Vorschriften unterliegen (VOB, Wettbewerbsrichtlinien der EU). I.d.R. müssen Angebote mehrerer Wettbewerber eingeholt werden. Kommt es dann zur Auftragsvergabe, richten sich die Rechtsbeziehungen zum Unternehmer nach dem Zivilrecht. Der Unternehmer erstellt ein Werk oder erbringt eine Leistung zum vereinbarten Preis und erzielt hierbei je nach Tüchtigkeit und Glück einen Überschuß oder Verlust. Das betriebliche Rechnungswesen unterliegt den Anforderungen des Steuer- und ggf. des Handelsrechts.

Arbeitsmarktpolitische Förderung von Beschäftigungsmaßnahmen erfolgt auf Antrag des Maßnahmeträgers. Träger stehen potentiell in Konkurrenz um knappe Fördermittel, wobei die Beurteilung der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit der Maßnahme und die "Unterbringung" von Zielgruppen vorrangige Entscheidungskriterien der Arbeitsverwaltung sind. Finanziert wird eine Tätigkeit ("Arbeiten"), nicht das Ergebnis dieser Tätigkeit. Es werden nach öffentlichem Zuwendungsrecht Zuschüsse zu vorab errechneten Ausgaben bewilligt, nicht Werklohn für definierte Leistungen zugesichert. Die Zuschüsse erfolgen nach dem Fehlbedarfsprinzip, Ausgaben sind durch Verwendungsnachweise detailliert nachzuweisen, und die Erzielung von Überschüssen wird bei Minderausgaben oder Mehreinnahmen durch Kürzung der Zuschüsse verhindert. Mehrausgaben sind dagegen nur unter bestimmten Bedingungen zuschufähig. Förderungen aus verschiedenen Quellen und von verschiedenen Stellen, die unabhängig voneinander ihre Entscheidungen treffen, dürfen im Ergebnis nicht mehr als 100% der Ausgaben ausmachen, müssen in der Praxis die Ausgaben aber zu 100% decken.¹⁾ Das betriebliche Rechnungswesen unterliegt den Anforderungen der Kameralistik, wobei für verschiedene Förderungsgeber und -zwecke getrennt abzurechnen ist.

Die Verbindung arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung mit Fördermaßnahmen der regionalen Strukturpolitik setzt i.d.R. voraus, daß der Träger beide Eigenschaften vereint: Unternehmer im Rahmen privatrechtlicher Auftragsverhältnisse und arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsträger im Rahmen öffentlicher Zuschuförderung zu sein. Beide Eigenschaften sind schon rechtlich schwer vereinbar, wobei das hier nicht näher zu behandelnde Steuerrecht erhebliche zusätzliche Probleme schafft. In wirtschaftlicher Betrachtung passen beiden Eigenschaften überhaupt nicht zusammen: Beschäftigungsträger, die sich durch Beteiligung an öffentlichen Vorhaben den Realitäten des Wirtschaftslebens stellen wollen, sind vor Finanzierungslücken nicht geschützt, wohl aber gehindert, für derartige Fälle Reserven aufzubauen.

In der Praxis integrierter Projekte erfordert die Inkompatibilität der Verkehrsformen und Finanzierungslogiken der regionalen Struktur- und der Arbeitsmarktpolitik von den Trägern eine erhebliche Kreativität im Rechnungswesen und bei der Erstellung der Verwendungsnachweise, die sich nur hart am Rande einer formal verstandenen Legalität ausreichend entfalten kann. Einen Ausweg bieten eigenständige intermediäre Organisationen für das Management integrierter Projekte, die zwischen regionaler Strukturpolitik und Beschäftigungsträgern vermitteln und ihnen das Unternehmerrisiko abnehmen. Da das AFG derartige Organisation nicht kennt und nicht fördert, sind sie nur als Agenturen der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik eines Bundeslandes oder der Kommunen und Kreise einer Region denkbar.

Beitrag der Gesetzentwürfe zur Anschlußfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik an die regionale Strukturpolitik

Der Koalitionsentwurf nimmt so gut wie keines der oben dargelegten Probleme auf und braucht dieses auch nicht zu tun, da die Verbindung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik nicht zu seinen allgemeinen Zielsetzungen gehört. Selbst der eher defensive Anspruch des bisherigen AFG, "nachteilige Folgen, die sich ... aus wirtschaftlichen Strukturwandlungen ergeben können" zu kompensieren (§ 2 Nr. 3 AFG alt), wird aufgegeben. Lediglich bei den Zielsetzungen einzelner Instrumente heißt es z.B., daß ABM bevorzugt zu fördern sind, "wenn durch sie die Voraussetzungen für die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen erheblich verbessert werden ... oder sie strukturverbessernde Arbeiten vorbereiten oder ergänzen" (§ 258 Abs. 2 AFRG).

Wie diese Ziele realisiert werden sollen, bleibt jedoch völlig unklar. Die strukturelle Orientierung der Verstärkten Förderung von ABM (§ 96 Abs. 1 Satz 3 AFG alt) wird nicht übernommen. Die bestehenden, bisher teilweise in den Anordnungen konkretisierten Restriktionen der ABM-Förderung werden nunmehr gesetzlich präzisiert (öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit - § 259 AFRG) oder sogar verschärft (Förderungsdauer - § 265 AFRG). Die Tätigkeitsfelder beim Pauschalisierten Lohnkostenzuschuß zur Arbeitsförderung (jetzt: "Strukturanpassungsmaßnahmen" werden nicht erweitert (§§ 271 und 416 AFRG).

Positiv ist beim Pauschalisierten Lohnkostenzuschuß hervorzuheben, daß nunmehr sowohl öffentliches Interesse als auch Zusätzlichkeit durch den Katalog von Tätigkeitsfeldern als gegeben unterstellt werden (Begründung zu § 271 AFRG). Bei ABM im gewerblichen Bereich, zu dem die Arbeiten bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben i.d.R. zu rechnen sind, wird die schon immer vorrangig angestrebte Vergabe von Arbeiten nunmehr dadurch erleichtert, daß mit der Vergabe verbundene Mehraufwendungen durch das Instrument der Verstärkten Förderung abgedeckt werden können (§ 264 Abs. 1 AFRG).

Der Entwurf der SPD-Fraktion erhebt mit der Bezeichnung "Arbeits- und Strukturförderungs-gesetz" die Verbindung dieser beiden Politikbereiche zum Programm. Die regionale Abstimmung der arbeitsmarkt- und strukturellen Akteure wird ausdrücklich vorgesehen (§ 7 Abs. 1 ASFG). Die Verwaltung von arbeitsmarktpolitischen Fördermitteln der Bundesländer durch die jeweiligen Landesarbeitsämter wird allgemein - und nicht nur wie bisher bei der verstärkten ABM-Förderung (§ 96 Abs. 3 Satz 2 AFG alt) - als Möglichkeit vorgesehen (§ 8 ASFG).

Der ASFG-Entwurf mildert das Problem inkompatibler Zeithorizonte von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik durch die Regelbindung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. 1.2.2), wodurch eine größere Stetigkeit auch der Beschäftigungsmaßnahmen zu erwarten ist. Die Dauer der ABM-Förderung bleibt weiterhin Anordnungen der BA überlassen (§ 75 Abs. 6 ASFG) und damit offen für Regelungen, die die Anschlußfähigkeit an strukturelle Vorhaben sichern. Das Förderungskriterium der Zusätzlichkeit bei ABM wird im Interesse insbesondere der Strukturverbesserung geöffnet für flexible Ausnahmeregelungen, die im regionalen Konsens zu treffen sind (§ 75 Abs. 4 und 5 ASFG). Beim Pauschalisierten Lohnkostenzuschuß wird nunmehr die Strukturverbesserung zum obersten Ziel erhoben ("Strukturverbessernde Arbeiten" - § 88 Abs. 1 ASFG), und der Katalog der förderbaren Arbeiten wird erweitert auf die "wirtschaftsnahe regionale Infrastruktur einschließlich Forschung und Entwicklung" (§ 88 Abs. 2 ASFG). *Es bleibt bei den Erfordernissen der Dringlichkeit und Zusätzlichkeit (alsbald durchzuführen, aber ohne Förderung nicht alsbald durchführbar) nach dem Vorbild des § 249h AFG (alt).*

Das Problem der Wirtschaftsferne bisheriger Beschäftigungsförderung wird angegangen durch das neue Instrument der "Zielgruppenbezogenen Projekte" (§§ 84ff. ASFG), die wirtschaftlich ausgerichtet sein können, Produkte und Leistungen zu Marktpreisen anbieten müssen und dabei Überschüsse zur Eigenfinanzierung und zur Vorbereitung künftiger Unabhängigkeit von Förderung behalten dürfen (§ 86 Abs. 5 ASFG). Sofern dieses Ziel erreicht wird, leistet das Instrument einen Beitrag zur Entstehung neuer Unternehmen und Arbeitsplätze (vgl. 3.2.1).

Vorbeugung gegen Arbeitslosigkeit - präventive und betriebsnahe Arbeitsmarktpolitik

Eine präventive Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik geht von der Überlegung aus, daß es besser und einfacher sei, das Eintreten von Arbeitslosigkeit zu verhindern, als aus der Arbeitslosigkeit heraus die Wiedereingliederung in Beschäftigung zu fördern. Diesem Ziel diene im bisherigen AFG vor allem die Weiterbildung der Beschäftigten, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind oder über keinen beruflichen Abschluß verfügen.⁾⁾ Hinter diesem Ansatz steht ursprünglich die Vorstellung, durch Weiterbildung könne die Weiterbeschäftigung im bisherigen Betrieb gesichert werden, indem unzureichend qualifizierte Arbeitskräfte für die Anforderungen des technischen Wandels gerüstet werden. Mit diesem Ansatz läßt sich der individuellen Bedrohung Fehlqualifizierter begegnen, daß sie mangels Verwendbarkeit gegen qualifiziertere Arbeitskräfte ausgetauscht werden, aber nicht der Bedrohung durch Arbeitsplatzabbau im Zusammenhang mit dem sektoralen Strukturwandel.

Präventive Arbeitsmarktpolitik wird heute vielfach akzeptieren müssen, daß der Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes nicht zu verhindern ist. Ihr Ziel muß es dann sein, möglichst schon bei Bedrohung von Arbeitsplatzverlust erforderliche Hilfen zu bieten, die in neue Beschäftigung führen und Arbeitslosigkeit vermeiden oder zumindest auf reine Sucharbeitslosigkeit beschränken. Hieraus ergibt sich, daß präventive Arbeitsmarktpolitik betriebsnah ausgelegt sein muß. Dieses betrifft die Zusammenarbeit sowohl mit Personal abbauenden Betrieben als auch potentiellen neuen Arbeitgebern. Präventive Arbeitsmarktpolitik im Zusammenhang mit betrieblichem Personalabbau ist darauf angewiesen, daß künftig auch die Betriebe ihre Verantwortung gegenüber den zu Entlassenden nicht allein durch monetäre, konsumtiv zu verwendende Kompensationen, sondern durch eine "Aktivierung der Sozialpläne" wahrnehmen. Die Betriebe sollten sich an der Organisation oder Finanzierung von Maßnahmen beteiligen, die Arbeitslosigkeit vermeiden und den Weg in neue Arbeit ebnen (vgl. 3.2.6).

Tatsächlich besteht auf diesem Gebiet eine vergleichsweise große Übereinstimmung zwischen den vorgelegten Reformvorschlägen. Beide Gesetzentwürfe wollen die "Bedrohung von Arbeitslosigkeit" als Förderungsvoraussetzung der Weiterbildung von noch Beschäftigten weiter fassen als im bisherigen AFG (§ 17 AFRG; § 15 Nr. 4 ASFG; im Gegensatz zu § 42a Abs. 1 Satz 2 AFG alt). Die Nutzung der strukturbedingten Kurzarbeit⁾⁾ für berufliche Neuorientierung, Qualifizierung und Anbahnung neuer Arbeitsverhältnisse wird ausgebaut (§ 175 Abs. 1 Satz 2 und § 177 Abs. 1 Satz 4 AFRG; §§ 99 Abs. 4 und 102 ASFG). Der unmittelbare Übergang aus bedrohter oder beendeter betrieblicher Beschäftigung in geförderte Beschäftigungsmaßnahmen wird weiterhin durch einen Pauschalisierten Lohnkostenzuschuß gefördert ("Strukturverbessernde Arbeiten" - § 88 ASFG; "Strukturanpassungsmaßnahmen" - §§ 270ff. AFRG). Beide Gesetzentwürfe versuchen, die künftige Sozialplanpolitik in eine aktivere Richtung zu lenken durch Weiterbildungsförderung im Rahmen eines Interessenausgleichs (§ 73 Abs. 4 ASFG), Beschäftigungsmaßnahmen als "Zuschuß bei Personalabbau" (§ 89 ASFG) oder durch die hinsichtlich der Art der Maßnahmen sehr offen gehaltenen "Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen" (§§ 252ff. AFRG - vgl. 3.2.6).

⁾⁾ Einigkeit bestand in der Phase des Referentenentwurfs für das AFRG auch noch darin, das Instrument der "strukturbedingten Kurzarbeit" in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit auf Dauer im Gesetz zu installieren, d.h. auf die bisherige Befristung des §63 Abs. 4 AFG zu verzichten - nunmehr aber sieht der Koalitionsentwurf erneut eine Befristung bis zum 31.12.2002 vor (§ 175 Abs. 1 AFRG).

Das AFRG will die Wende in der Sozialplanpolitik zusätzlich dadurch herbeiführen, daß der klassische "Abfindungs-Sozialplan" unattraktiv gemacht wird. "Entlassungsentschädigungen" sollen auf Lohnersatzleistungen angerechnet werden (§ 140 AFRG), die maximale Bezugszeit des Arbeitslosengeldes wird erst mit 57 statt bisher 54 Jahren erreicht, und die "58er Regelung" (§ 105c AFG alt) soll entfallen. Gleichzeitig entfällt der bisherige § 128 AFG, der die Erstattungspflicht der Arbeitgeber bei Entlassung älterer Arbeitnehmer regelt. **Der Interessenkonflikt zwischen den Betrieben, die ihre Belegschaftsgrößen und -strukturen optimieren wollen, und der Arbeitsmarktpolitik, die die Folgelasten zu tragen hat, wird im AFRG nicht direkt ausgetragen, sondern durch Bestrafung der Opfer des Personalabbaus. Dieser Weg ist in höchstem Maße sozial unausgewogen und ungerecht.**

Finanzierung

Beide Reformentwürfe bleiben beim bisherigen Prinzip, den größten Teil der Ausgaben durch in der Höhe gleiche Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu finanzieren, die als Prozentsatz des Arbeitsentgelts bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung erhoben werden. Es bleibt dabei, daß die Arbeitslosenhilfe, ein dem Anteil der Arbeitslosenhilfebezieher entsprechender Anteil an den Kosten für Pauschalierte Lohnkostenzuschüsse zur Arbeitsförderung ("Strukturverbessernde" bzw. "Strukturanpassungsmaßnahmen"), beim AFRG auch das mit dieser Leistung verknüpfte neue Instrument der Arbeitnehmerhilfe, beim ASFG schließlich die Aussiedlerförderung vom Bund getragen werden. Und es bleibt im Prinzip dabei, daß der Bund darüberhinaus zum Haushalt der BA beiträgt. **Damit sind Diskussionen vom Tisch, aktive und passive Arbeitsmarktpolitik institutionell oder hinsichtlich der Finanzierung durch Beiträge bzw. Steuern aufzuspalten oder einzelne Instrumente wie die Weiterbildungsförderung aus Steuermitteln zu finanzieren.**¹⁾

Das ASFG will die Beiträge künftig durch jährliche Rechtsverordnung dem Finanzierungsbedarf anpassen (§§ 242 u. 243 ASFG), während das AFRG wie das AFG den Beitragsatz gesetzlich festlegt (§ 342 AFRG). Wie wir aus der bisherigen AFG-Praxis wissen, schützt auch dieses nicht vor Beitragserhöhungen.

Beide Entwürfe sehen die Erweiterung der Beitragspflicht für geringfügig Beschäftigte, das ASFG darüber hinaus Beiträge der Sozialversicherungsträger für arbeitslose Bezieher von Sozialhilfe sowie Beiträge des Bundes während erziehungs- oder pflegebedingter Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit vor. Dieses dient eher dem arbeitsmarktpolitischen Ziel, den Versicherungsschutz auszuweiten, und fällt für die Finanzierung der BA weniger ins Gewicht. Die entscheidende Neuerung, die der Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion vorsieht, ist der regelgebundene Bundeszuschuß, der von einem Ausgangsniveau von 8 Mrd. DM ausgeht, entsprechend der Lohn- und Gehaltsentwicklung dynamisiert wird und zusätzlich bei unzureichendem Wirtschaftswachstum eine antizyklische Komponente erhält (§§ 254 u. 256 ASFG). **Dieses ist die entscheidende Voraussetzung für die Aktivierung und Verstetigung der Arbeitsmarktpolitik, die der Gesetzentwurf anstrebt.**

Das AFRG steht dagegen ganz im Kontext der Unterordnung der Arbeitsmarktpolitik unter die Haushaltskonsolidierung. Auch die begrüßenswerten Neuerungen bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten sind stets unter dem Vorzeichen zu sehen, daß ihr Einsatz sich eher nach haushaltspolitischen Beschränkungen als nach der arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeit richten wird.

Arbeitsmarktpolitische Instrumente

Grundsätze

Rechtsanspruch oder Kann-Leistung

Eine aktive Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ist überzeugender, wenn den Arbeitsmarktteilnehmern Rechtsansprüche nicht nur auf passive, sondern auch auf aktive Leistungen eingeräumt werden. Derartige Regelungen sind als eine Selbstbindung zu verstehen, die zur Verstetigung und Stabilisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik beitragen kann. Grenzen der Einräumung von Rechtsansprüchen ergeben sich aus den oben (1.2.1) hinsichtlich der Anreizstruktur der Arbeitsmarktpolitik ausgeführten Grundsätzen. Die Wahrnehmung von Rechtsansprüchen auf aktive Maßnahmen darf nicht attraktiver sein als die aktive Arbeitssuche und die Annahme regulärer Arbeitsangebote. Aktive Arbeitsmarktpolitik muß vor allem auf die Aktivierung von Arbeitslosen bzw. der von Arbeitslosigkeit Bedrohten zielen und darf folglich nicht in einer automatischen Versorgung bestehen.

Das ASFG sieht bedingte Rechtsansprüche auf aktive Leistungen vor und trägt dadurch den genannten Grundsätzen Rechnung. Ein allgemeiner Anspruch auf aktive Förderung besteht nach einem halben Jahr der Arbeitslosigkeit (§ 44 Abs. 1 Satz 1 ASFG).¹⁾ Dabei hat die Qualifizierung Vorrang vor ABM (§ 40 Abs. 1 Satz 4 ASFG); ein Rechtsanspruch auf Zuweisung in eine ABM und damit auf ein der zugewiesenen Tätigkeit entsprechendes Einkommen besteht erst nach zwei Jahren Arbeitslosigkeit.²⁾ Auf Überbrückungsgeld zur Existenzgründung besteht Anspruch nach einem Vierteljahr der Arbeitslosigkeit, der geförderten Beschäftigung oder der strukturbedingten Kurzarbeit (§ 92 Abs. 4 ASFG). Bei der Berufsausbildungsbeihilfe (§ 51 ASFG) und beim Einarbeitungszuschuß für BerufsrückkehrerInnen (§ 72 Abs. 1 Satz 2 ASFG) bleibt es bei der bisherigen Regelung. Die übrigen aktiven Maßnahmen bleiben auch im ASFG Kann-Leistungen, weil bei der Entscheidung über ihre arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit überindividuelle Sachverhalte wie betriebliche Bedingungen und Situation des regionalen Arbeitsmarktes im Vordergrund stehen.

Der Koalitionsentwurf sieht keine neuen Rechtsansprüche auf aktive Förderung vor. Im Gegenteil wird nun sogar die berufliche Eingliederung Behinderter zur Kann-Leistung erklärt (§§ 97ff. AFRG).³⁾

Frauenförderung

¹⁾ Für ArbeitnehmerInnen, die das 27. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, besteht ein solcher Anspruch bereits nach einem Jahr.

²⁾ Dieses ist eine gravierende Verschlechterung gegenüber dem Referentenentwurf vom 15.4.96. Andererseits wurde die im Referentenentwurf "vergessene" Pflichtleistung des Eingliederungszuschusses für Berufsrückkehrer im Koalitionsentwurf in § 216 Abs. 2 eingefügt. **Dieses dürfte die letzte Pflichtleistung sein, die das AFRG noch kennt!**

Beide Gesetzentwürfe - wie auch das bisherige AFG - wollen Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen fördern und zu diesem Zweck - das ist neu - die zeitliche, inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung der Maßnahmen stärker den Lebensumständen der TeilnehmerInnen anpassen (§ 45 Abs. 2 Nr. 3 ASFG; § 8 Abs. 3 AFRG). Das ASFG will die Durchsetzung dieser Zielsetzung organisatorisch verankern durch eine 50-prozentige Frauenquote in den Gremien der BA (§ 261, 7 ASFG), die Einrichtung von "Stellen für Frauenerwerbsarbeit" auf allen Gliederungsebenen der BA und Sicherung der Beteiligung dieser Stellen (§§ 258, Abs. 1 u. 2; 40 Abs. 2). Demgegenüber sind die Aufgaben der "Beauftragten für Frauenbelange" im AFRG erheblich weniger konkret (§ 398 AFRG).

Im passiven Leistungsrecht bringt das ASFG für Frauen erhebliche Verbesserungen, indem die Beitragspflicht bei familienbedingten Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit fort dauert und vom Bund übernommen wird (§§ 226 Abs. 3-5; 234 Abs. 2 ASFG). Das AFRG bringt dagegen erhebliche Verschlechterungen, indem die Unterbrechungszeiten den versicherungspflichtigen Beschäftigungszeiten nicht mehr (wie derzeit - § 107, Abs. 5b u. c) gleichgestellt, sondern nur noch die Rahmenfrist verlängert wird - und zwar auf maximal 6 Jahre, unabhängig von den tatsächlich übernommenen Verpflichtungen (§ 124 Abs. 1 Nr. 2 AFRG).

Bei der Förderung der Berufsrückkehr durch Weiterbildung und Lohnkostenzuschüsse sehen beide Gesetzentwürfe Verbesserungen vor. Dabei geht das ASFG erheblich weiter als das AFRG, indem bei der Weiterbildung von einer vorherigen Beitragspflicht völlig abgesehen und die Tätigkeit im eigenen Haushalt einer Berufstätigkeit gleichgestellt wird (§ 65 Abs. 1 ASFG). Damit wird nicht nur die Berufsrückkehr, sondern auch der verspätete Berufseintritt gefördert.)

Desweiteren sind Frauen in besonderer Weise von der Behandlung atypischer Arbeitsverhältnisse im Arbeitsförderungsrecht betroffen. Das derzeitige AFG grenzt geringfügig und kurzzeitig Beschäftigte - und in besonders benachteiligender Weise mehrfach kurzzeitig Beschäftigte - aus seinem Schutzbereich aus. Dieses ist angesichts der Pluralisierung der Beschäftigungsformen nicht mehr mit dem sozialen Schutzzweck des Gesetzes zu vereinbaren.

Der Koalitionsentwurf verzichtet im Zuge der Integration des AFG in das SGB auf den Begriff der Kurzzeitigkeit und kennt nur noch den einheitlichen sozialversicherungsrechtlichen Begriff der Geringfügigkeit. Die Folgen sind ambivalent: Einerseits werden Beitragspflicht und Versicherungsschutz im AFRG deutlich ausgeweitet, indem alle nicht geringfügig Beschäftigten erfaßt und mehrere geringfügige Beschäftigungen zusammengerechnet werden. Andererseits schließt nunmehr schon eine Beschäftigung von 15 Wochenstunden oder mit einem Monatseinkommen von derzeit mehr als 590 DM den Bezug von Lohnersatzleistungen und die Registrierung als Arbeitsloser aus. Der Anspruch auf existenzsichernde Arbeit wird aufgegeben.

Stärker geschützt werden dagegen ArbeitnehmerInnen mit Teilzeit- und Mehrfacharbeitsverhältnissen. Wer eines von mehreren versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen verliert, erhält 6 Monate lang ein Teilarbeitslosengeld (§ 151 AFRG). Wer aus einem Teilzeitarbeitsverhältnis heraus arbeitslos geworden ist, braucht 6 Monate lang nicht zur Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung bereit zu sein, ohne dafür Gründe anzugeben (§ 119 Abs. 4 Nr. 3). Wer seinen Leistungsanspruch durch Teilzeitarbeit erworben hat oder weiterhin Teilzeit arbeitet, kann auch eine etwaige Weiterbildung in Teilzeit absolvieren (§ 154 Nr. 1b) u. c)). Dieser Status-Schutz für Teilzeitkräfte ist ausdrücklich zu begrüßen.

Der Entwurf der SPD-Fraktion bleibt bei der Unterscheidung von Kurzzeitigkeit und Geringfügigkeit, paßt aber die Kurzzeitigkeitsgrenze durch Absenkung auf 17 Stunden der allgemeinen Arbeitszeitentwicklung ein wenig an (§ 143 ASFG). Mehrere kurzzeitige Beschäftigungen werden zur Begründung der Beitragspflicht zusammengefaßt (§ 228 Satz 2 ASFG). Ein "Teilarbeitslosengeld" ergibt sich - wie im bisherigen AFG - implizit dann, wenn durch teilweisen Verlust ursprünglich mehrerer Beschäftigungen die Kurzzeitigkeitsgrenze unterschritten wird (§ 160 Abs. 5 ASFG). Für beitragsfreie Beschäftigungsverhältnisse oberhalb einer dynamisierten Bagatellgrenze wird eine Beitragspflicht der Arbeitgeber eingeführt (§ 233 Abs. 1 ASFG). Diese Beiträge führen nicht zum Erwerb von Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen, ermöglichen jedoch die Einbeziehung in originäre Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung.

Der Ansatz des AFRG ist gesetzestechnisch eleganter, trägt den veränderten Realitäten des Arbeitslebens besser Rechnung und weitert den Versicherungsschutz stärker aus als das ASFG. Abzulehnen ist jedoch, daß das AFRG durch seine Zumutbarkeitsregeln und seine Definition von Arbeitslosigkeit Abwärtskarrieren in Beschäftigungsverhältnisse knapp über der Geringfügigkeitsgrenze erzwingt.

Positiv hervorzuheben ist der integrative Ansatz des ASFG, der aktive Maßnahmen auch für geringfügig Beschäftigte zugänglich macht.

Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Hierzu wird auf die Ausführungen im Kap. 1., insbes. unter 1.2 verwiesen.

Neue Instrumente

Zielgruppengebundene Projekte (ASFG)

Das ASFG entwickelt mit den "Zielgruppengebundenen Projekten" (§§ 83 ff. ASFG) ein neues Instrument der Beschäftigungsförderung, das an die Erfahrungen einiger Bundesländer mit "Sozialbetrieben", "Sozialen Erwerbsbetrieben" oder "Arbeitsförderbetrieben" anknüpft. Mit diesem Instrument werden Beschränkungen des bisherigen Instruments "ABM" durchbrochen, indem eine längerfristige Förderungsperspektive gesichert und ausdrücklich auf die Teilnahme am Wirtschaftsleben orientiert wird.

Soweit damit die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen angestrebt wird, die nach dem Ende der Förderung am Markt bestehen können (§ 86 Abs. 5 ASFG), ist allerdings auf einen dem Instrument immanenten Zielkonflikt hinzuweisen. Zwischen der Konzentration auf "besonders benachteiligte Arbeitslose" mit geringen Aussichten am Arbeitsmarkt (§ 84 Abs. 1 i.V.m. § 16 ASFG) und der Perspektive, von weiterer Förderung unabhängige Dauerarbeitsplätze zu schaffen, besteht ein offensichtliches Spannungsverhältnis; ebenso zwischen wirtschaftlicher Orientierung und der Bevorzugung öffentlicher oder gemeinnütziger Träger (§ 85 ASFG). Auch entspricht die Trennung in einerseits "Stammkräfte, Anleitungs- und Betreuungspersonal" (§ 84 Abs. 1 Nr. 3 ASFG) und andererseits zur fördernde Arbeitnehmer eher der Struktur klassischer Beschäftigungsprojekte des "zweiten Arbeitsmarktes" und weniger einem in Entstehung begriffenen Wirtschaftsbetrieb.

Es ist zu empfehlen, die inzwischen vorliegenden und wissenschaftlich dokumentierten Erfahrungen vergleichbarer Länderprogramme auszuwerten und die verschiedenen in das

Instrument eingegangenen Ziele in kompatibler Weise zu "sortieren". Um nicht unrealistische Erwartungen zu wecken, die nur enttäuscht werden können, sollten von vornherein zwei in dem Instrument angelegte Varianten unterschieden werden:

- (1) Förderung der Gründung und des Aufbaus neuer erwerbswirtschaftlicher, nicht gemeinnütziger Unternehmen, wenn sie Arbeitslose, aber nicht notwendigerweise (oder nur zu einem gewissen Prozentsatz) besonders benachteiligte Arbeitslose einstellen;⁾
- (2) Förderung von "Integrationsbetrieben", die besonders Benachteiligte beschäftigen, ohne Gewinnerzielung⁾ am Wirtschaftsleben teilnehmen bzw. gegen Entgelt öffentliche und soziale Aufgaben erfüllen. Sie erhalten zum Ausgleich der geringeren Leistungsfähigkeit ihrer Beschäftigten eine dauerhafte, sowohl nach Bedarfs- als auch nach Leistungskriterien variable arbeitsmarktpolitische Förderung. Der Fördermechanismus ist so auszugestalten, daß sowohl wirtschaftlicher Erfolg als auch der Übergang von Beschäftigten in normale erwerbswirtschaftliche Betriebe belohnt wird. Die Beschäftigten sind in besonderer Weise durch soziale Betreuung und Qualifizierung zu fördern.

Ein solcher Betrieb wird kaum Kostendeckung erreichen können, denn er soll die Leistungsträger, die er heranzieht, in ungeforderte Beschäftigung entlassen statt sie zu binden. Er kann aber durch professionelle Organisation und wirtschaftliches Verhalten die Arbeitsbedingungen den marktwirtschaftlichen Realitäten annähern und den Förderungsbedarf durch Markterlöse reduzieren. Er ist daher den bisherigen, vorrangig von ABM-Förderung abhängigen Beschäftigungsträgern überlegen.

Eingliederungszuschuß bei Neugründungen und bei kleinen Unternehmen oder für besonders benachteiligte Arbeitslose

Der Eingliederungszuschuß, der im bisherigen AFG eine Art Doppelseitenexistenz zum Einarbeitungszuschuß führt (§§ 49 und 54 AFG alt), erhält im ASFG (§ 91 ASFG) eine eigenständige Ausgestaltung dadurch, daß er in die Logik des Pauschalisierten Lohnkostenzuschusses (vgl. 3.3.3) eingepaßt wird. Das heißt, daß der Höchstsatz der Förderung mit diesem Instrument an die durchschnittlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld oder -hilfe gekoppelt wird. Da die Förderung unabhängig ist vom Arbeitsentgelt der geförderten Person, wird das untere Segment des Arbeitsmarktes prozentual stärker gefördert, was angesichts der Risikoverteilung auf dem Arbeitsmarkt sinnvoll ist. Die Förderung wird für höchstens 12 Monate gewährt und nach spätestens 6 Monaten um mindestens 15% abgesenkt. Unter der Annahme, daß die geförderten Arbeitnehmer im Durchschnitt für den Zeitraum der Förderung im Leistungsbezug geblieben wären, ist das Instrument für die BA ausgabenneutral oder sogar Ausgaben sparend. Im Gegensatz zu Einarbeitungs- und Eingliederungszuschüssen nach dem bisherigen AFG werden nur unbefristete Einstellungen gefördert. Nach Ablauf der Förderung besteht eine ebenso lange Weiterbeschäftigungsfrist, in der ordentliche Kündigungen des Arbeitgebers Rückzahlungsverpflichtungen auslösen.

Das Instrument ist auf die Integration in dauerhafte Beschäftigung angelegt. Zu kritisieren ist jedoch, daß es an einem Schutz vor Verdrängungseffekten fehlt. Der zu besetzende Arbeitsplatz sollte zusätzlich geschaffen werden oder zumindest aus Gründen, die in der Sphäre des bisher auf diesem Arbeitsplatz Beschäftigten liegen, freigeworden sein.

⁾ Die Forderung nach Gemeinnützigkeit im steuerrechtlichen Sinne behindert dagegen die Teilnahme am Wirtschaftsleben.

Die Förderung wird entweder gewährt für besonders benachteiligte Arbeitslose oder für Arbeitslose, Kurzarbeiter und Teilnehmer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit ungünstigen Vermittlungsaussichten. Im letzteren Fall muß der Arbeitgeber ein konzernunabhängiges kleineres Unternehmen oder erst kürzlich gegründetes Unternehmen in einer Region mit hoher oder ungünstig strukturierter Arbeitslosigkeit sein; der Zuschuß kann kapitalisiert werden. Das Instrument läßt sich also als Mittelstands- und Strukturförderung wie auch als Zielgruppenförderung nutzen. Es ist realistisch, beide Ziele nicht zwingend miteinander zu verknüpfen.

Auch das AFRG sieht besondere Einstellungszuschüsse bei Neugründungen vor (§§ 223ff. AFRG). Im Unterschied zum ASFG sind "Maßnahme-Absolventen" nicht förderbar, so daß eine Chance zum stärkeren Andocken arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen an den "ersten Arbeitsmarkt" vertan wird. Zu begrüßen ist das Erfordernis, daß der zu besetzende Arbeitsplatz neu geschaffen sein muß. Die übrigen Fördervoraussetzungen auf seiten des Arbeitgebers - die Gründung darf nicht mehr als ein Jahr zurückliegen und nicht mehr als 5 Arbeitnehmer beschäftigen - sind jedoch im AFRG außerordentlich eng. In der Praxis kann das Instrument nur greifen, wenn ein Existenzgründer im ersten Jahr seiner Tätigkeit von der Förderungsmöglichkeit erfährt und seine wirtschaftliche Situation zusammen mit der Förderung die Einrichtung eines zusätzlichen Arbeitsplatzes erlaubt. Diese engen Kriterien widersprechen empirischen Erkenntnissen über die Beschäftigungsdynamik junger Neugründungen. Folglich ist nicht zu erwarten, daß ein solches Instrument in nennenswerten Umfang in Anspruch genommen werden könnte.

Freie Förderung, "Experimentiertöpfe"

Die immer detailliertere Ausgestaltung der Instrumente der Arbeitsförderung durch Gesetze, Verordnungen, Anordnungen, Durchführungsanweisungen und Erlasse hat nicht in jedem Fall eine Anpassung an die Erfordernisse der Praxis bewirken können. Vielmehr hat Über-Regulierung zwangsläufig den gegenteiligen Effekt. Sie behindert zudem die Innovation in der Arbeitsmarktpolitik. Die arbeitsmarktpolitische Regulierungsmaschine ist zu schwerfällig, um auf Veränderungen der Problemlagen rasch genug reagieren oder neue Ideen rasch genug aufnehmen zu können. Die Forderung nach "free money" steht deshalb seit langem auf der Wunschliste arbeitsmarktpolitischer Reformvorschläge. Sie ist nicht zuletzt auch wichtig, um die Betriebsnähe der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen und sie anschlußfähig zu machen für andere Politikbereiche, insbes. die regionale Strukturpolitik. Denn überall dort, wo die Synergie mit anderen Akteuren gefordert ist, muß die Arbeitsmarktpolitik verhandlungsfähig werden, wenn sie sich als Partner ins Spiel bringen will (vgl. 1.3).

Es ist deshalb erfreulich, wenn beide Gesetzentwürfe "freie Mittel zur Erprobung neuer Wege der aktiven Arbeitsförderung" (§ 282 letzter Satz ASFG) bzw. "freie Leistungen der aktiven Arbeitsförderung" (§ 10 Abs. 1 AFRG) einführen. Entscheidungen über diese Experimentiertöpfe sind von den Verwaltungsausschüssen zu treffen (§ 282 ASFG; § 379 Abs. 3 AFRG). Hatte der Referentenentwurf des BMA noch 10% des "Eingliederungstitels", d.h. der aktiven Leistungen für freie Leistungen vorgesehen, so wird diese Erweiterung im Koalitionsentwurf auf eine eventuelle Rechtsverordnung ab dem Jahr 2000 verschoben. Damit liegen nun beide Entwürfe bei 5 Prozent. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Entwurf der SPD-Fraktion ein erheblich größeres Volumen der aktiven Arbeitsförderung und folglich auch

absolut erheblich umfangreichere "Experimentiertöpfe" vorsieht.

Berufliche Neuorientierung (Orientierungskurse, Trainingsmaßnahmen)

Bei beschleunigtem Strukturwandel wird es häufiger als in der Vergangenheit notwendig sein, daß ArbeitnehmerInnen im Verlaufe ihres Erwerbslebens nicht nur den Arbeitgeber, sondern auch die Branche und die Tätigkeit wechseln. Neben Qualifizierungsmaßnahmen gewinnt daher die Unterstützung der **Beruflichen Neuorientierung** an Bedeutung. Die bisherige Entwicklung des AFG auf diesem Gebiet kann nur als Schlingerkurs bezeichnet werden. Die **Orientierungskurse** nach § 41a AFG wurden zum 1.1.93 abgeschafft. Wenig später wurden durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 "Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung oder zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten" eingeführt (§ 103b AFG alt). Während solcher Maßnahmen wird kein Unterhaltsgeld gezahlt, sondern Arbeitslosengeld bzw. -hilfe laufen weiter. Maßnahmekosten werden nicht gefördert.

Der Entwurf der SPD-Fraktion will die alte Regelung des § 41a AFG wortgleich wieder einführen (§ 95 ASFG). Die TeilnehmerInnen erhalten das im ASFG gegenüber dem Arbeitslosengeld höhere Unterhaltsgeld, so daß ein Anreiz zur Teilnahme besteht. Über die Verweisung auf die Vorschriften zur Fortbildung (§ 95 Abs. 2 ASFG) gilt auch die Regelung über Betriebspraktika (§ 45 Abs. 4 ASFG).

Der Koalitionsentwurf (§§ 48ff. AFRG) knüpft dagegen an der aktuellen Regelung des § 103b AFG an, verbessert diese aber durch Förderung auch von Maßnahmekosten (§ 50 AFRG). Hinsichtlich der Art der Maßnahmen wird stärker auf die Aktivierung und die Selbstsuche der TeilnehmerInnen orientiert (§ 49 AFRG). Das entspricht den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen und ausländischen Erfahrungen¹; durch die ausdrückliche Absicht, auch die Arbeitsbereitschaft des Arbeitslosen zu prüfen (§ 49 Abs. 1 Nr. 2 AFRG) kommt jedoch ein repressives Element herein, das für die Selbstaktivierung von Arbeitslosen eher hinderlich sein dürfte.

Hinsichtlich der vorgestellten Maßnahmeformen ist die Orientierung des AFRG etwas moderner als die des ASFG, ohne daß freilich das ASFG derartige neuartige Maßnahmen ausschließen würde. Das ASFG setzt eher auf positive Anreize bei der Einbeziehung in Fördermaßnahmen (Unterhaltsgeld), das AFRG eher auf negative Sanktionen (Prüfung der Arbeitsbereitschaft, ggf. Verhängung einer Sperrzeit). Der arbeitsmarktpolitisch erfolgversprechendste Weg läge m.E. in einer Verknüpfung beider Ansätze: Priorität bei der Aktivierung für den Arbeitsmarkt, nicht bei der "Maßnahmeversorgung"; aber finanzielle Belohnung, wenn Arbeitslose an aktivierenden Maßnahmen teilnehmen.

Eingliederungsvertrag für Langzeitarbeitslose (AFRG)

Aus den im vorstehenden Abschnitt genannten Gründen besteht Bedarf für **Übergangsformen in neue Beschäftigung**, sowohl aus vom Strukturwandel bedrohter alter Beschäftigung als auch aus Arbeitslosigkeit. Neben der Förderung durch einen Lohnkostenzuschuß, der die finanziellen Risiken des neuen Arbeitgebers mindert, werden zunehmend Modelle erprobt, die die arbeitsrechtlichen Verpflichtungen des neuen Arbeitgebers in der Anfangsphase begrenzen oder eliminieren und dadurch die Schwelle für Einstellungen senken wollen. Es erscheint sinnvoll,

sich die bisher bekannten oder in den Gesetzentwürfen an anderer Stelle enthaltenen Möglichkeiten zu vergegenwärtigen, um eine vergleichende Bewertung vorzunehmen und abzuschätzen, ob für das Instrument des "Eingliederungsvertrages" überhaupt Bedarf besteht. Im einzelnen sind folgende Formen der Anbahnung von Arbeitsverhältnissen bekannt:

- Bei "Schnupper-Praktika" aus strukturentbedingter Kurzarbeit heraus liegen die arbeitsrechtlichen Verpflichtungen noch beim alten Arbeitgeber; der potentielle neue Arbeitgeber kann KandidatInnen als Praktikanten kostenlos oder gegen eine geringe Aufwandschuld erproben, ohne eine längerfristige Verpflichtung einzugehen. Das gleiche ist natürlich auch ohne Kurzarbeit möglich, wenn der alte Arbeitgeber den Arbeitnehmer, dessen "outplacement" vorbereitet werden soll, für ein Praktikum freistellt.
- Befristete "Transferarbeitsplätze" werden mit öffentlicher Förderung bei einem Beschäftigungsträger eingerichtet, der die arbeitsrechtlichen Verpflichtungen übernimmt; der Einsatz erfolgt wie beim Schnupper-Praktikum bei potentiellen neuen Arbeitgebern als Praktikum. *In gleicher Weise können Praktika aus geförderten Beschäftigungsmaßnahmen genutzt werden, wie es der Koalitionsentwurf vorsieht (§§ 259 Abs. 4 und 276 AFRG).*
- Bei der Arbeitnehmerüberlassung mit dem Ziel der späteren dauerhaften Eingliederung im Einsatzbetrieb ("START-Modell") liegen die arbeitsrechtlichen Verpflichtungen beim Überlasser. Der Einsatzbetrieb zahlt marktübliche Preise, die höher sind als die Bruttolohnkosten eigener Arbeitnehmer, übernimmt jedoch keine arbeitsrechtlichen Verpflichtungen. Der öffentliche Förderungsbedarf ist gering.
- Betriebspraktika im Rahmen von arbeitsmarktpolitisch geförderter Weiterbildung ändern nichts am finanziellen und rechtlichen Status der TeilnehmerInnen, haben also keine arbeitsrechtliche Bedeutung (*vgl. auch § 89 Abs. 1 AFRG; § 45 Abs. 4 Satz 2 ASFG*).
- Betriebspraktika von Arbeitslosen sind derzeit im Rahmen von § 103b AFG möglich und sollen künftig eine Variante der Trainingsmaßnahmen nach §§ 48ff. AFRG bilden (*vgl. 3.2.4*). Sie ändern nichts am Status der Arbeitslosigkeit oder sollen - nach der Absicht des SPD-Entwurfs (§ 95 ASFG) - als Bildungsmaßnahme behandelt werden. In jedem Fall lösen sie keine arbeitsrechtlichen Beziehungen zwischen PraktikantIn und Einsatzbetrieb aus.

Bei der Beurteilung derartiger Modelle sind zwei Ebenen zu unterscheiden:

- (1) Die soziale und rechtliche Situation der Teilnehmer, wobei Einschränkungen gegenüber dem "Normalarbeitsverhältnis" abgewogen werden müssen gegen die zu gewinnenden Chancen auf eine dauerhafte Beschäftigung;
- (2) zu erwartende Rückwirkungen auf das System arbeitsrechtlicher Schutzrechte insgesamt (ordnungspolitischer Aspekt).

Die bisher bekannten Modelle zeichnen sich dadurch aus, daß für die Übergangszeit der gegenseitigen Erprobung entweder der alte bzw. ein "Ersatzarbeitgeber" die vollen arbeitsrechtlichen Verpflichtungen übernimmt, oder daß der Einsatz völlig außerhalb des Arbeitsrechts erfolgt. Dadurch erspart der potentielle neue Arbeitgeber nicht nur Verpflichtungen und Risiken, sondern auch Transferkosten (Verwaltungskosten der Einstellung und ggf. Entlassung bei Nichtzustandekommen eines Dauerarbeitsverhältnisses). Der Ersatzarbeitgeber oder Maßnahmeträger erbringt Vermittlungs-, Beratungs- und Betreuungsleistungen, um Einsatzbetriebe zu finden und die Eingliederung zu fördern.

Der im Koalitionsentwurf vorgeschlagene Eingliederungsvertrag (§§ 227ff. AFRG) mit einer Laufzeit von maximal 6 Monaten schafft nun einen arbeitsrechtlichen Zwitterstatus. Erstmals soll durch Arbeitsförderungsrecht unmittelbar in Arbeitsrecht eingegriffen werden. Laut Begründung zum Gesetzentwurf handelt es sich um ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, das kein Arbeitsverhältnis begründet, für das aber gleichwohl die Vorschriften und Grundsätze des Arbeitsrechts Anwendung finden (§ 229 Abs. 2 AFRG); bei Streitigkeiten sind die Arbeitsgerichte zuständig (§ 230 Abs. 3 AFRG). Die konsequent als "der Arbeitslose" bezeichneten TeilnehmerInnen unterliegen voll dem Direktionsrecht des Arbeitgebers (§ 229 Abs. 4 AFRG), können jedoch ohne Angabe von Gründen jederzeit entlassen werden oder auch selbst das Beschäftigungsverhältnis beenden (§ 230 Abs. 2 AFRG). Der Arbeitgeber erhält als Förderung eine Erstattung der Brutto-Arbeitskosten für Zeiten ohne Arbeitsleistung und kann zusätzlich einen Eingliederungszuschuß ohne Rückzahlungsverpflichtung erhalten (§ 231 Abs. 2).

Die Konstruktion des Eingliederungsvertrages geht von der irrigen Annahme aus, die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen scheitere vor allem an den Lohnkosten und den vom Arbeitgeber zu übernehmenden Verpflichtungen und Risiken. Das Ergebnis ist eine weitgehend symbolische Deregulierung (denn in den ersten 6 Monaten besteht ohnehin kein Kündigungsschutz) und ein Förderungsmechanismus, der eine aufwendige Abrechnung nach einzelnen Tagen oder gar Stunden verlangt. Die Transferkosten, also der Verwaltungsaufwand für Einstellung und Abrechnung, werden nicht etwa verringert, sondern multipliziert. Das eigentliche Problem, die Betreuung und Einarbeitung, wird weitestgehend dem Arbeitgeber überlassen. Welche Hilfen Arbeitgeber und Teilnehmer "durch das Arbeitsamt oder einen von diesem benannten Dritten" (§ 229 Abs. 3 Satz 2 AFRG) erhalten sollen, bleibt offen. Es ist nicht zu erwarten, daß dieses Instrument auf großes Interesse bei Arbeitgebern stoßen wird.

Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen

Die Notwendigkeit einer präventiven und betriebsnahen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wurde oben bereits grundsätzlich in 1.4 ausgeführt. Diesem Ziel dient die Verknüpfung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit innovativen Sozialplanregelungen, die die Kompensation für den Verlust des Arbeitsplatzes soweit wie möglich ersetzen durch Hilfen zur Erlangung eines neuen Arbeitsplatzes.

Die Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen (§§ 252ff. AFRG) stellen eine begrüßenswerte Innovation in Richtung auf eine betriebsnahe und präventive Arbeitsmarktpolitik dar. Dabei muß der konkrete Inhalt der zu fördernden Maßnahmen notwendigerweise offen bleiben, weil auf diesem Gebiet noch wenig Erfahrungen bestehen und die Handlungsbedingungen äußerst unterschiedlich und wechselhaft sind. Wichtig für die Umsetzbarkeit des Instruments ist folglich die Möglichkeit, das Landesarbeitsamt beratend an den Sozialplanverhandlungen zu beteiligen und hierbei auf Antrag verbindliche Vorab-Entscheidungen zu erhalten.¹ Sinnvoll, aber noch unklar formuliert ist der Ausschluß des Wahlrechts zwischen aktiver Maßnahme und Abfindung (§ 253 Abs. 2

Nr. 3).⁾⁾

Das ASFG enthält mit der Weiterbildungsförderung im Rahmen eines Interessenausgleichs und Personalentwicklungskonzepts (§ 73 Abs. 4 ASFG) sowie mit dem "Zuschuß bei Personalabbau" (§ 89 ASFG) ebenfalls neue Instrumente, die auf die Verbindung von aktiver Arbeitsmarktpolitik mit aktivierter Sozialplanpolitik zielen.

Der in seiner Entstehungsgeschichte ältere Entwurf der SPD-Fraktion ist bei den arbeitsmarktpolitischen Hilfen zum sozialverträglichen Personalabbau noch stark an den traditionellen Maßnahmeformen "Weiterbildung" und "geförderte Beschäftigung" orientiert. Die Förderung der beruflichen Neuorientierung und Mobilität kommt zu kurz. Wie schon unter 3.2.4 in ähnlichem Zusammenhang festgestellt, ist auf diesem Gebiet eine Synthese der nur scheinbar konkurrierenden Ansätze zu empfehlen, um für verschiedene Gruppen von Arbeitnehmern jeweils passende Instrumente bereitzustellen.

Arbeitsförderungsgesellschaften

Rechtlich selbständige Unternehmen mit dem vorrangigen Zweck der Durchführung von arbeitsmarktpolitisch geförderten Beschäftigungsmaßnahmen sind kein arbeitsmarktpolitisches Instrument an sich, sondern eine Organisationsform für die Umsetzung einiger Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik. Als betriebsnahe Auffanggesellschaften haben sie sich bei der sozialverträglichen Bewältigung von Massenentlassungen und Betriebsschließungen, der Mobilisierung der betroffenen Arbeitskräfte und der Sanierung und Wiedernutzbarmachung brachgefallener Industrieflächen bewährt. Aber auch im Bereich der "kurativen", auf bereits Arbeitslose und Langzeitarbeitslose ausgerichteten Arbeitsförderung spielen rechtlich selbständige, spezialisierte Organisationen eine zunehmend wichtigere Rolle. In Ergänzung zum Themenkatalog des Ausschusses soll deshalb an dieser Stelle die Frage behandelt werden, welche Perspektiven sich durch die zur Diskussion stehenden Reformentwürfe für Arbeitsförderungsgesellschaften ergeben.

Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sieht im Zusammenhang mit dem "Zuschuß bei Personalabbau" die Möglichkeit vor, eine rechtlich selbständige "Auffanggesellschaft" zu gründen, an der sich der Personal abbauende Betrieb beteiligen muß (§ 89 ASFG). Bei der Vergabe strukturverbessernder Arbeiten in den Bereichen Umwelt, regionale Infrastruktur sowie Forschung und Entwicklung sind Arbeitsförderungsgesellschaften den Wirtschaftsunternehmen gleichgestellt (§ 88 Abs. 5 ASFG). Zielgruppengebundene Projekte (vgl. 3.2.1) können in der Form einer Arbeitsförderungsgesellschaft betrieben werden (§ 84 Abs. 1 ASFG).

Der Koalitionsentwurf nimmt in seinem Gesetzestext die Existenz von Arbeitsförderungsgesellschaften nicht zur Kenntnis. Lediglich in der Begründung zu den "Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen" (Begründung zu § 253, Abs. 1 Nr. 6 AFRG) wird die Möglichkeit erwähnt, eine rechtlich selbständige Auffanggesellschaft mit der Durchführung zu beauftragen. Entgegen der sonstigen Praxis des AFRG-Entwurfs, bisher in Anordnungen und Erlassen geregelte Fragen in das Gesetz zu übernehmen, wird die bisher geltende Gleichstellung von ABS-Gesellschaften mit Wirtschaftsunternehmen bei der Vergabe von Strukturanpassungs-

⁾⁾ Abfindungen sollen ja offenbar - und notwendigerweise - Bestandteil von Sozialplänen bleiben (§ 255 Abs. 1 Satz 2). Nur soll man nicht durch Verzicht auf Maßnahmeteilnahme eine höhere Abfindung erhalten können, weil dadurch ein finanzieller Anreiz entgegen der gewünschten Richtung gesetzt würde.

maßnahmen nicht erwähnt (§ 276 AFRG). Die projekt- und trägerbezogene Förderung des bisherigen § 62d AFG (im ASFG abgelöst durch die Zielgruppengebundenen Projekte) findet keine Nachfolgeregelung.

*Für Arbeitsförderungsgesellschaften existenzentscheidend sind die Voraussetzungen für eine 100-prozentige Bezuschussung der ABM-Entgelte (deren Höhe in den beiden Entwürfen freilich unterschiedlich ist - vgl. 3.3.2). Nach dem ASFG können ABM-Träger ohne die für die Ausfinanzierung erforderlichen Eigenmittel **oder** für Maßnahmen, in denen überwiegend besonders benachteiligte Arbeitslose beschäftigt werden, unabhängig von der regionalen Arbeitslosenquote einen Zuschuß von bis zu 100% zum tariflichen Arbeitsentgelt erhalten (§ 79 Abs. 1 Nr. 1 und 3 ASFG). Nach dem AFRG müssen diese beiden Kriterien **zusammen** erfüllt sein (§ 262 Abs. 3 AFRG), und die besondere Ausnahme ist vor allem dann zulässig, wenn es sich um "bevorzugt zu fördernde Maßnahmen" (§ 258 Abs. 2 AFRG) handelt.*

In beiden Entwürfen nicht ausdrücklich geregelt ist die Frage, ob es sich bei der "betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit", die zur Durchführung von strukturbedingter Kurzarbeit (vgl. 3.3.7) gebildet werden muß, auch um eine rechtlich selbständige Gesellschaft handeln kann. Da dieses derzeit als zulässig angesehen und praktiziert wird, kann man davon ausgehen, daß es so bleibt.

Der Entwurf der SPD-Fraktion trägt der gewachsenen Praxis und den positiven Erfahrungen mit Arbeitsförderungsgesellschaften Rechnung. Zwar erfahren sie keine eigenständige, besondere Förderung, werden aber als unverzichtbarer Bestandteil der arbeitsmarktpolitischen Trägerlandschaft in die gesetzlichen Grundlagen der Arbeitsförderung eingeführt, soweit dieses sachlich notwendig ist. Dagegen bleibt der Entwurf der Koalitionsfraktionen beim status quo der bloßen Duldung von Arbeitsförderungsgesellschaften. Die Bedingungen ihrer Tätigkeit werden - ebenso wie die anderer Träger - massiv verschlechtert.

Übernahme und Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente des AFG

Förderung der beruflichen Weiterbildung¹⁾

Gesetzessystematik

Die berufliche Qualifizierung gehört traditionell zu den unübersichtlichsten Materien der Arbeitsförderung.

Beide Gesetzentwürfe sind hier um Vereinfachung bemüht. Das ASFG (§§ 54-59) faßt die Voraussetzungen der Förderung erheblich übersichtlicher als bisher. Das AFRG gibt die in der Tat überflüssige Unterscheidung von Fortbildung und Umschulung zugunsten der "Weiterbildungsförderung" auf und faßt die verschiedenen förderbaren Kostenarten ausführlicher und übersichtlicher (§§ 81-85). Jedoch erweist sich die neue Gesetzessystematik des AFRG mit ihrer Unterscheidung nach Arten und Adressaten von Leistungen gerade bei der Weiterbildung als äußerst unhandlich, weil in der Praxis einander bedingende Sachverhalte auseinandergerissen werden.

Anspruch und Anreiz

Der grundlegende Unterschied zwischen den beiden Entwürfen liegt darin, daß das ASFG unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. 3.1.1) einen Anspruch auf Weiterbildung normiert und zudem durch ein Unterhaltsgeld, dessen Lohnersatzquote über dem Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld liegt, die Weiterbildung wieder in eine stimmige Anreizstruktur der Arbeitsmarktpolitik einordnet (vgl. 1.2.1).

Das AFRG will dagegen den letzten noch verbliebenen materiellen Anreiz zur Weiterbildung, den Erwerb von neuen Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen, beseitigen (§ 25 Abs. 1 AFRG). Dieses zwingt zur Hilfskonstruktion eines Anschluß-Unterhaltsgeldes für den Fall, daß bei Abschluß einer Weiterbildungsmaßnahme der Anspruch auf Arbeitslosengeld verbraucht ist (§ 156 AFRG).

Förderbarkeit von Personen

Das ASFG öffnet die Weiterbildung für alle ArbeitnehmerInnen mit Ausnahme von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, für die nach ihrer Lebenssituation und -erfahrung eine Erstausbildung im Dualen System angezeigt ist (§ 56 Abs. 1 ASFG und Begründung).

Das AFRG hält - entsprechend seiner Fixierung auf die "Versicherungslogik" - am Erfordernis vorheriger beitragspflichtiger Beschäftigung fest und rechnet Zeiten der Arbeitslosigkeit nicht mehr auf die Vorbeschäftigungszeit an, die allerdings zum Ausgleich auf ein Jahr halbiert wird (§ 78 AFRG). Im Vergleich zum AFG und erst recht zum ASFG werden strengere Anforderungen an die bisherige berufliche Tätigkeit gestellt, so daß im Ergebnis Personen ausgeschlossen werden, deren Berufseinstieg mißglückt ist (§ 77 Abs. 3) - obwohl gerade solche "drop-outs" durch traditionelle Angebote der Berufsausbildung kaum erreichbar sind.

Beide Entwürfe erleichtern den Zugang für BerufsrückkehrerInnen, wobei das ASFG auch den verspäteten Berufseinstieg fördert (vgl. 3.1.2).

Art und Dauer der Maßnahmen

Das ASFG will die aus dem AFG gestrichene Aufstiegsfortbildung wieder einführen (§ 75 Abs. 1) und bietet erweiterte Möglichkeiten zum Nachholen von Berufsabschlüssen.

Das AFRG verkürzt die Höchstdauer von Maßnahmen, die nicht zu einem allgemein anerkannten Berufsabschluß führen, auf in der Regel ein Jahr (§ 92 Abs. 3 AFRG). Es bietet einige Modernisierungen im Bereich der Wiederholung von Maßnahmeteilen und der Modularisierung von Maßnahmen (§§ 91; 79 Abs. 2 Satz 2). Er erfolgt eine stärkere Öffnung für Maßnahmen im Ausland; Schulen und Hochschulen sind nicht mehr grundsätzlich als Träger ausgeschlossen, sondern nur noch mit ihrem üblichen Angebot (§ 87 Abs. 2 Nr. 1 AFRG). Die Möglichkeit von Praktika wird hinsichtlich des zulässigen Zeitanteils ganz erheblich erweitert (§ 89 Abs. 1 AFRG). Hier stellt sich die Frage, ob nicht mit 50-75% Praktikumsanteil über das an sich richtige Ziel hinausgeschossen wird. Auch das ASFG sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, Praktika als Brücke in neue Arbeitsverhältnisse zu nutzen, bindet dieses aber sinnvollerweise an entsprechende Absichtserklärungen des potentiellen neuen Arbeitgebers (§ 45 Abs. 4 Satz 2 ASFG).

Beide Entwürfe wollen den Erfordernissen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärker Rechnung tragen durch entsprechende Organisation der Maßnahmen (vgl. 3.1.2) sowie - im AFRG - durch Ausweitung des Teil-Unterhaltsgeldes (§ 154 AFRG). Durch Anerkennung eines durch frühere Teilzeitarbeit gewachsenen "Teilzeit-Status" sowie durch Teilzeit-Weiterbildung neben Teilzeit-Arbeit stellt sich das AFRG flexibler auf den Wandel der Arbeitswelt ein als das ASFG.

Gesamteinschätzung

Während das AFRG in einer Reihe von instrumentellen Details der Weiterbildungs-förderung moderner ist, ist das ASFG konsequenter in der aktiven Ausrichtung auf dieses vorrangig einzusetzende Instrument und der möglichst weitgehenden Integration aller auf abhängige Arbeit angewiesenen Bevölkerungsgruppen. Wie in manchen anderen Bereichen wäre eine Synthese der Vorschläge zu empfehlen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Zur Problemanalyse sei auf Abschnitt 1.3 und die dortige Wertung der Gesetzentwürfe verwiesen. Im folgenden werden nur ergänzende Aspekte behandelt.

*Beide Entwürfe schreiben den inzwischen auch für das alte AFG geltenden Qualifizierungsanteil von 20% der Arbeitszeit fest (§§ 75 Abs. 2 ASFG; 259 Abs. 4 AFRG), wobei das AFRG zusätzlich Praktika bis 40% der Arbeitszeit⁾⁾ vorsieht. **Dabei bleiben jedoch beide Entwürfe den Trägern eine Regelung für die Maßnahmekosten schuldig, wodurch die Ausschöpfung der wünschenswerten Qualifizierungsanteile unwahrscheinlich wird.***)

Der Entwurf der SPD-Fraktion verbessert die Finanzierungsbedingungen bei ABM (§ 79 Abs. 1 ASFG), kehrt zur tarifkonformen Bezahlung zurück (§ 74 Abs. 3 Satz 1 AFRG) und bezieht Arbeitslose ohne Leistungsanspruch in die Förderung ein (§ 77 Abs. 1 ASFG).

*Der Regierungsentwurf zielt exakt in die entgegengesetzte Richtung: Absenkung der bisherigen Fördersätze (§ 262 Abs. 2 AFRG), des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts (§ 263 Abs. 1) und Konzentration auf Langzeitarbeitslose mit Leistungsanspruch (§ 261 AFRG). **Damit können Maßnahmen zur Beschäftigung arbeitsloser Jugendlicher, die in der Regel keinen Leistungsanspruch haben, nicht im bisherigen Umfang fortgeführt werden. Den Trägern wird die Quadratur des Kreises abverlangt: Sie sollen mit einem Zuschuß, der in der Regel die Bruttolohnkosten der Beschäftigung nicht deckt, in wie bisher marktfernen Tätigkeitsfeldern ohne Erlöschancen (§ 259 Abs. 3 AFRG) und mit leistungsgeminderten Teilnehmern Beschäftigungsmaßnahmen durchführen, die nicht ausfinanziert sind.***

Das AFRG unterstellt einen Trägertypus, der für die 80er Jahre in Westdeutschland repräsentativ war, aber in den 90er Jahren nicht mehr vorausgesetzt werden kann: Kommunen, Kirchen und Träger der freien Wohlfahrtspflege, die eigene Mittel zur Komplementärfinanzierung verfügbar hatten und aufgrund von Eigeninteresse am Ergebnis der Maßnahmen auch zum finanziellen Engagement bereit waren. Heute haben wir es dagegen überwiegend mit "mittellosen" Trägern zu tun. Die praktischen Konsequenzen:

- Die Ausnahmen des § 262 Abs. 3 AFRG werden doch wieder zur Regel - dann sollte man ein ehrliches Gesetz machen.
- Die Länder werden noch stärker in die ABM-Komplementärfinanzierung hineingezwungen, so daß eine eigenständige Landes-Arbeitsmarktpolitik unmöglich und der Antragsaufwand der Träger weiter erhöht wird.
- Die ABM-Förderung bricht nicht nur wegen des insgesamt unzureichenden Finanzvolumens, sondern auch wegen der Undurchführbarkeit der Maßnahmen stark ab, so daß die Arbeitslosigkeit spürbar steigt.

Bei der Diskussion der berücksichtigungsfähigen (ABM) oder überhaupt zulässigen Entgelte (Pauschalierter Lohnkostenzuschuß) in arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung sind m.E. folgende Gesichtspunkte zu beachten:

- Die Anreizstruktur der aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik muß in sich stimmen - vgl. 1.2.1 -, aber auch im Verhältnis zu erreichbaren Arbeitsplatzangeboten des "ersten Arbeitsmarkts".

⁾⁾ Lediglich für besonders benachteiligte Arbeitslose scheint der SPD-Entwurf eine Kombination von ABM mit zielgruppengebundener Qualifizierung (§ 84 Abs. 2) zumindest nicht auszuschließen.

- Zwischen geförderter und ungeförderter Beschäftigung muß subjektiv akzeptierbare "Lohngerechtigkeit" herrschen (annähernd gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit).
- Das System der Tarifautonomie darf nicht durch die Arbeitsmarktpolitik untergraben oder gestört werden. Wer das Tarifsysteem ändern will, sollte die Auseinandersetzung darüber offen und dort führen, wo sie hingehört.

Unter diesen Gesichtspunkten ist ein nicht zu großer (und durch eigene Anstrengungen zu verringernder - s.u.) faktischer Abstand der Entgelte in arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung zu den in regulärer Beschäftigung erzielbaren arbeitsmarktpolitisch sinnvoll. Ein solcher Abstand kann als gerecht akzeptiert werden, wenn der Qualifikationsanteil der Arbeitszeit höher und die Arbeitsproduktivität aus Gründen, die in der Sphäre der Teilnehmer liegen, geringer ist als im "ersten Arbeitsmarkt" üblich. Systemwidrig ist es jedoch, den Entgeltabstand qua Gesetz als prozentuale Differenz von den Tariflöhnen festzulegen und damit "untertarifliche Bezahlung" zu dekretieren.

Eine systemkonforme und die Praxis arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung erheblich erleichternde Lösung könnte darin bestehen, in Verhandlungen zwischen dem BMA und den Sozialpartnern einen einheitlichen "ABM-Tarif" zu schaffen, der durch statistische Indexierung fortgeschrieben und nur alle 5-10 Jahre grundlegend überprüft wird. Ein solches Tarifsysteem sollte auf einem Grundgerüst summarischer Arbeitsplatzbewertung aufbauen, einen Regional- und Branchenfaktor enthalten, der sich nach dem Tätigkeitsfeld (und nicht nach dem institutionellen Hintergrund des Trägers!) richtet, und es sollte einen Spielraum für leistungs- oder ergebnisbezogene Zulagen eröffnen.

Diese Ausführungen gelten auch für die arbeitsmarktpolitisch geförderte Beschäftigung durch Pauschalisierten Lohnkostenzuschuß, die im nächsten Abschnitt zu behandeln ist.

Pauschalierter Lohnkostenzuschuß zur Arbeitsförderung (PLA)

("Strukturverbessernde Arbeiten" / "Strukturanpassungsmaßnahmen")

Aus der Not der Arbeitsförderung im Strukturbruch der neuen Bundesländer entstand mit dem § 249h AFG ein neues Instrument der arbeitsmarktpolitisch geförderten Beschäftigung, das auf einer anderen Grundlogik beruht als ABM:

- Der Lohnkostenzuschuß wird als vom Entgelt des konkreten Teilnehmers unabhängiger Festbetrag gewährt; dadurch wird das untere Segment des Arbeitsmarktes prozentual stärker gefördert, was arbeitsmarktpolitisch sinnvoll ist.
- Die Umwidmung von "passiven" in "aktive" Leistungen ist durch Koppelung des Festbetrages an die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben für Lohnersatzleistungen ausgabenneutral möglich.

)) Dieser Tarif sollte dann alle Formen öffentlich geförderter Beschäftigung umfassen, also auch "Arbeit statt Sozialhilfe" nach dem BSHG.

- Die Förderbarkeit der Maßnahmen ist in erster Linie durch Tätigkeitsfelder definiert. Dadurch entfallen einige ABM-typische Beschränkungen. Die Anschlußfähigkeit für Fördermittel aus anderen Quellen wie Umwelt- und Strukturpolitik wird verbessert, was angesichts der geringen Kostendeckungsquote durch den Lohnkostenzuschuß zur Ausfinanzierung der Maßnahmen unerlässlich ist. Die Durchführung der Maßnahmen durch Wirtschaftsunternehmen wird erleichtert und in den dafür geeigneten Tätigkeitsfeldern sogar vom Gesetz gefordert.
- Der Zugang in diese Maßnahmen steht auch den von Arbeitslosigkeit Bedrohten, gerade erst Entlassenen oder nach Auslaufen einer Maßnahme Arbeitslosen offen. Dadurch steht ein im Vergleich zu ABM leistungsfähigeres TeilnehmerInnenpotential zur Verfügung, was die Durchführung anspruchsvollerer Maßnahmen mit größerer Wirksamkeit ermöglicht.

Dieses Instrument hat sich in den neuen Bundesländern insbesondere bei der Sanierung von Industriestandorten bewährt. Hier wurde auch bewiesen, daß der Aufbau einer konsistenten Finanzierungskulisse im Zusammenwirken von Bund und Ländern in kurzer Zeit möglich ist. Dagegen hat das 1994 eingeführte westdeutsche Pendant (§ 242s AFG alt) bisher keine große Nachfrage gefunden. Dieses liegt zum Teil daran, daß die sachlichen und persönlichen Förderungsvoraussetzungen enger und schwieriger zu handhaben sind als beim ostdeutschen Vorbild.

Zwischen SPD-Fraktion und Koalition besteht Einigkeit, dieses Instrument fortzusetzen, wobei der Koalitionsentwurf die Fortsetzung bis zum 31.12.2002 befristen will (§ 270 AFRG). Ein sachlicher Grund für die Befristung wird nicht angegeben und ist auch nicht erkennbar. Für das Jahr 2002 wird neue Planungsnot der Akteure vorprogrammiert, da die Verlängerung befristeter AFG-Regelungen in aller Regel zu spät beschlossen wird.

Der Koalitionsentwurf kennzeichnet das Instrument des PLA schon durch die Namensgebung ("Anpassungsmaßnahmen") als reaktive Nothilfe. In den alten Bundesländern wird das enge, derzeit geltende Tätigkeitsspektrum fortgeschrieben (§ 271 AFRG), in den neuen durch eine Sonderregelung (§ 416 AFRG) das dort derzeit geltende, das auch Breitensport, Kulturarbeit und Denkmalpflege umfaßt. Ein Grund für unterschiedliche Regelungen in den alten und neuen Bundesländern wird nicht angegeben und ist in dieser Frage nicht erkennbar.

Der Entwurf der SPD-Fraktion erweitert dagegen den Katalog förderbarer Arbeiten (§ 88 Abs. 2 ASFG) im gesamten Geltungsbereich des Gesetzes in einer Weise, die die Bezeichnung "strukturverbessernde Arbeiten" rechtfertigt. Durch zwingende Verzahnung mit Finanzierungsentscheidungen der Gebietskörperschaften (§ 88 Abs. 3 Nr. 1) wird die strukturpolitische Orientierung des Instruments unterstrichen. Die Zuschußquote von 125% der ersparten Lohnersatzleistungen macht das Instrument für die Partner in der Gesamtfinanzierung attraktiver, und die einseitige Deckungsfähigkeit durch ersparte Lohnersatzleistungen gibt der BA Freiraum beim Einsatz des Instruments.

Bei der Definition des förderbaren Personenkreises bietet das AFRG die gesetzestechnisch elegantere Lösung (§ 272 AFRG im Vergleich zu § 88 Abs. ASFG). Das ASFG klebt hier unsinnigerweise an der gewachsenen, unübersichtlichen Gesetzeslage und schreibt die bestehende Ungerechtigkeit fort, daß bereits Arbeitslose drei Monate lang arbeitslos gemeldet sein müssen, bevor sie in eine PLA-Maßnahme zugewiesen werden können, während noch Beschäftigte nahtlos übernommen werden können.

Förderung der Arbeitsaufnahme einschließlich selbständiger Tätigkeit

Förderung der Arbeitsaufnahme

Bei den Mobilitätshilfen (§§ 53ff. AFRG; 93 ASFG) ist kein besonderer Erneuerungs- und Diskussionsbedarf erkennbar.

Die Arbeitnehmerhilfe (§ 56 AFRG) wurde bereits durch das Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz eingeführt. Sie führt ausdrücklich nicht zur Eingliederung in Dauerbeschäftigung, sondern drängt Arbeitslose in Saisonbeschäftigung, die sie an der Suche nach Dauerarbeit hindert. Das Instrument ist arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv und wird auch von potentiellen Arbeitgebern abgelehnt, die sich von notwendigerweise unmotivierten Mitarbeitern nichts versprechen.

Förderung der beruflichen Selbständigkeit

Das AFG ist traditionell ein Gesetz der abhängigen Arbeit; die Selbständigkeit bildet darin einen Fremdkörper. Verglichen mit anderen westeuropäischen Ländern wurde in der Bundesrepublik mit dem § 55a AFG erst spät ein Instrument zur Förderung von Existenzgründungen Arbeitsloser geschaffen. Dieses hat erst seit 1994 einen Zuschnitt, der eine nennenswerte und stark ansteigende Inanspruchnahme induziert. Insgesamt ist aber das Arbeitsförderungsrecht noch nicht darauf eingerichtet, daß der Statuswechsel zwischen Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung häufiger wird. **Es geht folglich nicht nur um die Förderung der Existenzgründung, sondern auch um die soziale Absicherung, wenn Gründungsversuche scheitern, sowie um die arbeitsmarktpolitische Nutzung der Beschäftigungspotentiale erfolgreicher Existenzgründungen.**

Der Entwurf der SPD-Fraktion verbessert die Förderung der Existenzgründung durch Überbrückungsgeld, indem auch gemeinschaftliche Gründungen von bis zu 5 Personen gefördert werden (§ 92 Abs. 1 ASFG). Die Dauer des Zuschusses wird auf 52 Wochen verlängert, und er kann kapitalisiert und durch Anschubdarlehen aufgestockt werden (§ 92 Abs. 5 u. 7). Existenzgründer erhalten in den ersten drei Jahren bei Einstellung weiterer Arbeitsloser bevorzugt Eingliederungszuschüsse (§ 91 Abs. 1).

Andererseits werden fortbestehende Vorbehalte gegenüber der Selbständigkeit deutlich: Die Zeiten der vorher abzuwartenden Arbeitslosigkeit oder Teilnahme an Maßnahmen werden verdreifacht, und die Förderung ist gegenüber Maßnahmen der beruflichen Bildung oder ABM nachrangig (§ 92 Abs. 4 ASFG). Von der bisher erforderlichen fachlichen Prüfung der Tragfähigkeit einer Existenzgründung wird ohne Begründung abgesehen, was insbesondere im Zusammenhang mit zusätzlichen Anschubdarlehen nicht vertretbar erscheint. Im Leistungsrecht gibt es keine Erweiterung der Rahmenfrist für gescheiterte Existenzgründer (§ 146 Abs. 1 ASFG).

Beide Entwürfe schließen wie das bisherige AFG eine spezifisch auf die Existenzgründung gerichtete Weiterbildung aus (§§ 46 Nr. 1 ASFG; 87 Abs. 2 Nr. 3 AFRG). Das ist nicht problemgerecht, da die Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit, Bedrohung von Arbeitslosigkeit oder arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung heraus besondere Bedingungen aufweist, die bei den klassischen Angeboten der Existenzgründungsförderung unzureichend berücksichtigt werden.

*Der Koalitionsentwurf kommt gescheiterten Existenzgründern im Leistungsrecht durch Erweiterung der Rahmenfrist entgegen (§ 124 Abs. 1 Nr. 1 AFRG). Beim Überbrückungsgeld gibt es dagegen keine nennenswerten Neuerungen (§ 57 AFRG). Der Bezug von Überbrückungsgeld bleibt auf 6 Monate beschränkt. **Positiv hervorzuheben ist, daß Vorsorgeaufwendungen zum Bestandteil des Überbrückungsgeldes werden und nicht mehr gesondert beantragt werden müssen (§ 57 Abs. 3 Satz 2).***

Insgesamt ist der SPD-Entwurf "gründungsfreundlicher" als der Koalitionsentwurf. Der Vorrang von Maßnahmen vor der Existenzgründung sollte jedoch entfallen, im Leistungsrecht sollte die Rahmenfrist für gescheiterte Existenzgründer erweitert werden, und die Qualifizierung für eine Existenzgründung sollte im Rahmen AFG-geförderter Maßnahmen möglich sein. Vorsorgeaufwendungen des Existenzgründers sollten ohne besonderen Antrag bezuschußt werden. Die Gewährung von Überbrückungsgeld sollte von einer fachlichen Prüfung des Gründungskonzepts abhängig gemacht werden.

Förderung der beruflichen Eingliederung Behinderter: entfällt

(Mit diesem Förderungsbereich bin ich nicht ausreichend vertraut, um dazu Ausführungen zu machen.)

Kurzarbeitergeld

Kurzarbeit in ihrer ursprünglichen Form ist ein Instrument zur Stabilisierung der Beschäftigung in den Betrieben bei konjunkturellen Schwankungen. Nicht auf den Erhalt des Arbeitsplatzes, sondern auf die Abpufferung von Personalabbau zielt dagegen das 1988 ergänzend eingeführte und bei allen Novellierungen immer wieder in seiner Geltung befristete Instrument der "strukturbedingten" Kurzarbeit. In dem Maße, wie dieses Instrument nicht nur die erste Phase eines schrittweisen Übergangs in den Ruhestand darstellt, sondern zur sozialverträglichen Ausgliederung auch jüngerer Arbeitskräfte genutzt wird, steht die Nutzung dieser Phase für die berufliche Neuorientierung und die Anbahnung neuer Arbeitsverhältnisse auf der Tagesordnung. Betriebliche Praxis und Erlasse der BA haben dieser Notwendigkeit bereits teilweise Rechnung getragen. Es geht darum, diese Erfahrungen im Gesetz aufzunehmen.

Der SPD-Entwurf sieht bei der Kurzarbeit kaum strukturelle Neuerungen vor,¹⁾ während der Koalitionsentwurf diesen Bereich redaktionell weitgehend und inhaltlich teilweise neu faßt.

In beiden Entwürfen beträgt die Dauer der Kurzarbeit normalerweise 6 Monate und kann unter bestimmten Voraussetzungen durch Rechtsverordnung bis auf 24 Monate verlängert werden (§§ 104 Abs. 2 ASFG; 182 AFRG). Nach dem AFRG ist die Verlängerung der strukturbedingten Kurzarbeit auf bis zu 12 Monate nur an betrieblich zu erfüllende Voraussetzungen gebunden und bedarf keiner Rechtsverordnung (§ 177 Abs. 1 Satz 2 u. 3 AFRG).

*Einigkeit bestand noch in der Phase des Referentenentwurfs für das AFRG darin, das Instrument der "strukturbedingten Kurzarbeit" in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit auf Dauer im Gesetz zu installieren, d.h. auf die bisherige Befristung des § 63 Abs. 4 AFG zu verzichten - **nunmehr aber sieht der Koalitionsentwurf erneut eine Befristung bis zum 31.12.2002 vor (§ 175 Abs. 1 AFRG).** Die Nutzung der Kurzarbeit für berufliche Neuorientierung, Qualifizierung und Anbahnung neuer Arbeitsverhältnisse wird in beiden Entwürfen ausgebaut (§§ 175 Abs. 1 Satz 2 und § 177 Abs. 1 Satz 4 AFRG; §§ 99 Abs. 4 und 102*

ASFG). Die Verlängerung der strukturbedingten Kurzarbeit über die normale Dauer von 6 Monaten hinaus auf 12 Monate ist im AFRG an die Bedingung von Qualifizierungs- oder Eingliederungsmaßnahmen geknüpft (§ 177 Abs. 1 Satz 4 AFRG), während es im ASFG bei der bisherigen Sollvorschrift zur Qualifizierung bleibt. Das ASFG fördert jedoch in kleinen und mittleren Unternehmen die Qualifizierung der Kurzarbeiter durch Zuschüsse zu den Maßnahmekosten und bietet den Arbeitnehmern einen Anreiz durch erhöhte Lohnersatzquoten analog zum Unterhaltsgeld (§ 102 ASFG). Zuschüsse zu den Maßnahmekosten könnten vermutlich auch im Rahmen des AFRG als "Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen" gewährt werden, wenn die Kurzarbeit Bestandteil eines Interessenausgleichs und Sozialplan ist.

Im Koalitionsentwurf wird der Flexibilisierung von Arbeitszeitsystemen durch ausführliche Bestimmungen zur Unvermeidbarkeit des Arbeitsausfalls Rechnung getragen (§ 170 Abs. 4 AFRG). **Daß vor der Gewährung von KuG Flexibilitätsspielräume des betrieblichen Arbeitszeitsystems ausgeschöpft werden müssen, ist gerechtfertigt. Daß Arbeitnehmer, deren Ausscheiden bereits feststeht und deren Arbeitsverhältnis folglich durch Kurzarbeit nicht erhalten werden kann, auf die Sonderform der strukturbedingten Kurzarbeit in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit verwiesen werden (§§ 127 Abs. 1 Nr. 2 und 175 Abs. 3 AFRG), ist von der Systematik her konsequent.** Die damit verbundenen Einschränkungen werden weitgehend dadurch kompensiert, daß die Sonderform der KuG nun nicht mehr eine "schwerwiegende strukturelle Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges" und "außergewöhnliche Verhältnisse des hiervon betroffenen Arbeitsmarkts (§ 63 Abs. 4 AFG alt) voraussetzt, sondern auf Strukturveränderungen und Personalanpassungsmaßnahmen des Betriebes abstellt (§ 175 Abs. 1).

Nicht nachvollziehbar ist, daß Kurzarbeiter nunmehr nicht nur bei verlängertem Bezug (§ 67 Abs. 4 AFG alt) oder im Sonderfall der strukturbedingten Kurzarbeit, sondern generell und bei Strafe einer Sperrzeit der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen müssen (§ 172 Abs. 3 AFRG). Dieses steht dem Ziel der Erhaltung von Arbeitsverhältnisse entgegen, wie auch dem Verfasser der Begründung zu § 172 Abs. 3 offensichtlich bewußt ist. Die Vorschrift geht an der Realität von Betrieben und Arbeitsämtern völlig vorbei. Der Koalitionsentwurf demonstriert an dieser Stelle einen mobilitäts- und sanktionswütigen Aktionismus, der ideologische Rücksichten befriedigen mag, aber in der Praxis nicht umsetzbar ist. Im übrigen wurde versäumt, die technische Mindestvoraussetzung zur Realisierung dieser Vorschrift, die Übermittlung entsprechender Daten der Kurzarbeiter an das Arbeitsamt (§ 67 Abs. 4 AFG alt) zu übernehmen.

Ob schließlich die versprochene erhebliche Vereinfachung der KuG-Berechnung durch die Umstellung auf Berechnung der Nettoentgelt-Differenz (§ 179 AFRG) tatsächlich erzielt werden kann, vermag ich mangels Vertrautheit mit der Berechnungspraxis nicht zu beurteilen.

Eine sinnvolle Synthese beider Entwürfe könnte etwa wie folgt aussehen:

- Verpflichtung zur Ausschöpfung von Flexibilitätsspielräumen des betrieblichen Arbeitszeitsystems vor Genehmigung von Kurzarbeit (AFRG)
- unbefristete Einführung der strukturbedingten Kurzarbeit (ASFG)
- Genehmigung strukturbedingter Kurzarbeit aufgrund betrieblicher Kriterien, unter Verzicht auf Beurteilung des Wirtschaftszweiges und der Arbeitsmarktregion (AFRG)
- Regelbezugsfrist auch bei strukturbedingter Kurzarbeit 6 Monate (ASFG)
- Verlängerung strukturbedingter Kurzarbeit auf 12 Monate unter der Voraus-

setzung von Maßnahmen zur Qualifizierung, beruflichen Neuorientierung und Mobilitätsförderung (AFRG)

- Nur bei strukturbedingter Kurzarbeit: Bezuschussung von Maßnahmekosten und Anreiz zur Teilnahme durch erhöhte Lohnersatzleistungen (ASFG)
- Einbeziehung nur der strukturbedingt Kurzararbeitenden in die Arbeitsvermittlung.

Eingliederungszuschüsse

Mit Einarbeitungszuschüssen (§ 49 AFG alt), Eingliederungszuschüssen (§ 54 AFG alt), Eingliederungsbeihilfen für Behinderte (§ 58 Abs. 1b AFG alt) und Zuschüssen für die zusätzliche Einstellung älterer Arbeitsloser (§ 97 AFG alt) stellen die eingliederungsbezogenen Lohnkostenzuschüsse des AFG ein unübersichtliches Gebiet dar, das schon aus gesetzestechnischen Gründen reformbedürftig ist.

Das AFRG faßt alle diese Instrumente als Eingliederungszuschüsse "zum Ausgleich von Minderleistungen" (§ 215 AFRG) zusammen. Je nach Zielgruppe kommt es dann aber doch wieder zu einer Differenzierung von Förderungshöhe und -dauer (§§ 216 Abs. 1 u. 2; 218), so daß sich der gesetzestechnische Vorteil auf die übersichtlichere Zusammenfassung der Regelungen in einem Unterabschnitt des Gesetzes reduziert. Materiell entspricht die Förderung in etwa der derzeitigen. Dadurch, daß die spezielle Förderung älterer Langzeitarbeitsloser aus dem Kontext der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen herausgenommen wird, entfällt auch für diese Gruppe das Kriterium der Zusätzlichkeit. Angesichts der besonderen Probleme dieser Gruppe ist es sicherlich sinnvoll, auf derartige Hürden zu verzichten. Zugleich werden jedoch Förderungshöhe und -dauer für Ältere verschlechtert; durch Rechtsverordnung können die Bedingungen auf etwa das bisherige Niveau wieder angehoben werden.

Das ASFG übernimmt die Regelungen zum Einarbeitungszuschuß weitgehend aus dem geltenden Gesetz, wobei jedoch die Höchstförderung auf 65% für ein Jahr angehoben wird (§ 72 ASFG). Der Lohnkostenzuschuß für Ältere kann schon ab 50 Jahren gewährt werden (§ 81 ASFG) und bleibt ansonsten - ebenso wie die Eingliederungshilfen für Behinderte (§ 62 Abs. 3 ASFG) unverändert.

Der Eingliederungszuschuß (§ 91 ASFG) erhält als pauschalierter Festbetrag eine ganz neue Logik als Aufbauhilfe für Neugründungen und KMU in strukturschwachen Regionen (vgl. hierzu 3.2.2). In jedem Fall, unabhängig von Unternehmensgröße und Arbeitsmarktsituation, kann die unbefristete Einstellung von Arbeitslosen mit wenigstens zwei Merkmalen besonderer Benachteiligung gefördert werden (§ 91 Abs. 7 ASFG). Der Zuschuß kann bis zu einem Jahr gewährt werden, soll aber nach spätestens 6 Monaten um mindestens 15% abgesenkt werden. In zahlreichen Förderungsfällen wird sowohl der Einarbeitungszuschuß als auch der Eingliederungszuschuß in Frage kommen; welches Instrument (prozentualer Zuschuß oder Festbetrag) im Einzelfall attraktiver ist, hängt vom Entgeltniveau der zu fördernden Person ab sowie von der Ausgestaltung der bei beiden Instrumenten gegebenen Ermessensspielräume.

Hinweis:

Die Stellungnahme beruht auf einer Synopse zur AFG-Reform, in der das geltende AFG, der Entwurf der Koalitionsfraktionen zu einem Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG) und der Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion für ein Arbeits- und Strukturförderungssetzung (ASFG) systematisch verglichen wurden.

Die Synopse wurde abgedruckt in:

Das Ende des Arbeitsförderungssetzes (AFG)?

Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen Nr. 25, Berlin 1996.

Beispielsweise muß das Steigerungstempo der im Jahre 1991 in den neuen Bundesländern im Zusammenhang mit dem "Gemeinschaftswerk Aufschwung C" eingeführten aktiven Maßnahmen als überzogen und der Entwicklung des zu bekämpfenden Problems vauseilend bezeichnet werden, was teilweise zur Verschwendung von Mitteln in schlecht geplanten Maßnahmen und anschließend zu destabilisierenden Bremsmanövern führte.

Eine vollständige oder teilweise Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik durch allgemeine Steuern würde hieran nichts ändern, wohl aber eine Beitragsdifferenzierung nach "Risiko" oder eine Föderalisierung der Arbeitslosenversicherung. Auch die teilweise Verlagerung von Aufgaben und finanziellen Lasten der Arbeitsmarktpolitik auf die Gebietskörperschaften führt zur arbeitsmarktpolitischen Entsolidarisierung, wenn die so Belasteten mangels finanzieller Mittel ihren zusätzlichen Verpflichtungen nur in sehr unterschiedlichem Maße nachkommen können.

Ziele geben die anzustrebende Richtung einer Politik an. Sie sind nicht deshalb falsch, weil sie möglicherweise nicht vollständig erreichbar sind. Im Gegenteil: Umstandslos und in jedem Fall erreichbare Ziele sind trivial, weil sie keiner politischen Anstrengung bedürfen. Würde sich die in der Begründung zum AFG vertretene Auffassung durchsetzen, müßte jegliche Politik weitgehend auf Ziele verzichten.

Beispiele sind der derzeitige § 105c AFG sowie das Altersübergangsgeld in den neuen Bundesländern.

Bei zunehmender Arbeitslosigkeit, wenn also die Anstrengungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eigentlich verstärkt werden müßten, pflegen die gleichzeitig steigenden Pflichtausgaben für Lohnersatzleistungen die aktiven Maßnahmen zu verdrängen, weil beide aus demselben stagnierenden oder gar sinkenden Leistungsaufkommen finanziert werden müssen und weil in Zeiten rezessionsbedingter Steuerausfälle die Bundeszuschüsse möglichst gering gehalten werden.

Die aktuelle Diskussion über den Bundeshaushalt 1997 verdeutlicht einmal mehr die prozyklische Wirkung der Fiskal- auf die Arbeitsmarktpolitik.

Daß im übrigen die bedarfsgerechte Qualifizierung des regionalen Arbeitskräftepotentials sowie die Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes strukturell relevant sind, sei hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt. Zusätzliche Gesichtspunkte für die Praxis ergeben sich aus den Interdependenzen nicht, denn beide Aufgaben sind im Zielkontext der Arbeitsmarktpolitik selbst hinreichend begründbar.

Die BA hat hier in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung unternommen.

In der Gesetzessprache: "Sonst nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt" und nicht "üblicherweise von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt" (Pflichtaufgaben der Gebietskörperschaften) - §91 Abs. 2 AFG.

Es sei denn, hinter dem Träger steht eine solvente Organisation, die Finanzierungsdefizite ausgleicht. In dieser glücklichen Lage sind heute immer weniger Träger.

Die Zugangsmöglichkeiten der (noch) Beschäftigten zu AFG-geförderter Weiterbildung wurden allerdings im Laufe der ständigen AFG-Novellierungen immer weiter eingeschränkt in der Absicht, Mittel einzusparen und "Mitnahmeeffekte" der Betriebe zu verhindern.

Vorgesehen war dieses im ersten inoffiziellen Entwurf aus dem BMA.

Diese Frist ist aufgrund von Untersuchungen über die Wahrscheinlichkeit der Wiederbeschäftigung in Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit gerechtfertigt: Die Förderung sollte möglichst dann einsetzen, wenn die Arbeitslosigkeit selbst zum Vermittlungshemmnis zu werden droht.

Angesichts der Pluralisierung der Lebensformen sind hier allerdings Schwierigkeiten bei der Definition von "Tätigkeit" und "eigenem Haushalt" zu erwarten. Üben alleinlebende junge Erwachsene, die nicht erwerbstätig sind und finanziell z.B. von ihren Eltern versorgt werden, eine Tätigkeit im eigenen Haushalt aus? Zu beachten ist dann aber die Verwandtschaft mit den §§ 91 und 92 ASFG; hier ergeben sich Verknüpfungsmöglichkeiten.

Zu nennen sind u.a. die "Job Clubs" in zahlreichen Nachbarländern, die Praxis der beruflichen Neuorientierung in den Österreichischen Arbeitsstiftungen sowie das "Selbstsucher-Prinzip" im Eingliederungsprogramm für langzeitarbeitslose Jugendliche in Berlin.

Diese neue Aufgabe wird voraussichtlich Konsequenzen für Organisationsaufbau und personelle Ausstattung der Landesarbeitsämter haben müssen.

Da die Weiterbildung der noch Beschäftigten bereits in den Abschnitten 1.4 und 3.2.6 behandelt wurden, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Weiterbildung von Nichtbeschäftigten.

Qualifizierung und Praktikum zusammen maximal 50%.

Bei der Lohnersatzquote (63/65%, § 105 Abs. 4 ASFG), die ohne Begründung von der derzeit gültigen (60/67%) wie auch der für das Arbeitslosengeld (63/68%, § 156 ASFG) vorgesehen abweicht, handelt es sich offensichtlich um ein Redaktionsversehen. Beabsichtigt ist die Rückkehr zu den Leistungssätzen vor dem 1. SKWPG (Begründung zu den §§99-110 ASFG).