

Stingl, Josef; Himmelreich, Fritz-Heinz; Muhr, Gerd

Article — Digitized Version

Bundesanstalt für Arbeit in Schwierigkeiten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Stingl, Josef; Himmelreich, Fritz-Heinz; Muhr, Gerd (1981) : Bundesanstalt für Arbeit in Schwierigkeiten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 7, pp. 315-325

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135575>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Bundesanstalt für Arbeit in Schwierigkeiten

Die Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit ist prekär. Im Haushaltsjahr 1981 klafft eine Finanzlücke von rund 8 Mrd. DM, die der Bund durch Bundeszuschüsse schließen muß. 1982 dürften es – wenn sich nichts ändert – rund 10 Mrd. DM sein. Wie kam es zu dieser Entwicklung? Welche Änderungen werden diskutiert?

Josef Stingl

Einsparungen allein reichen nicht aus

Der Bundesanstalt für Arbeit fehlen im Haushaltsjahr 1981 rd. 8 Mrd. DM, um ihren Haushalt auszugleichen. Dieser Betrag muß vom Bund aus allgemeinen Steuermitteln kraft gesetzlicher Verpflichtung zugeschossen werden. Bereits im Vorjahr mußte der Bund der Bundesanstalt einen Zuschuß von rd. 1,8 Mrd. DM gewähren, und auch für 1982 läßt sich schon jetzt übersehen, daß die Bundesanstalt weiterhin die Finanzhilfe des Bundes benötigen wird. Wie ist es zu dieser Situation gekommen?

Der Bundesanstalt für Arbeit ist durch Gesetz die Arbeitsförderung übertragen worden; ihr Ziel ist es, einen möglichst hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und aufrechtzuerhalten, die Beschäftigungsstruktur zu verbessern und damit das Wachstum der Wirtschaft zu fördern. Zur Erreichung dieser Ziele sind der Bundesanstalt laufend weitere oder erweiterte Aufgaben übertragen worden, vor allem

mit dem Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) von 1969.

Zu den besonders ausgabewirksamen neuen Aufgaben zählen z. B. die Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung, die Erweiterung der Förderung der Arbeitsaufnahme, die wiederholte Verlängerung der Übernahme von Kosten der Anschluß-Arbeitslosenhilfe, die Verpflichtung zur Entrichtung von Rentenversicherungsbeiträgen für ihre Leistungsempfänger, die Weiterzahlung der Berufsausbildungsbeihilfe, die berufliche Rehabilitation, die Einführung eines Mutterschaftsurlaubs, der eine Arbeitslosenversicherung ohne Beitragszahlung begründet.

An weiteren Aufgaben kamen auf die Bundesanstalt die erweiterte Zahlung von Kindergeld seit 1975 zu sowie die Zahlung von Konkursausfallgeld. Diese Ausgaben werden der Bundesanstalt zwar erstattet, sie haben aber dazu beigetra-

gen, daß der Verwaltungsaufwand der Bundesanstalt erheblich zugenommen hat.

Ferner wurde das Leistungsrecht der Bundesanstalt in wesentlichen Teilen umgestaltet. Während vor dem Arbeitsförderungsgesetz Förderleistungen – z. B. zur Fortbildung – lediglich Kann-Leistungen waren, sind sie seither als Pflichtleistungen anzusehen.

Erhebliche Ausgabenausweitung

Die Aufgabenausweitung hat bei der Bundesanstalt zu einer erheblichen Personalvermehrung geführt. Die Gesamtausgaben sind insbesondere als Folge der Rezession ab 1974 innerhalb von zehn Jahren um das Fünffache angestiegen. So werden sich 1981 voraussichtlich die Ausgaben für Arbeitslosengeld auf rd. 12,6 Mrd. DM, für Kurzarbeitergeld auf 1,5 Mrd. DM, für Winterbauleistungen auf rd. 2,6 Mrd. DM, für Leistungen für Maßnahmen im

Rahmen der Arbeitsmarktpolitik (berufliche Aus- und Fortbildung, berufliche Umschulung, Leistungen zur Rehabilitation, Unterhaltsgeld u. a.) auf rd. 6,7 Mrd. DM belaufen. Und für sogenannte Kann-Leistungen – die aber vielfach, z. B. bei der Rehabilitation, eingeplant sind – wird die Bundesanstalt 1981 voraussichtlich Ausgaben wie folgt zu zahlen haben:

Förderung der Arbeitsaufnahme	635 Mill. DM
Einarbeitungs- zuschuß	181 Mill. DM
Leistungen zur Rehabilitation	2 000 Mill. DM
Arbeitsbeschaffungs- maßnahmen	1 000 Mill. DM
Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer	158 Mill. DM.

Die Gesamtausgaben werden im wesentlichen über den Beitrag zur Bundesanstalt für Arbeit finanziert. 1981 rechnet die Bundesanstalt mit Beitragseinnahmen in Höhe von rd. 18,1 Mrd. DM. Ferner erhält die Bundesanstalt die sogenannte Winterbau-Umlage der Bauindustrie (rd. 968 Mill. DM) und die Umlage für das Konkursausfallgeld von den Berufsgenossenschaften (rd. 220 Mill. DM). Auch die – kaum noch relevanten – Erträge der Finanzrücklage der Bundesanstalt (rd. 30 Mill. DM) dienen der Haushaltsfinanzierung. Den ungedeckten Rest hat kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung (§ 187 Abs. 2 AFG) der Bund zuzuschießen.

Solche Zuschüsse hat die Bundesanstalt als Folge der rezessiven Entwicklung erstmals 1975 in Anspruch nehmen müssen. Sie stehen nach dem Gesetz nur dann zur Verfügung, wenn der Bedarf der Bundesanstalt weder aus den laufenden Einnahmen noch aus der Rücklage gedeckt werden kann. Die Rücklage war bereits 1975 in ihren liquiden Teilen erschöpft. Nach-

dem sie 1966 ihren höchsten Stand mit rd. 6,6 Mrd. DM erreicht hatte, ist sie Ende 1980 auf nur noch rd. 373,2 Mill. DM zurückgegangen. Diese Restmittel sind aufgrund gesetzlicher Verpflichtung langfristig angelegt; sie stehen zur Finanzierung der laufenden Ausgaben nicht zur Verfügung.

Antizyklisches Finanzierungssystem

Die Entwicklung zeigt, daß die Finanzierungsprobleme der Bundesanstalt aus dem anhaltenden Mißverhältnis der Ausgaben zu den Einnahmen resultieren. Ein solches Mißverhältnis in Zeiten einer rezessiven Wirtschaftsentwicklung ist nichts außergewöhnliches, ist keine Entwicklung, die vom Gesetz mißbilligt wird. Im Gegenteil: Die Finanzen der Bundesanstalt sind – übrigens im Gegensatz zu den Rentenfinanzen – außerordentlich konjunkturrempfindlich.

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Josef Stingl, 62, ist Präsident der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

Dr. Fritz-Heinz Himmelreich, 51, ist stellvertretender Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in Köln. Er ist gegenwärtig Vorsitzender des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit.

Gerd Muhr, 57, ist stellvertretender Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Düsseldorf. Er ist gegenwärtig stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit.

In Rezessionszeiten hat die Bundesanstalt nicht nur erhebliche zusätzliche Leistungen zu erbringen, sondern sie muß auch auf die Beiträge der Arbeitslosen verzichten. Bereits ein geringer Beschäftigungsrückgang macht die Bereitstellung erheblicher zusätzlicher Mittel erforderlich. In welchem Maße sich größere Beschäftigungseinbrüche auf die Finanzen der Bundesanstalt auswirken, haben die Jahre 1974 bis 1976 und nun auch die Jahre seit 1979 deutlich gezeigt. Dies überrascht jedoch nicht, wenn man berücksichtigt, daß das von der Bundesanstalt abzudeckende Risiko „Arbeitslosigkeit“ eine sehr starke konjunkturelle Komponente aufweist.

Demgegenüber bleiben die Ausgaben der Bundesanstalt in den Zeiten der Hochkonjunktur und Vollbeschäftigung vergleichsweise gering und die Einnahmen bemerkenswert stabil. Dann entstehen auch bei geringen Beitragssätzen nennenswerte Überschüsse mit der Folge, daß z. B. 1961/62 die Beitragserhebung für acht Monate insgesamt ausgesetzt wurde.

Die Finanzschwierigkeiten der Bundesanstalt in Zeiten einer rezessiven Wirtschaftsentwicklung wurden dadurch noch verstärkt, daß viele der der Bundesanstalt im Laufe der vergangenen Jahre zusätzlich übertragenen bzw. ausgeweiteten Ausgaben eine besonders ausgeprägte konjunkturelle Komponente haben. Das gilt besonders für die Verpflichtung der Bundesanstalt zur Entrichtung von Rentenversicherungsbeiträgen für ihre Leistungsempfänger.

Man muß aber auch sehen, welche positiven Auswirkungen diese dem Finanzierungssystem der Bundesanstalt innewohnende antizyklische Ausgabenentwicklung für die Finanz- und Wirtschaftspolitik haben. Die erheblichen Ausgaben-

steigerungen der Bundesanstalt in der Rezession mit der Folge eines hohen Zuschußbedarfs können daher nur unter einem Teilaspekt als haushaltsrelevanter Störfaktor gesehen werden; in übergreifender Sicht sind die antizyklischen Auswirkungen von besonderer Bedeutung. Unter diesem Gesichtspunkt hat der zunehmende Zwang für die öffentlichen Hände, heute zur Gewährleistung des Haushaltsausgleichs alle Einsparungsmöglichkeiten zu nutzen, für die Bundesanstalt einen anderen Stellenwert als für Körperschaften, deren Ausgabeverhalten prozyklisch, jedenfalls nicht so ausgeprägt antizyklisch wie bei der Bundesanstalt verläuft.

Das grundsätzlich zu begrüßende antizyklische Finanzverhalten der Bundesanstalt bringt jedoch Probleme, wenn die Ausgaben die Einnahmen in einem außergewöhnlichen Umfang übersteigen und nach dem konjunkturellen Ausatmen das konjunkturelle Einatmen auf sich warten läßt. In dieser Situation befinden wir uns heute.

Einfluß der Rechtsprechung

Die Höhe der Ausgaben der Bundesanstalt wird auch in nicht geringem Maße von der Rechtsprechung der Sozialgerichte und insbesondere der des Bundessozialgerichts beeinflusst. Danach dürfen die Leistungen der Bundesanstalt grundsätzlich nicht restriktiv gewährt werden. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß diese Rechtsprechung zunehmend zu Lasten der Bundesanstalt erfolge; sie habe dazu geführt, daß Förderleistungen – z. B. zur Fortbildung –, die früher lediglich Kann-Leistungen der Bundesanstalt waren, seit dem Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes als Pflichtleistungen anzusehen sind.

Es war in der Tat der Wille des Gesetzgebers, daß die Leistungen

der Bundesanstalt nach dem Arbeitsförderungsgesetz zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes keinesfalls restriktiv gewährt werden sollen. Der Bundesrechnungshof weist auch darauf hin, daß die mit und seit Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes verbesserten Leistungen der Arbeitsförderung Ausdruck eines vom Parlament geäußerten sozialpolitischen Willens sind. Auch das neue Sozialgesetzbuch fördert eine solche Auslegung des Gesetzes. Von dieser Linie ist auch vor zwei Jahren bei der Diskussion um die Zumutbarkeit nicht abgewichen worden. Damals hieß es, daß die Bundesanstalt einen angeblich zu strengen Zumutbarkeitserlaß herausgebracht habe. Der Gesetzgeber hat daraufhin einstimmig die Zumutbarkeit neu definiert.

Wenig hilfreich ist in diesem Zusammenhang die Diskussion über die Statistik der Bundesanstalt. Nicht daß hier neue Überlegungen ausgeschlossen wären. Man muß aber deutlich sehen, daß die Statistik der Arbeitslosen und Arbeitssuchenden heute im wesentlichen nach denselben Grundsätzen aufgestellt wird, die in den Zeiten der Vollbeschäftigung den Ausweis von nur 100 000 bis 200 000 Arbeitslosen ermöglicht haben.

So zeigt sich, daß die derzeitige Finanzentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit mit ihrem erheblichen Zuschußbedarf lediglich durch den Gesetzgeber nachhaltig geändert werden kann. Auch der Bundesrechnungshof hat in diesem Sinne an den Bundesfinanzminister geschrieben. Dies muß ganz deutlich gesehen werden. Die Einsparungsmöglichkeiten der Bundesanstalt – ohne Gesetzesänderung – sind relativ gering. Das gilt insbesondere für den Bereich der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Zwar müssen auch hier Mitnahmeeffekte vermieden werden, doch kann dieses wirk-

same arbeitsmarktliche Instrument in Zeiten erhöhter Arbeitslosigkeit nicht restriktiv eingesetzt werden.

Einsparungsmöglichkeiten der Bundesanstalt werden verschiedentlich unter dem Stichwort „Vermeidung von Mißbräuchen“ diskutiert. Auch diese Diskussion kann zu gesetzlichen Neuregelungen führen. Wir müssen aber auch sehen, daß die Inanspruchnahme gesetzlicher Ansprüche grundsätzlich nicht als Mißbrauch bezeichnet werden kann. Daß es Möglichkeiten der Ausnutzung einer Gesetzeslage gibt, die materiell nicht gerechtfertigt sind, steht dem nicht entgegen.

Die Diskussion über die Höhe des Arbeitslosengeldes führt aber in die Sackgasse. Es ist keineswegs so, daß die Zahl der Arbeitslosen nennenswert zurückgeht, wenn man nur ein sehr viel geringeres Arbeitslosengeld zahlen würde. Dann hätten wir 1930 keine Arbeitslosen haben dürfen. Damals war das Arbeitslosengeld so gering, nur ein paar Mark in der Woche, daß jeder die wirtschaftliche Not hautnah gespürt hat. Trotzdem wuchs die Arbeitslosenzahl auf über 6 Millionen an.

Diskutierte Maßnahmen

In der sogenannten Mißbrauchsdiskussion werden insbesondere folgende Punkte genannt:

- Kurzarbeitergeld:* Hier könnte die Kontrolle verschärft und die Mindestdauer für vom Arbeitsamt bezahlte Kurzarbeit von vier auf acht Wochen verlängert werden. Um zu vermeiden, daß unmittelbar nach oder sogar während der Kurzarbeitsperiode Überstunden gemacht werden, könnten Überstunden und Ausfallstunden des Betriebs saldiert werden.
- Altersregelung:* Um Mißbräuche bei vorzeitig in Rente gehenden

59jährigen Arbeitnehmern zu verhindern, könnten die Arbeitgeber in diesen Fällen am Arbeitslosengeld beteiligt werden.

□ *Ehegattenarbeitgeber*: Um den Bezug von vergleichsweise hohem Arbeitslosengeld durch Arbeitnehmer zu beseitigen, die beim Ehegatten oder nahen Verwandten beschäftigt oder scheinbeschäftigt waren, könnte das Arbeitslosengeld zum Beispiel nicht nach dem letzten, sondern nach fiktiv auf dem Markt zu erzielenden Einkommen bemessen werden.

□ *Arbeitsunwillige*: Hier wird eine Verschärfung der Sperrzeiten für das Arbeitslosengeld bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit bzw. einer Qualifizierungsmaßnahme von vier auf acht Wochen diskutiert. Auch eine präzisere Darlegung der

Ablehnungsgründe durch den Arbeitgeber bei Nichteinstellung wird ebenso erörtert wie eine Verschärfung der Rechtsfolgen bei Verletzung der Meldepflicht ohne wichtigen Grund.

□ *Leichtfertige Kündigung*: Um unüberlegte freiwillige Kündigungen der Arbeitnehmer zu vermeiden, wird im Falle der Ablehnung einer zumutbaren Arbeit bzw. eines Qualifizierungsangebots nach Aufgabe der Arbeit der Wegfall des Arbeitslosengeldes oder aber die Verlängerung der Sperrfrist von vier auf acht Wochen überlegt.

□ *Kindergeld-Arbeitslose*: Das Motiv für die Arbeitslos-Meldung kann im Einzelfall auch der Bezug von Arbeitslosengeld oder -hilfe sein. Dies könnte vermieden werden, wenn eine Neuregelung für

Kindergeld-Arbeitslose, also vor allem für Abiturienten im Wartestand, gefunden werden würde.

□ *Lohnsteuervorteile*: Da Arbeitslosengeld und -hilfe steuerlich nicht als Einkommen gelten, erhalten Arbeitslose, die kein volles Kalenderjahr arbeitslos waren, erhebliche Steuerrückzahlungen, sofern sie mit ihrem Arbeitseinkommen in die Progressionszone des Steuertarifs fallen. Bei kurzfristiger Arbeitslosigkeit und hohem Arbeitslohn kann so das Arbeitslosengeld zuzüglich Steuerrückzahlung das Nettoeinkommen eines vergleichbaren Arbeitnehmers, der nicht arbeitslos war, erreichen oder sogar übersteigen. Der Lohnsteuerjahresausgleich soll deshalb in diesen Fällen künftig nur auf die Beschäftigungszeit bezogen werden.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

ANALYSE DER STRUKTURELLEN ENTWICKLUNG DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

– Strukturbericht 1980 –

Die vom HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft durchgeführte Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft liegt nunmehr vor. Dieser in der Öffentlichkeit bereits viel diskutierte „HWWA-Strukturbericht 1980“ besteht aus vier Einzelbänden.

- Textband (312 Seiten mit Zusammenfassung)
ISBN 3-87895-203-1 DM 45,-
 - Materialband 1: Methodische Anmerkungen
und statistischer Anhang
ISBN 3-87895-204-X DM 30,-
 - Materialband 2: HWWA-Außenhandelsstrukturdaten
ISBN 3-87895-205-8 DM 45,-
 - Ergänzungsband: Technologietransfer und deutsche
Direktinvestitionen im Ausland
ISBN 3-87895-206-6 DM 40,-
- Bei geschlossener Abnahme aller vier Bände
(ISBN 3-87895-207-4) beträgt der Gesamtpreis DM 125,-

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H – H A M B U R G

Das eigentliche finanzpolitische Problem der Bundesanstalt für Arbeit besteht darin, daß mehrfach ihre Leistungsverpflichtungen fühlbar erweitert wurden, die entsprechende Finanzierungsregelung aber unterblieb. Das wird zum Beispiel deutlich in § 239 Arbeitsförderungsgesetz, mit dem die Frage, ob und wie bestimmte Aufgaben des Arbeitsförderungsgesetzes „anders als durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanziert“ werden können, bis zu einem Bericht der Bundesregierung – fällig am 31. 12. 1972 – ausgeklammert wurde. Der Bericht wurde rechtzeitig erstattet; zu Konsequenzen hat

er nicht geführt. Im 20. Renten Anpassungsgesetz hat die Bundesregierung 1977 die Beitragsausgaben der Bundesanstalt für Arbeit an die Rentenversicherung mit 2,4 bzw. 2,5 Mrd. DM pro Jahr prognostiziert und zur Finanzierung lediglich darauf hingewiesen, daß die Rücklage der Bundesanstalt sich ohne diese Transferleistungen auf 10 Mrd. DM erhöhen würde.

Die gesetzliche Neuregelung der oben angegebenen Fallgruppen könnte sicher zu Einsparungen führen. Auch das würde aber nicht ausreichen, um den Arbeitsmarkt wieder in Ordnung zu bringen, genauso wenig übrigens wie eine Anhe-

bung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit. Mit solchen Maßnahmen käme man zwar dem Haushaltsausgleich näher, aber der prinzipielle Mangel an Arbeitsplätzen würde dadurch nicht behoben. Daher gibt es nur eine nachhaltige Lösungsmöglichkeit für die derzeitigen Finanzierungsprobleme der Bundesanstalt, nämlich eine Belebung der Wirtschaft mit der Folge einer kräftigen Zunahme der Nachfrage nach Arbeitskräften. Dann werden die Finanzierungsprobleme der Bundesanstalt für Arbeit rasch der Vergangenheit angehören oder sich zumindest in beherrschbaren Größenordnungen bewegen.

Fritz-Heinz Himmelreich

Korrekturen des Arbeitsförderungsgesetzes sind unvermeidbar

Die finanzielle Überforderung der Bundesanstalt für Arbeit hat einen Punkt erreicht, an dem eine Neubesinnung auf die Kerngedanken und die finanzielle Leistungskraft des Arbeitsförderungssystems unausweichlich geworden ist. Die Ausgaben der Bundesanstalt sind von 3,8 Mrd. DM (1970) auf 28,4 Mrd. DM (1981) geradezu explodiert. Mit dieser mehr als Versiebenfachung stehen die beschäftigungsrelevanten Ausgaben einsam an der Spitze der Steigerungen aller Sozialleistungen. Das Brutto-sozialprodukt hat sich im gleichen Zeitraum nur reichlich verzweifacht. Damit stellt sich die Frage der Finanzierbarkeit der Leistungen mit aller Schärfe. Denn bevor Ausgaben gewährt werden können, muß ihr finanzieller Gegenwert erarbeitet werden. Zwar ist richtig, daß ein großer Teil der Ausgabensteige-

rungen konjunkturbedingt ist, insbesondere die Aufwendungen für Arbeitslose, aber auch die anderen Leistungsbereiche wie berufliche Bildung und Rehabilitation und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind gewaltig gestiegen.

Bis 1980 brauchte die Bundesanstalt zur Finanzierung ihrer Defizite bereits Bundeszuschüsse in einer Höhe von weit über 10 Mrd. DM. Allein für 1981 ist ein Bundeszuschuß von 8 Mrd. DM notwendig. Wenn sich nichts ändert, sind – bereits heute absehbar – weitere 10 Mrd. DM Bundeszuschüsse im nächsten Jahr unumgänglich. Diese Defizite und die weitere ungewisse, aber hohe Finanzbelastung in den nächsten Jahren zwingen zu schnellem und durchgreifendem Handeln. Durch die Finanzschwierigkeiten wird auch die Souveränität der Bundesanstalt gefährdet. Das

Haushaltsgebaren obliegt zwar im Rahmen des Gesetzes der Selbstverwaltung. Tatsächlich aber ist es mehr und mehr in die politischen Abhängigkeiten der Entscheidungen der Bundesregierung geraten. Diese Einmischungen und Eingriffe sind manchmal nicht mehr sachlich zu rechtfertigen und oft genug nur geleitet von Opportunitätsabwägungen.

Neufestsetzung der Schwerpunkte

Die erste und hauptsächliche Aufgabe des Staates und der Sozialpartner muß es sein, die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln zu verbessern. Diese wirtschaftspolitische Hauptaufgabe entbindet jedoch die für das Arbeitsförderungssystem verantwortlichen Stellen, allen voran Gesetzgeber und Bundesregierung, nicht

von der Pflicht, im Bereich der Arbeitslosenversicherung für Wirksamkeit und solide finanzielle Verhältnisse zu sorgen. Der Abbau der Staatsverschuldung ist eine wichtige Voraussetzung für bessere wirtschaftliche Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen.

Es bleibt keine andere Wahl, als nachhaltig auf der Ausgabenseite anzusetzen und die Kosten der Arbeitslosenversicherung zu senken. Der soziale Kern des Arbeitslosenversicherungssystems darf dabei jedoch nicht in Frage stehen. Auch in Zukunft soll Verlaß auf die Leistungsfähigkeit dieses Versicherungszweiges sein.

Gerade deshalb muß es das Ziel der gemeinsamen Anstrengungen sein, die Schwerpunkte des Leistungskatalogs nach dem Arbeitsförderungs-gesetz neu festzulegen. Insbesondere gilt es, der sozialen Gerechtigkeit widersprechende Auswüchse zurückzunehmen, Leistungs-mißbräuche auszuschließen und die arbeitsmarktpolitisch wirkungslose Mitnahme von Leistun-

gen zu verhindern. Ferner muß deutlicher als bisher zwischen echter Arbeitslosigkeit und einer durch Ausnutzung von Vorteilen künstlich herbeigeführten oder aufrechterhaltenen Arbeitslosigkeit unterschieden werden. Die eigentlichen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des Arbeitsförderungsgesetzes, Arbeitslosigkeit zu verhüten oder im Einzelfalle zu beseitigen, müssen deutlicher herausgearbeitet und diese Leitgedanken auf Dauer gesichert werden. Die deutschen Arbeitgeber sind bereit, an diesem schwierigen Prozeß konstruktiv mitzuwirken. Das gilt auch für Leistungen, durch die die Unternehmen selbst berührt werden.

Leitlinien für Korrekturen

Damit ergeben sich folgende Leitlinien für die unvermeidbaren Korrekturen:

Zunächst muß das Ausgabevolumen dem engeren finanziellen Rahmen angepaßt werden. Die Flucht in eine Erhöhung von Steuern und Abgaben wäre falsch.

Die Glaubwürdigkeit des solidarischen Sicherungssystems muß wiederhergestellt werden. Deshalb müssen Mißbrauchs- und Mitnehmereffekte beseitigt werden. Die Sozialleistungen müssen so geregelt werden, daß der Begünstigte nicht korrumpiert wird und daß nicht Arbeitslosigkeit attraktiver als Arbeit ist. Dazu gehört auch, daß die Regierung öffentlich ehrlich bekundet, daß mit den nötigen Einsparungsvorgängen bisherige liebe-gewonnene soziale Besitzstände angetastet werden.

Die Leistungen müssen effizienter und besser justiert werden, um das Gesamtsystem im Kern zu sichern.

Die Mentalität der Bediensteten der Arbeitsverwaltung muß sich daran ausrichten, daß das Geld knapper geworden ist. Wenn dies heute noch stellenweise anders ist, dann nicht zuletzt deshalb, weil es lange als vorbildlich galt, angeblich unbürokratisch Geld auszugeben.

Die Entlastung darf nicht ausschließlich oder überwiegend auf

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG- HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Eckhardt Wohlers, Diana Winkler

GESAMTWIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN EINER ARBEITSZEITVERKÜRZUNG

- Empirische Analyse der Kosten- und Preiswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit -

Großoktav, 143 Seiten, 1981, Preis brosch. DM32,-

ISBN 3-87895-200-7

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

Kosten der Unternehmen und damit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erfolgen. Dabei sollte man auch die Sozialleistungen berücksichtigen, die nicht bei den öffentlichen Haushalten, sondern direkt in den Unternehmen anfallen.

Katalog von Änderungen

Im einzelnen sollten folgende Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes und benachbarter Gesetze erfolgen:

(1) Förderung der beruflichen Bildung (Ausgaben 1981: 3,9 Mrd. DM)

Generell sollten die Mittel effizienter in dem Sinne verwendet werden, daß eine zielgruppenspezifische und am Arbeitskräftebedarf orientierte Förderung auch mit geringerem finanziellen Aufwand erreichbar ist. Das bedeutet z. B.:

stärkere Ausrichtung auf die Notwendigkeitsfälle (Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit Bedrohte, Ungelernte und Förderung in Mangelberufen) zu Lasten der Zweckmäßigkeit (freiwillige Aufstiegsfortbildung z. B. vom Facharbeiter zum Meister);

stärkere Betonung der Darlehnsförderung vor allem bei der Aufstiegsfortbildung;

Begrenzung der Lehrgangs- und Lehrmittelkostenerstattung, Begrenzung der Lehrgangsdauer, Reduzierung der Fahrtkostenerstattung, Bevorzugung der kostengünstigeren Maßnahme;

Herabsetzung des Unterhaltsgeldes in den sogenannten Notwendigkeitsfällen von 80 auf 70 % des letzten Nettoeinkommens; Anrechnung aller Nebeneinkünfte.

(2) Berufliche Rehabilitation (Ausgaben 1981: 2,1 Mrd. DM)

Die Maßnahmen sollten generell besser auf die wirklich Betroffenen

konzentriert werden. Das bedeutet z. B.:

strengere Überprüfung der Notwendigkeit einer Rehabilitationsmaßnahme;

Bevorzugung der jeweils kostengünstigeren Maßnahme;

Senkung des Übergangsgeldes von 100 auf 80 %; Anrechnung aller Nebeneinkünfte sowie von Haushaltsersparnissen bei internatmäßiger Unterbringung;

Wegfall des Übergangsgeldes für die Zeit (sechs Wochen) nach Abschluß der Maßnahme und in der Trainingsphase einer Werkstatt für Behinderte sowie Wegfall des Verpflegungszuschusses für Pendler.

(3) Arbeitslosengeld (Ausgaben 1981: 12,6 Mrd. DM)

Bei der Regelung des Arbeitslosengeldes ist sicherzustellen, daß unter Gewährleistung einer ausreichenden Existenzsicherung für unfreiwillig arbeitslos gewordene Arbeitnehmer Anreize abgebaut werden, Arbeitslosigkeit bewußt herbeizuführen oder über Gebühr zu verlängern. Das bedeutet z. B.:

Ausschöpfung und gegebenenfalls Verschärfung der Meldekontrollen der Arbeitslosengeldbezieher nach § 132 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und generell häufigere und gezieltere Arbeitsberatung für Arbeitslose nach § 15 AFG;

konkretere und strengere Praktizierung der Zumutbarkeit nach § 103 AFG durch die Arbeitsämter;

Sperrzeitenverlängerung von vier auf acht Wochen in gravierenden Fällen einer unbegründeten Arbeitsaufgabe oder Arbeitsverweigerung nach § 119 AFG;

Nichtberücksichtigung von Sonderzuwendungen oder zusätzlichen Einmalzahlungen bei der Bemessungsgrundlage des Arbeitslo-

sengeldes; Herabsetzung des Arbeitslosengeldsatzes von derzeit 68 %. Eine Senkung um einen Prozent-Punkt würde 1981 knapp 200 Mill. DM einsparen. Beim Prozentsatz des Arbeitslosengeldes könnte auch eine progressive Staffelung im Verlaufe der Arbeitslosigkeit erwogen werden, weil ein Großteil der Arbeitslosen unter sechs Monaten arbeitslos ist und die finanzielle Belastung durch die Arbeitslosigkeit mit wachsender Dauer spürbarer wird;

Berücksichtigung des Arbeitslosengeldes und anderer Lohnersatzleistungen beim Lohnsteuerjahresausgleich;

Überprüfung der Arbeitslosigkeit als Anspruchsvoraussetzung oder als Leistungserleichterung für andere Sozialleistungen (z. B. Kindergeld, Sozialhilfe, Wohngeld, Sparprämien, Bundesausbildungsförderungsgesetz).

(4) Kurzarbeitergeld (Ausgaben 1981: 1,5 Mrd. DM)

Das Instrument der Kurzarbeit muß erhalten bleiben, damit Entlassungen vermieden werden können. Regelungen, die die Kostenlast der Betriebe bei der Durchführung von Kurzarbeit erhöhen würden, bergen deshalb die Gefahr weiterer Entlassungen in sich. Eine mit dem Kerngedanken der Kurzarbeit nicht vereinbare Inanspruchnahme dieser Leistungen muß durch eine genaue gesetzliche Festlegung und wirksame Überprüfung der Voraussetzungen in der Praxis vermieden werden.

(5) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Ausgaben 1981: 1,25 Mrd. DM)

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als ein sinnvolles Instrument der Arbeitsmarktpolitik sind grundsätzlich nicht für solche Personen gedacht, die neu oder wieder in das Erwerbs-

leben eintreten und deshalb noch keine Ansprüche im Rahmen der Arbeitslosenversicherung erworben haben. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten daher im Sinne des Versicherungsprinzips im wesentlichen auf diejenigen konzentriert werden, die unmittelbar vor ihrer Arbeitslosigkeit beschäftigt waren.

(6) *Vorgezogenes Altersruhegeld („59er Regelung“)*

Die vorgezogene Freistellung von 59jährigen Arbeitnehmern, die nach einjähriger Arbeitslosigkeit vorzeitig Altersruhegeld beziehen können, hat sich als geeignet erwiesen, notwendige Personalverringere-

rungen im Einvernehmen zwischen allen Beteiligten sozial- und arbeitsmarktpolitisch sinnvoll durchzuführen. Die Arbeitgeber beteiligen sich hieran mit erheblichen Mitteln.

Allerdings muß die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit künftig in vertretbaren Grenzen gehalten werden. Dazu gehört, daß ältere Arbeitnehmer nur noch dann nach einem Jahr Arbeitslosigkeit Anspruch auf vorgezogenes Altersruhegeld haben, wenn ihre Entlassung aus zwingenden betrieblichen Gründen erforderlich war. Würden die Arbeitgeber in diesen Fällen mit den Kosten der Arbeitslosigkeit belastet, würde dies letztlich dazu führen, daß anstelle von ruhestandswilligen

älteren Arbeitnehmern jüngere Beschäftigte freigestellt werden müßten.

Diese kritische Durchforstung aller Leistungen des Arbeitsförderungsgesetzes ist gewiß eine schwierige Prozedur und wird vielen Hemmnissen begegnen. Am gefährlichsten ist die Killerphrase der „sozialen Demontage“, die scheinbar schärfste Waffe der Besitzstandsverteidiger. Dagegen hilft nur die weitblickende Zielstrebigkeit der klaren Köpfe in allen politischen Lagern, die hinter dem kurzfristigen Vorteil für ihre Gruppe den drohenden Schaden für das ganze System und damit letztlich auch für ihre eigene Klientel erkennen.

Gerd Muhr

Die Mißbrauchsdiskussion lenkt von den wahren Ursachen ab

In den letzten Monaten ist die Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit und damit der Arbeitslosenversicherung sowie der Arbeitsmarktpolitik zunehmend unter Beschuß geraten. Dabei gibt es Bestrebungen, in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, als seien die steigenden Defizite im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit auf Mißbräuche bei der Inanspruchnahme der Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit zurückzuführen. Hingewiesen wird dabei vielfach auf die angeblich arbeitsscheuen Arbeitslosen, die mit allen Tricks versuchen, möglichst lange die Aufnahme einer Arbeit herauszuzögern und auf Kosten der Beitragszahler zu leben; die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit zur

Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Eingliederungshilfen für Arbeitslose; die Verschwendung von finanziellen Hilfen der Bundesanstalt für Arbeit für berufliche Weiterbildung und berufliche Rehabilitation. Hieraus wird dann die Schlußfolgerung gezogen, daß es vor allem einer Beseitigung dieser sogenannten überzogenen, ungerechtfertigten und mißbräuchlichen Inanspruchnahme von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit bedürfe, um den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Ursachen der Finanzprobleme

Der DGB, der neben Vertretern der öffentlichen Körperschaften sowie der Arbeitgeber drittelparität-

tisch in der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene vertreten ist, hat sich immer darum bemüht – und wird dies auch weiterhin tun –, die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf ihre beschäftigungspolitische Wirksamkeit hin zu überprüfen und mögliche Mißbräuche zu beseitigen. Beispiele für derartige Bemühungen sind die Erarbeitung einer Anordnung, in der die Zumutbarkeit einer von Arbeitslosen anzunehmenden Tätigkeit festgelegt ist, und die Anordnungen zu einem beschäftigungswirksameren Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Eingliederungsbeihilfen.

Entschieden zurückzuweisen sind jedoch alle Versuche, mit der

überzogenen Mißbrauchsdiskussion die tatsächlichen Ursachen für die Finanzprobleme der Bundesanstalt für Arbeit verschleiern und entsprechend die dringend erforderlichen Lösungen verhindern zu wollen. Der Kern der finanziellen Schwierigkeiten der Bundesanstalt für Arbeit ist nicht die mißbräuchliche Inanspruchnahme oder sogar das angeblich überhöhte Niveau der Leistungen der Arbeitslosenversicherung sowie der Arbeitsmarktpolitik, sondern das Ergebnis langanhaltender und steigender Arbeitslosigkeit sowie einer unzureichenden finanziellen Grundlage der Bundesanstalt für Arbeit.

Bereits bei der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) 1969 ist vom DGB auf das Mißverhältnis zwischen der allseits begrüßten Änderung der Zielsetzung in Richtung auf eine aktive vorbeugende Arbeitsmarktpolitik einerseits sowie der mangelnden Bereitschaft zu einer entsprechenden Verbesserung der Finanzierungsgrundlage andererseits nachdrücklich hingewiesen worden. Dabei herrschte damals noch Vollbeschäftigung mit Arbeitslosenquoten, die um 1 % schwankten. Um wieviel mehr gilt dies angesichts der seit 1975 anhaltend hohen und weiter steigenden Arbeitslosigkeit.

Einer wachsenden Zahl von Arbeitslosengeldempfängern steht eine verhältnismäßig abnehmende Zahl von Beitragszahlern gegenüber. 1973 entfielen auf einen Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld noch 139 Beitragszahler; 1980 waren es nur noch 46. Die steigenden Ausgaben vor allem für das Arbeitslosengeld verursachen hohe Defizite. 1978 betragen die Ausgaben für Arbeitslosengeld etwa 6,3 Mrd. DM, und der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit schloß noch mit einem geringfügigen

Überschuß von etwa 230 Mill. DM ab. 1981 wird das bisher errechnete Defizit voraussichtlich 8,4 Mrd. DM übersteigen. Die Ausgaben für Arbeitslosengeld werden etwa 12,6 Mrd. DM betragen.

Die Rücklagen der Bundesanstalt für Arbeit, die Anfang der 70er Jahre noch beinahe 6 Mrd. DM betragen, sind fast aufgezehrt; sie betragen Ende 1980 nur noch 373 Mill. DM. Ab 1981 müßten daher die Defizite weitgehend aus Bundeszuschüssen finanziert werden.

Ungeeignete Maßnahmen

Die in die Öffentlichkeit gebrachten Forderungen zur Erhöhung der Beiträge nach dem derzeitigen Finanzierungssystem sowie der Einschränkung wesentlicher Leistungen der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik sind nicht nur keine Lösung der tatsächlichen Ursachen für die Finanzprobleme der Bundesanstalt für Arbeit, sondern verstärken noch die strukturellen Ungleichgewichte in der Arbeitsmarktpolitik sowie im Beschäftigungssystem.

Dabei reichen derartige Vorschläge von der Verschärfung der Zumutbarkeit einer von den Arbeitslosen anzunehmenden Tätigkeit über die Verlängerung der Sperrzeiten, für die kein Arbeitslosengeld wegen Ablehnung einer angebotenen „zumutbaren“ Tätigkeit gezahlt wird, bis hin zur Kürzung der finanziellen Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit im Falle von Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, witterungsbedingtem Arbeitsausfall und Teilnahme an beruflicher Weiterbildung sowie beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen.

Durch Kürzung des Arbeitslosengeldes würde der Druck auf die schon benachteiligten Arbeitslosen erhöht, unterwertige Beschäftigung anzunehmen. Die Zahl der Arbeits-

plätze könnte damit nicht erhöht werden, sondern es würde lediglich eine Umverteilung zugunsten der Unternehmer erzielt. Eine weitere Kürzung des Unterhaltsgeldes für Aus- und Weiterbildung wäre angesichts steigender Qualifikationsanforderungen und der durch die Schrumpfung vieler Bereiche der verarbeitenden Industrie zunehmenden Freisetzen an- und ungelernter Arbeiter widersinnig. Durch wesentliche Kürzungen bei den Rehabilitationsmaßnahmen würde die Verhärtung des strukturellen Kerns der Arbeitslosen weiter verstärkt.

Zwei Problembereiche

Bereits 1975/76 wurden durch das Haushaltsstrukturgesetz nicht nur das Kernstück des AFG 1969 – die berufliche Weiterbildung – ernsthaft gefährdet, sondern auch die Anforderungen an Arbeitslose, eine angebotene Beschäftigung anzunehmen, verschärft. Es hat erheblicher Anstrengungen vor allem der Bundesanstalt für Arbeit bedurft, um die beschäftigungs- und wirtschaftspolitisch widersinnige Verringerung der Anzahl der Teilnehmer an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen um etwa die Hälfte allmählich wieder auf den Stand vor Einführung des Haushaltsstrukturgesetzes zu bringen. Dabei wird von niemanden ernsthaft bestritten, daß in Zeiten hoher struktureller Veränderungen und wachsender Anforderungen an die Qualifizierung der Arbeitnehmer der beruflichen Weiterbildung besondere Bedeutung zukommt. Der DGB hat daher in seinen beschäftigungspolitischen Vorschlägen vom Juli 1977 sowie vom März 1981 den verstärkten und gezielteren Einsatz der beruflichen Weiterbildung hervorgehoben. Die Bundesregierung hat in ihren beschäftigungspolitischen Vorschlägen vom April 1981

ebenfalls die Notwendigkeit einer „Qualifizierungsoffensive“ betont.

Über die Zumutbarkeit einer von den Arbeitslosen anzunehmenden Tätigkeit hat es seit der Verschärfung dieser Regelung im AFG nach dem Haushaltsstrukturgesetz 1975/76 heftige Kontroversen in der Öffentlichkeit gegeben. Dies galt vor allem für die Entscheidung, ob und inwieweit von den Arbeitslosen die Annahme einer geringer qualifizierten und bezahlten Tätigkeit sowie der Umzug an einen anderen Ort verlangt werden kann.

In diesen beiden wesentlichen Problembereichen der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik sind Verbesserungen in der Mitte 1979 verabschiedeten 5. Novelle zum AFG vorgenommen worden. Die mit dem höheren Unterhaltsgeld von 80 % des Nettoeinkommens bei Teilnahme an einer Vollzeitmaßnahme zu fördernden beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen wurden erweitert, die Voraussetzungen für eine die Interessen der Arbeitslosen ausreichend berücksichtigende Regelung der Zumutbarkeit einer anzunehmenden Tätigkeit im Gesetz verankert.

Pauschale Diffamierungskampagne

Wie die in den letzten Monaten auf Hochtouren laufende öffentliche Diskussion um die Mißbräuche in der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik zeigt, soll diese beschäftigungs-, sozial- und wirtschaftspolitisch dringliche Korrektur der Arbeitsmarktpolitik durch die 5. Novelle des AFG jetzt wieder rückgängig gemacht werden. Dies geschieht darüber hinaus in einer Zeit anhaltend hoher und steigender Arbeitslosigkeit, vor allem infolge struktureller Beschäftigungsungleichgewichte, in der nach allen Erkenntnissen keine einschränkende, sondern eine expansive Be-

schäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik geboten ist. Dies ist von seiten des DGB seit Beginn der hohen Arbeitslosigkeit 1975 durch konkrete beschäftigungspolitische Vorschläge und Programme ständig deutlich gemacht worden. Die derzeitige, bei weitem überzogene öffentliche Herausstellung sogenannter Mißbräuche in der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik ist die Fortsetzung der pauschalen Diffamierungskampagne gegen Arbeitslose, mit der einige Gruppen seit Anhalten der hohen Arbeitslosigkeit versuchen, die Erarbeitung und Durchsetzung einer wirksamen Beschäftigungspolitik zu verhindern.

Dabei konnte in den vergangenen Jahren durch Untersuchungen und Erfahrungen hinreichend deutlich gemacht werden, daß die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Kosten nicht den Arbeitslosen selbst anzulasten, sondern das Ergebnis struktureller Beschäftigungsungleichgewichte und der mangelnden Wirksamkeit der Beschäftigungspolitik zuzuschreiben sind. Mit dem mittelfristigen öffentlichen Investitionsprogramm von 1977-81 sowie der Verstärkung und Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik sind wichtige Maßnahmen in die Wege geleitet worden, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Der leichte Rückgang der Anzahl der Arbeitslosen in den vergangenen Jahren ist auch auf diese Maßnahmen zurückzuführen.

Es wäre daher erforderlich, diese beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Instrumente angesichts der Verschlechterung der generellen Wirtschafts- und Beschäftigungssituation zu verstärken und nicht zu beschränken. Dies hat der DGB in seinem Investitions- und Arbeitsmarktprogramm vom März 1981 erneut hervorgehoben und ausführlich begründet.

Der DGB kann daher aus wirtschafts-, beschäftigungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Erwägungen nur bedauern, wenn sich die öffentliche Diskussion und offensichtlich auch die Bestrebungen in Regierung und Parlament auf die Eindämmung der sogenannten Mißbräuche in der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik sowie die Beschränkung sozialer Leistungen zuspitzt. Hiermit wird erneut der Versuch unternommen, die Lasten der Arbeitslosigkeit denen aufzubürden, die am meisten davon betroffen und am wenigsten dafür verantwortlich sind – den Arbeitslosen selbst. Dies ist um so mehr zu bedauern, als die Möglichkeiten einer wirksamen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik noch längst nicht ausgeschöpft sind.

Einführung eines Arbeitsmarktbeitrages

Eine Erhöhung der Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit nach der derzeitigen Finanzierungsregelung würde nur die Gruppe der Arbeiter und Angestellten treffen, nicht aber auch die von den Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit profitierenden und bisher nichtbeitragszahlenden Beamten und Selbständigen. Derartige Vorschläge zur Sanierung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit sind um so weniger annehmbar, als schon 1975 das damalige Defizit von 8,6 Mrd. DM nicht nur durch Kürzungen bei der beruflichen Aus- und Weiterbildung, sondern auch durch Erhöhungen der Beiträge von 1,7 auf 3 % finanziert wurde. Durch diese Beitragserhöhungen wurde den Arbeitern und Angestellten zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik von 1975 bis 1981 41,29 Mrd. DM Nettoeinkommen entzogen.

Der DGB hat daher seine langjährige Forderung nach Einführung

eines Arbeitsmarktbeitrages für alle Erwerbstätigen in sein kürzlich verabschiedetes neues Grundsatzprogramm aufgenommen. Danach ist die Bundesanstalt für Arbeit „durch einen Arbeitsmarktbeitrag zu finanzieren, der von allen Erwerbstätigen entsprechend der Höhe ihres Einkommens zu entrichten ist. Der auf die Arbeitnehmer entfallende Beitrag ist zur Hälfte von den Arbeitgebern zu tragen“.

Die Selbständigen, aber auch die Beamten können bisher eine Reihe von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit in Anspruch nehmen, ohne sie mitzufinanzieren. Sie können z. B. die Berufsberatung, die Arbeitsvermittlung oder Leistungen zur Rehabilitation erhalten. Bei einem Wechsel ins Arbeiter- oder Angestelltenverhältnis können sie ohne versicherungsbedingte Wartezeiten z. B. Kurzarbeitergeld oder Einarbeitungszuschüsse erhalten. Jährlich wandern etwa 80 000 bis 100 000 Selbständige in abhängige Beschäftigungsverhältnisse ab, und jährlich beenden 70 000 Beamte ihren Vorbereitungsdienst. Diese rege Mobilität zeigt, wie eng die Arbeitsmärkte der Arbeiter, Angestellten, Beamten und Selbständigen miteinander verknüpft sind und daß die bisherige einseitige Finanzierung durch die Arbeiter und Angestellten ein Anachronismus ist. Auch der Tatbestand, daß das Arbeitslosengeld derzeit nur den versicherten Arbeitern und Angestellten zuteil werden kann, rechtfertigt die jetzige einseitige Beitragsbelastung nicht.

Arbeitslosigkeit ist kein versicherbares Risiko, sondern das Ergebnis von Ungleichgewichten im Beschäftigungssystem sowie unzureichender Beschäftigungspolitik. Es ist daher im höchstem Maße ungerecht, diejenigen, die ohne ihre Schuld von dem Risiko der Arbeitslosigkeit am meisten betroffen sind,

allein mit der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik zu belasten. Ein Arbeitsmarktbeitrag für alle Erwerbstätigen – mithin einschließlich der Selbständigen und Beamten – würde bei der derzeitigen Beitragshöhe und gültigen Beitragsbemessungsgrenze nach bisherigen Schätzungen zu Nettomehreinnahmen von ca. 3 Mrd. DM führen.

Die Ablehnung eines Arbeitsmarktbeitrages mit verfassungsrechtlichen Gründen ist nicht stichhaltig. Das Bundesverfassungsgericht hat selbst mit seinem Urteil vom 11. 3. 1980 über Knappschaftsausgleichsleistungen sowie vom Dezember 1980 über die Ausgleichsabgabe nach dem Berufsbildungsgesetz grundsätzliche Aussagen gemacht, woraus die rechtliche Zulässigkeit derartiger Sonderabgaben – wie des Arbeitsmarktbeitrages – auch für Personengruppen, die zum Teil nur mittelbar und nicht unmittelbar von den entsprechenden Leistungen profitieren, abgeleitet werden kann.

Arbeitgeberumlagen

Die Einführung eines Arbeitsmarktbeitrages allein wird jedoch kaum zur Lösung der Finanzierungsprobleme der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik ausreichen. Das verbleibende Defizit im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit muß weiterhin durch Bundeszuschuß oder Arbeitgeberumlagen abgedeckt werden.

Die Deckung von Finanzierungslücken der Bundesanstalt für Arbeit durch Bundeszuschüsse bei langanhaltender Arbeitslosigkeit gehört zu den Grundlagen antizyklischer Konjunkturpolitik und ist damit wesentlicher Bestandteil der Beschäftigungspolitik, die im Zusammenwirken aller beschäftigungswirksamen Maßnahmen – insbesondere

der Wachstums-, Konjunktur-, Struktur-, Geld- und Finanzpolitik – zu einem wirksamen Abbau der Arbeitslosigkeit führen kann.

Es wäre weiter zu prüfen, inwieweit Arbeitgeber stärker durch Umlagesysteme an der Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Leistungen, von denen sie in besonderem Maße profitieren, herangezogen werden können. Die Unternehmen bewältigen eine Reihe innerbetrieblicher Personalprobleme mit Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit. Bei konjunkturellen Schwankungen können sie durch Kurzarbeitergeld ihre Stammbeschaftungen halten. Einen Personalabbau können sie größtenteils über das Arbeitslosengeld finanzieren, wenn sie Neunundfünfzigjährige entlassen und diese bis zu ihrem vorzeitigen Rentenbezug Arbeitslosengeld erhalten, das seitens des Unternehmers nur durch einen Zuschuß aufgestockt wird. Die Bewältigung solcher Personalprobleme müßte ähnlich wie das Konkursausfallgeld oder die produktive Winterbauförderung durch eine Arbeitgeberumlage finanziert werden.

Darüber hinaus könnte eine entscheidende Entlastung der öffentlichen Haushalte und damit Freisetzung finanzieller Mittel für die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik erzielt werden, wenn der langjährigen Forderung des DGB nach dem Verbot der Leiharbeit insgesamt und als einem ersten Schritt im Baugewerbe Rechnung getragen würde. Damit könnte die illegale Beschäftigung, die nachweislich zu öffentlichen Einnahmeausfällen in Milliardenhöhe führt, weitaus wirksamer bekämpft werden. Dadurch würden erheblich größere Einsparungen öffentlicher Mittel erzielt werden als durch die Beseitigung der tatsächlichen Mißbrauchsfälle in der Arbeitslosenversicherung.