

Sell, Stefan

Article — Digitized Version

Reform der Arbeitsmarktpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Sell, Stefan (1996) : Reform der Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 10, pp. 519-525

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137397>

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.

Stefan Sell

Reform der Arbeitsmarktpolitik

Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 wurde im Laufe seines Bestehens mit immer mehr Ergänzungen versehen. Nunmehr plant die Bundesregierung, das AFG grundlegend zu reformieren. Wird das neue AFG den Anforderungen der durch die Massenarbeitslosigkeit entstandenen Probleme gerecht? Welche finanziellen Auswirkungen sind mit der Reform verbunden?

Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969¹ gilt seit langem als grundlegend reformbedürftig. Das AFG ist Mitte der 60er Jahre – und damit unter völlig anderen ökonomischen Rahmenbedingungen als wir sie heute haben – ausgearbeitet worden. Es basiert auf der Konzeption einer präventiven, aktiven Arbeitsmarktpolitik mit dem Kernbereich Förderung der beruflichen Qualifizierung. Vor allem hierüber sollten die Anpassungslasten des (technologischen) Strukturwandels arbeitnehmer- und arbeitgeberseitig aufgefangen werden². Die „Philosophie“ des AFG ist nur vor dem Hintergrund der damaligen Konzeption einer Globalsteuerung zu verstehen, die im Sinne einer arbeitsmarktpolitischen „Feinsteuerung“ ergänzt werden sollte. Damit verbunden war eine umfassende Zielsetzung, die in den §§ 1 und 2 AFG normiert wurde. Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des AFG sollen sowohl das Niveau der Beschäftigung wie auch deren Struktur beeinflussen, um dadurch zu einer Förderung des Wirtschaftswachstums beizutragen³.

Bereits seit Mitte der 70er Jahre ist das AFG mit dem Phänomen (bleibender) Massenarbeitslosigkeit allerdings einem völlig anderen ökonomischen Umfeld ausgesetzt als in der arbeitsmarktlichen „Schönwetterperiode“ während seiner Entstehung. Die sich hieraus entwickelnden Spannungen wurden seit Anfang der 80er Jahre immer deutlicher; seit dieser Zeit wurden fast jährlich Änderungen des AFG vorgenommen, mit denen der Gesetzgeber versuchte, über Variationen bei Niveau und/oder Dauer bestimmter

Leistungen die Ausgabendynamik in der Arbeitslosenversicherung zu begrenzen.

Mit der krisenhaften Arbeitsmarktentwicklung im Gefolge der deutschen Vereinigung – also der Transformationsarbeitslosigkeit in den neuen und der konjunkturell wie auch strukturell bedingten Zunahme der Arbeitslosigkeit in den alten Bundesländern – hat sich der Problemdruck innerhalb der Arbeitslosenversicherung potenziert. Als Folge der grundsätzlichen Entscheidung, die vereinigungsbedingten Kosten der Arbeitslosigkeit überwiegend durch Beiträge zu finanzieren, sowie der – politisch gewollten – Funktionalisierung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Sinne einer massiven Auffangfunktion in Ostdeutschland verdreifachte sich nicht nur das Haushaltsvolumen der Bundesanstalt für Arbeit, sondern auch die Defizite und die hieraus resultierenden Bundeszuschüsse. 1993 erreichte die Defizitdeckung durch Bundesmittel mit 24,4 Mrd. DM ihr Maximum⁴. Die

¹ Vgl. zur Entwicklungsgeschichte des AFG den immer noch lesenswerten Beitrag von H. Lampert: 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1989, S. 173 ff.

² Die Hervorhebung der beruflichen Weiterbildung im arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium des AFG korrespondierte damals mit weiteren, den Bereich der beruflichen und schulischen Bildung betreffenden Gesetzen – also dem Berufsbildungsgesetz und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Zur Entwicklung der AFG-geförderten beruflichen Weiterbildung vgl. S. Sell: Abbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, in: WSI-Mitteilungen, 1994, S. 551 ff.

³ Im § 2 des AFG sind acht Zielbereiche der Arbeitsmarktpolitik aufgeführt: Vermeidung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit und unterwertiger Beschäftigung sowie eines Arbeitskräftemangels, Förderung der beruflichen Beweglichkeit der Erwerbstätigen, Vermeidung und Bearbeitung der nachteiligen Folgen aus der technischen Entwicklung und des wirtschaftlichen Strukturwandels für die Erwerbstätigen, berufliche Eingliederung von Behinderten, Älteren und Personen mit Vermittlungshemmnissen, Überwindung des geschlechtsspezifischen Ausbildungs- und Arbeitsmarktes und Förderung von Frauen, Verbesserung der Struktur der Beschäftigung nach Regionen und Wirtschaftszweigen sowie die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung.

Dr. Stefan Sell, 32, ist Dozent für Wirtschaftswissenschaft und Arbeitsvermittlung/Arbeitsberatung an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Mannheim.

Bundesregierung reagierte mit immer hektischeren Novellierungen des AFG auf diese Entwicklung.

Mittlerweile hat sich ein „Reformstau“ herausgebildet, der zu einer wirklich tiefgreifenden Neufassung des AFG zwingt. Dies auch aus verwaltungspraktischer Sicht: Durch die zahlreichen Eingriffe ist das AFG zu einem Konglomerat von Vorschriften gewuchert, das selbst für Experten der Arbeitsverwaltung nicht mehr überschaubar ist – zumal das Gesetz noch durch zahlreiche Anordnungen und Durchführungsbestimmungen ergänzt wird. Parallel zu diesen Entwicklungen wurden alternative Vorschläge für eine Reform des AFG vorgelegt – genannt seien hier nur das „Memorandum für ein neues Arbeitsförderungs-gesetz“ sowie der Gesetzentwurf eines „Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes“ (ASFG) der SPD⁵.

In dieser Situation wurde Anfang 1995 eine umfassende Reform des AFG noch für die laufende Legislaturperiode angekündigt. Im Mai 1995 erschien ein erster Vorentwurf eines „Arbeitsförderungsreform-gesetzes“ (AFRG) aus dem Bundesarbeitsministerium, der im September 1995 um einige Ergänzungen erweitert wurde. Politische Aktualität erlangten die Reformüberlegungen allerdings erst mit den im Februar 1996 von einer Koalitionsarbeitsgruppe vorgelegten „Eckpunkten für eine Reform des Arbeitsförderungs-rechts“⁶. Seit Mitte April liegt nun auch der Referen-tenentwurf für ein AFRG vor. Im folgenden soll vor dem Hintergrund der Suche nach Wegen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vor allem der Bereich der Arbeitsförderung betrachtet werden⁷.

Vollkommen neuer Zuschnitt

Das reformierte AFG soll nun auch formal als 3. Buch in das Sozialgesetzbuch (SGB) eingegliedert werden (fiktiv war das AFG bereits seit 1976 Bestandteil des SGB). Hierzu wird der Aufbau verändert. Zu-

⁴ Die Finanzierung der vereinigungsbedingten Kosten der Arbeitslosigkeit ist im Kontext der umfassenden Diskussion über „versicherungsfremde Leistungen“ zu sehen, wie dies vor allem von Winfried Schmähl thematisiert wird. Vgl. grundsätzlich W. Schmähl: Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen, in: Deutsche Rentenversicherung, 1994, S. 357 ff. Bezüglich der Problematik „versicherungsfremder Leistungen“ in der Arbeitslosenversicherung vgl. die Arbeit von R. Steine: Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1995.

⁵ Vgl. Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg.): Memorandum für ein neues Arbeitsförderungs-gesetz, Hamburg 1995, sowie zum ASFG-Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion die Bundestags-Drucksache 13/1440.

⁶ Die „Eckpunkte“ haben fünf Hauptziele der geplanten AFG-Reform benannt: 1. Verbesserung der Eingliederungschancen von Arbeitslosen und Vermeidung von Arbeitslosigkeit; 2. Weiterentwicklung des Arbeitsförderungsrechts und Verbesserung der Anwendbarkeit; 3. Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Bundesanstalt für Arbeit; 4. Verbesserung der Feststellung von Leistungsmissbrauch und diesen einschließlich illegaler Beschäftigung wirksamer bekämpfen sowie 5. Entlastung der Beitragszahler.

künftig werden die Leistungen nach den Adressaten gegliedert: Es gibt Leistungen an Arbeitnehmer, an Arbeitgeber und an Träger. Diese Umstellung ist unproblematisch, sie bringt sogar Erleichterungen für die Praxis aufgrund der besseren Übersichtlichkeit und Lesbarkeit. Allerdings zeigt die Integration in das SGB auch materiell Auswirkungen. Betont wird der stärkere Versicherungscharakter des Gesetzes. Der mögliche Adressatenkreis arbeitsmarktpolitischer Leistungen wird stärker auf Beitragszahler begrenzt.

Darüber hinausgehend werden die Ziele der Arbeitsförderung völlig neu zugeschnitten. Im AFRG sind nur noch zwei Zieldimensionen der Arbeitsförderung vorgesehen: Zum einen soll der Ausgleich am Arbeitsmarkt unterstützt werden, zum anderen wird die besondere Verantwortung der Arbeitgeber für Beschäftigungsmöglichkeiten und der Arbeitnehmer für ihre eigenen beruflichen Möglichkeiten betont, die durch Arbeitsförderungsleistungen nicht gefährdet werden darf. Der umfassende Zielkatalog des AFG wird also beschnitten auf eine explizit subsidiäre Rolle der Arbeitsmarktpolitik. Gegen weitergehende Ansprüche an diesen Politikbereich – z.B. strukturpolitische Ziele – wird eine ausdrückliche Sperre im Gesetz verankert. Als Kern der neuen „Philosophie“ des AFRG läßt sich neben der subsidiären Funktion der Arbeitsmarktpolitik vor allem die stärkere Arbeitgeberorientierung hervorheben⁸. Angesichts des vorrangigen Ziels der Eingliederung von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt werden die Instrumente systematisch auf die Schaffung von Übergängen in Beschäftigung ausgerichtet.

Eingliederung von Arbeitslosen

Das AFRG sieht eine ganze Palette an Fördermöglichkeiten vor, mit deren Hilfe Arbeitslose in reguläre Beschäftigung (re-)integriert werden sollen:

- Zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten

⁷ Einen ersten Überblick über die Reform des AFG findet sich bei R. Steine: Die Reform des Arbeitsförderungs-gesetzes (AFG), in: Soziale Sicherheit, 1996, S. 161 ff.; S. Sell: Reform des Arbeitsförderungs-gesetzes. Arbeitsmarktpolitische und verwaltungspraktische Aspekte des geplanten Umbaus des AFG zum SGB III, in: Sozialer Fortschritt, 1996, S. 163 ff.; sowie auch die synoptische Gegenüberstellung der wichtigsten Regelungen im AFG, im ASFG der SPD und im AFRG der Bundesregierung bei R. Büttner, M. Knuth: Synopse zur AFG-Reform, Gelsenkirchen, Juni 1996.

⁸ Diese Stärkung der Arbeitgeberorientierung wird z.B. anhand der Beratung deutlich: Die bisherige Trennung in Arbeitsberatung (für Erwachsene) und Berufsberatung (für Jugendliche) wird zugunsten einer einheitlichen Berufsberatung aufgegeben (was durchaus der Praxis in anderen Ländern und auch der betrieblichen Realität entspricht). Hinzu kommt eine sogenannte Arbeitsmarktberatung, die sich an Arbeitgeber richtet. So sollen die Arbeitsämter verpflichtet werden, auf die Arbeitgeber initiativ zuzugehen und eine Beratung anzubieten, wenn absehbar ist, daß eine offene Stelle nicht besetzt werden kann.

sollen für Arbeitslose mit einer mehr als sechsmonatigen Dauer der Arbeitslosigkeit sogenannte Trainingsmaßnahmen eingeführt werden⁹. Während dieser Maßnahmen zur Eignungsfeststellung oder Unterstützung der Selbstsuche (z.B. Bewerbungstraining) mit einer Dauer von zwei bis acht Wochen wird das Arbeitslosengeld oder die Arbeitslosenhilfe weitergezahlt.

□ Spätestens nach einer sechsmonatigen Arbeitslosigkeit soll das Arbeitsamt gemeinsam mit dem Arbeitslosen feststellen, welche Leistungen, Maßnahmen oder auch eigene Bemühungen erforderlich sind, um eine drohende Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Dies soll in einem Eingliederungsplan festgehalten werden¹⁰.

□ Die an Arbeitgeber gewährten Lohnkostenzuschüsse des AFG (Eingliederungszuschuß, -hilfe, -beihilfe und der Lohnkostenzuschuß für ältere Arbeitnehmer) werden zu Eingliederungszuschüssen zusammengefaßt, die Arbeitgeber zum Ausgleich von Minderleistungen bei förderungsbedürftigen Arbeitslosen erhalten können. Noch in den „Eckpunkten“ der Koalitionsarbeitsgruppe war vorgesehen, soweit wie möglich auf formale Zugangsvoraussetzungen zu verzichten. Entgegen dieser Zielsetzung wird nun im AFRG erneut eine der heutigen Rechtslage sehr ähnliche Differenzierung von Förderhöhe und -dauer vorgenommen. Im Bereich der Einarbeitung kann der Zuschuß 30% des Arbeitsentgelts (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge) für sechs Monate betragen, bei erschwelter Vermittlung 50% (bis 70%) für zwölf (bis 24) Monate sowie für ältere Arbeitnehmer (ab 55 Jahre) 50% (bis 70%) für 24 (bis 36) Monate. Entgegen der ursprünglichen Vorstellung eines weitgehenden Verzichts auf formale Voraussetzungen argumentiert das Bundesarbeitsministerium in diesem Fall, daß die Förderung nach dem Grad der Leistungsminderung gestaffelt werden müsse, um Verdrängungsprozesse seitens der weniger beeinträchtigten Arbeitnehmer zu verhindern¹¹.

⁹ Es handelt sich hierbei nicht um ein neues Instrument, sondern um eine Nachfolgeregelung zum gegenwärtigen § 103b AFG. Eine Verbesserung ist darin zu sehen, daß nun auch die Maßnahmekosten übernommen werden können.

¹⁰ Am Beispiel der Förderung beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen kann gezeigt werden, daß dieses Instrument auf bestimmte Problemgruppen gleich zu Beginn ihrer Arbeitslosigkeit konzentriert werden sollte, um effizient Langzeitarbeitslosigkeit verhindern zu können; vgl. ausführlicher V. Steiner, B. Kaltenborn: Arbeitsmarktdynamik, Langzeitarbeitslosigkeit und der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik, in: W. Franz, V. Steiner (Hrsg.): Der westdeutsche Arbeitsmarkt im strukturellen Anpassungsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 29 ff. Diese Erkenntnisse sollten berücksichtigt werden, wenn man ein (an sich sinnvolles) Instrument wie den Eingliederungsplan einführt und mit einem starren zeitlichen Schwellenwert arbeitet.

□ Für Existenzgründer ist ein spezieller Eingliederungszuschuß bei Neugründungen vorgesehen. Existenzgründer können im ersten Jahr der Gründung bei der Einstellung eines Arbeitslosen (der mindestens drei Monate Leistungen bezogen haben muß) einen Zuschuß in Höhe von 50% für maximal zwölf Monate erhalten, ohne daß eine Leistungsminderung beim Arbeitslosen vorliegen muß.

□ Mit dem sogenannten Eingliederungsvertrag ist ein neues Instrument der Arbeitsförderung vorgesehen. Im Kern geht es hierbei um die Möglichkeit, Langzeitarbeitslose (bzw. Arbeitslose mit mindestens einem Vermittlungshemmnis nach sechs Monaten) in einem Zeitraum von zwei Wochen bis maximal sechs Monate „auf Probe“ in einem Betrieb zu beschäftigen und sie dort einzuarbeiten; dabei soll der Arbeitgeber für alle Zeiten eines Arbeitsausfalls, z.B. wegen Krankheit oder anderer Fehlzeiten, eine Erstattung der Arbeitsentgeltanteile vom Arbeitsamt erhalten. Zugleich kann dem Arbeitgeber ein Eingliederungszuschuß gezahlt werden. Der Eingliederungsvertrag soll in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis einmünden. Dieser Vertrag kann allerdings arbeitgeberseitig jederzeit aufgelöst werden. Selbst in diesem Fall ist der Eingliederungszuschuß nicht zurückzuzahlen¹². Die rechtliche Seite des Eingliederungsvertrages erscheint zur Zeit noch etwas diffus. Hier wird ein dreiseitiger Vertrag zwischen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Arbeitsamt geschaffen, der teils öffentlich-rechtlich, teils privatrechtlich ausgestaltet ist¹³.

Mit dem hier skizzierten Instrumentarium kann eine lange Kette von „Probe“-Beschäftigungen installiert werden. Dies mag folgendes Beispiel illustrieren: Beginnend mit einer Trainingsmaßnahme von zwei Monaten geht der Arbeitnehmer in ein Eingliederungs-

¹¹ Diese Argumentation wird gestützt von ökonomischen Überlegungen zur Subventionierung in der Arbeitsmarktpolitik. Bei direkten Transfers an Unternehmen hat die Bemessung der Subventionshöhe eine entscheidende Bedeutung bei der Problematik von Wettbewerbsverzerrungen. Unternehmen werden dann nicht durch die Beschäftigung subventionierter Langzeitarbeitsloser bevorteilt, wenn der Zuschuß in Höhe des tatsächlichen Produktivitätsnachteils gewährt wird. Vgl. zu dieser Argumentation L. Kelp, H. M. Scheillhaaß: Subventionen als Steuerungsinstrumente des Arbeitsmarktes, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1995, S. 399 ff., hier S. 411. Diese mikroökonomische Argumentation ist zwar überzeugend, aber zugleich auch in der Praxis einer Massenverwaltung in Hinblick auf die einzelnen Arbeitslosigkeitsfälle schwer zu operationalisieren. Die im AFRG gewählten Förderhöhen und -zeiten sind eher eine Fortschreibung der bisherigen Regelungen.

¹² An diesem Punkt wären die Mitnahmeeffekte von Lohnsubventionen zu thematisieren, die in einer Vielzahl von Untersuchungen immer wieder problematisiert wurden.

¹³ Vgl. R. Steinke, a.a.O., S. 167. In der Begründung des Bundesarbeitsministeriums zum Entwurf des AFRG wird davon gesprochen, daß ein Beschäftigungsverhältnis, aber kein Arbeitsverhältnis begründet werden soll.

vertragsverhältnis für sechs Monate. Daran anschließend hätte der Betrieb die Möglichkeit, unter Berücksichtigung der vorgesehenen Änderungen im Kündigungsschutzrecht den Arbeitnehmer weitere 24 Monate in Form auch mehrfach gestückelter befristeter Arbeitsverhältnisse zur Erprobung zu beschäftigen. Angesichts einer solchen Spanne von zwei Jahren und acht Monaten könnte man betriebsseitig nun wirklich nicht mehr davon sprechen, daß Langzeitarbeitslose deshalb nicht eingestellt werden, weil die institutionellen Regelungen eine ausreichende Erprobung bzw. Einarbeitung nicht zulassen.

Des weiteren geht das AFRG hinsichtlich der Schaffung von Übergängen in Beschäftigung über die bisherige Orientierung auf reguläre Normalarbeitsverhältnisse hinaus. So soll eine sogenannte Arbeitnehmerhilfe im Gesetz festgeschrieben werden. Danach kann bei Aufnahme einer von vornherein auf längstens drei Monate befristeten Tätigkeit (Saisonarbeit) ein täglicher Zuschuß von 25 DM zur Arbeitslosenhilfe gewährt werden, um die Niedriglöhne aufzustocken und einen Anreiz zur Aufnahme dieser Arbeiten zu setzen. Hierbei geht es vor allem um die Erntehelfertätigkeiten in der Landwirtschaft¹⁴.

Reduzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

In der aktiven Arbeitsmarktpolitik – einem Bereich, der seit Jahren im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte steht – folgt der AFRG-Entwurf der „klassischen“ Tradition der Konsolidierungspolitik in Form von Volumenreduzierungen beim Einsatz der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Dieser Weg läßt sich über Haushaltsvorgaben und/oder über förderrechtliche Einschränkungen bei den aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumenten realisieren. Die Bundesregierung scheint beide Wege gehen zu wollen. So sollen im Zeitraum 1997 bis 2000 insgesamt 35 Mrd. DM im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit eingespart werden. Davon entfallen über 50% auf die neuen Bundesländer. Gelingen soll dies in erster Linie durch eine Reduzierung des Niveaus der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf westdeutsche Werte. Angesichts der Tatsache, daß derzeit auf 100 Arbeitslose in Ost-

deutschland 43 Personen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kommen, während dieser Wert in Westdeutschland 13 Personen beträgt, dürfte dies ein äußerst kritischer Weg sein¹⁵.

Innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind die Förderung beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die beiden zentralen Instrumente. Hier sieht das AFRG einige Änderungen vor:

Der Bereich der beruflichen Qualifizierungsförderung wird im AFG bisher in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sowie den Einarbeitungszuschuß unterteilt. Diese Trennung wird im AFRG aufgegeben und mit dem Begriff der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen vereinheitlicht. Wie bisher kann bei Teilnahme an einer solchen Maßnahme ein Unterhaltsgeld in Höhe des Arbeitslosengeldes gewährt sowie die Maßnahmekosten übernommen werden.

Der AFRG-Entwurf sieht hier nur einige systematische Vereinfachungen vor, die vor allem für die Praktiker in der Arbeitsverwaltung von Vorteil sind. So können z.B. Berufsrückkehrer zukünftig grundsätzlich gefördert werden, wenn sie einmal ein Jahr sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren¹⁶. Auch den Forderungen aus der Praxis, auf die starre Notwendigkeit einer mindestens einjährigen Zwischenbeschäftigungszeit zwischen zwei Förderungen zu verzichten, wird entsprochen, so daß wieder Spielräume für eine einzelfallbezogene Ausgestaltung der Förderpolitik hergestellt werden. Positiv ist auch die verstärkte Berücksichtigung von Fernunterricht, Selbstlernmaßnahmen und vor allem von Bildungsmodulen bei der Förderung zu beurteilen, da sich die Modularisierung der beruflichen Weiterbildung mittlerweile aus Qualitäts-, Kosten- und pädagogischen Gründen immer mehr durchsetzt.

Eine wichtige Weiterentwicklung ist auch darin zu sehen, daß in Zukunft berufliche Weiterbildungsmaßnahmen in einem deutlich größeren Umfang betriebliche Praktika enthalten können. Ihr Anteil kann bis zu 50% betragen und bei einem „besonderen arbeitsmarktpolitischen Interesse an der überwiegenden Vermittlung berufspraktischer Fertigkeiten“ sogar bis zu 75% der Maßnahmedauer ausfüllen. Hier werden die rechtlichen Konsequenzen aus den Erfahrungen in der Praxis gezogen, daß zum einen betriebliche Praktika die Eingliederungschancen erhöhen, zum ande-

¹⁴ Die Arbeitnehmerhilfe ist im Zuge der Reform der Arbeitslosenhilfe aufgenommen worden; vgl. zu den problematischen Aspekten dieses Instruments S. Sell: Standort und Zukunft der Arbeitslosenhilfe, in: Soziale Sicherheit, 1996, S. 458 ff.

¹⁵ Angesichts dieses Verhältnisses wird von einem „Crash-Kurs“ für die neuen Bundesländer gesprochen; vgl. Arbeitskreis AFG-Reform: Reform der Arbeitsförderung durch die Bundesregierung: Statt eines Beitrages zur Halbierung Erhöhung der Arbeitslosigkeit. Stellungnahme anläßlich der Fachtagung „Die Zukunft des AFG auf dem Prüfstand“ am 5. Juni 1996 in Berlin, S. 9-12.

¹⁶ Aufgrund der bestehenden Rechtslage in Form des § 46 AFG, der eine Vielzahl unterschiedlicher Ausnahmefälle mit teilweise extrem schwierigen Berechnungsweisen enthält, ist eine solche Vereinfachung zu begrüßen.

ren gerade für die Langzeitarbeitslosen solche Qualifizierungs-Beschäftigungs-Verbundsysteme wesentlich angemessenere Bildungsformen darstellen, weil diese Personengruppe in den „klassischen“ Maßnahmen eines schulischen, außerbetrieblichen Lehrgangs häufig überfordert ist.

Allerdings sieht die Reform des AFG auch leistungsrechtliche Einschränkungen vor, die aus der bereits erwähnten stärkeren Versicherungsorientierung des SGB III abgeleitet werden. So werden die Zeiten, die einer beitragspflichtigen Beschäftigung gleichgestellt sind (§ 107 AFG), abgeschafft. Dazu gehörte auch das Unterhaltsgeld, so daß durch die Teilnahme an einer Maßnahme neue Ansprüche erworben werden könnten. In Zukunft wird dies entfallen, so daß am Ende einer Maßnahme – wenn keine Einmündung in eine Beschäftigung erfolgt – bei ausgelaufenem Anspruch auf Arbeitslosengeld nur noch für maximal drei Monate ein sogenanntes Anschlußunterhaltsgeld gewährt werden kann.

Weitere Einschränkungen im Förderrecht

Bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) zeichnet sich ab, daß die Entlohnung in diesen Maßnahmen zunehmend von der Entlohnung in regulären Arbeitsverhältnissen abgekoppelt werden soll. Da der Gesetzgeber die Tarifparteien nicht zwingen kann, einen eigenständigen (niedrigeren) „ABM-Tarif“ zu begründen, hat er den Weg über eine förderrechtliche Regulierung gewählt und die der Förderung zugrundeliegenden „berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelte“ auf 90% der tariflichen oder ortsüblichen Entgelte vergleichbarer ungeförderter Tätigkeiten begrenzt.

Dieser Ansatz des (förderrechtlichen) Drucks auf die Herstellung einer größeren Lohndifferenz zwischen geförderter und ungeförderter Beschäftigung wird im AFRG dadurch verstärkt, daß das berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt auf 80% abgesenkt wird (90% bei reduzierten Einstiegstarifen für Langzeitarbeitslose). Bezogen auf dieses so ermittelte Entgelt kann der Lohnkostenzuschuß an den Maßnahmeträger 30-75% betragen. Bei individueller Förderungsbedürftigkeit und schlechter finanzieller Lage des Trägers kann auch eine verstärkte Förderung vorgenommen werden, wobei in diesem Fall das jeweilige Bundesland entsprechend anteilig zur Finanzierung herangezogen wird. Weiterhin ist vorgesehen, daß 95% der ABM-Beschäftigten Langzeitarbeitslose sein müssen. Ausgeweitet werden die Möglichkeiten der arbeitsbegleitenden Qualifizierung im Rahmen von ABM. So dürfen die berufliche Qualifizierung und das

betriebliche Praktikum zusammen immerhin 40% der Gesamtzeit erreichen¹⁷.

Bis Ende 1997 befristet gibt es im AFG die Möglichkeit der produktiven Arbeitsförderung (§ 249h- und § 242s-Maßnahmen)¹⁸, bei denen ein pauschalierter Lohnkostenzuschuß in Höhe der durchschnittlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld und -hilfe gewährt werden kann, wenn Maßnahmen in den Bereichen Umweltsanierung, soziale Dienste und Jugendhilfe durchgeführt werden. Dieses Instrument wird in Form von Strukturanpassungsmaßnahmen in das AFRG aufgenommen und weitere fünf Jahre verlängert.

Innovationen in der Arbeitsverwaltung

Seit langem wird von Praktikern innerhalb der Arbeitsverwaltung beklagt, daß das Haushaltsrecht und die tradierten Formen der Mittelbewirtschaftung zu ineffizienter Ressourcenallokation führen. Hier sieht der vorliegende AFRG-Entwurf einige wichtige Neuerungen vor:

Bisher wurden den Arbeitsämtern die Mittel für die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Leistungen als jeweils eigene Haushaltsposten zugewiesen, ohne daß es Umschichtungsmöglichkeiten gab. Nun sollen künftig alle Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung in Form eines „Eingliederungshaushaltes“ zusammengefaßt werden. Die Arbeitsämter können dann vor Ort eine lokale/regionale Schwerpunktsetzung vornehmen.

Vorgesehen ist die Einrichtung eines sogenannten „Innovationstopfes“ in Höhe von 5% der zugewiesenen Mittel aus dem Eingliederungshaushalt. Mit diesen Mitteln können die Arbeitsämter neue Arbeitsför-

¹⁷ Hier steckt aber – wie so oft – das Problem im Detail. Die Regelung ist an und für sich sehr positiv zu bewerten, aber zugleich werden die Möglichkeiten von Trägern, Erlöse aus den Maßnahmen zu erwirtschaften, um damit z.B. Qualifizierungsteile zu finanzieren, durch eine restriktive Definition des öffentlichen Interesses noch mehr als bereits heute eingeschränkt.

¹⁸ Dieses Instrument ist für die neuen Bundesländer entwickelt worden, um die auslaufenden Mega-ABM und die betrieblichen Entlassungswellen in Treuhandunternehmen aufzufangen. Für die Bundesanstalt für Arbeit ist die produktive Arbeitsförderung ein interessantes Instrument, weil dadurch die passiven Lohnersatzleistungen in einen (aktiven) Lohnkostenzuschuß umgewandelt werden und dabei sozusagen eine gegenseitige Deckungsfähigkeit vorliegt. Für die Träger heißt das allerdings, daß sie die notwendigen Kofinanzierungsmittel in weit größerem Umfang als bei „klassischen“ ABM über andere Quellen decken müssen. Dieser innovative Ansatz zur Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit wurde in Form der § 242s-Maßnahmen dann auch auf Westdeutschland übertragen; vgl. auch zu dem interessanten Aspekt, daß die Treuhandanstalt (bzw. ihre Nachfolgeorganisation, die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben) seit 1994 bei den von ihr kofinanzierten Beschäftigungsprojekten eine flächendeckende wettbewerbliche Vergabe durchführt, die Untersuchungsergebnisse von B. Rabe, K. Emmerich: Arbeitsmarktpolitik zwischen Markt und Staat, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 5, S. 247 ff.

derungsleistungen finanzieren, die außerhalb der im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen liegen¹⁹.

□ Übereaus positiv wäre die Realisierung der vorgesehenen Regelung, daß Ausgabenreste von einem Haushaltsjahr in das nächste übertragen werden können.

□ Da die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung zukünftig stark dezentralisiert administriert werden sollen, ist im AFRG vorgesehen, daß die Arbeitsämter jährliche „Eingliederungsbilanzen“ auf vergleichbarer Basis erstellen sollen. In diesen Bilanzen geht es vor allem um eine Durchschnittsbeurteilung der Maßnahmekosten und der erzielten Eingliederungs„erfolge“ – unabhängig davon, in welche Beschäftigung die Eingliederung erfolgt. Die unbedingt notwendige Entwicklung und Installierung eines Controlling-Systems für die Arbeitsmarktpolitik deutet sich hier aber nur ansatzweise an²⁰. Es besteht die Gefahr, daß die Arbeitsverwaltung auf einen künstlichen „Statistik“-Wettbewerb ausgerichtet wird, der zudem noch auf ineffizienten Indikatoren basiert.

Problematische Punkte

Gerade angesichts der Tatsache, daß es im Gesetzesentwurf eine ganze Reihe innovativer Verbesserungen gibt und die anvisierte Konzentration auf eine (Wieder-)Eingliederungsförderung in reguläre Beschäftigung auch instrumentell abgestützt wird, sollten Zielkonflikte nicht außer acht gelassen werden. Vorgesehen ist beispielsweise eine drastische Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung, die nun in das Gesetz selber integriert wird²¹. In diesem Zusammenhang soll die Bundesanstalt für Arbeit verpflichtet werden, durch institutionelle Maßnahmen (z.B. eine „Binnenrevision“) dafür zu sorgen, daß alle Mitarbeiter die „verschärfte

¹⁹ Der Ursprung dieser Innovation ist das 1989 von der Bundesregierung aufgelegte Programm „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“. Dabei wurden 50 Mill. DM für acht Modellarbeitsämter (später erfolgte eine Aufstockung auf 200 Mill. DM und 18 Modellarbeitsämter) zur flexiblen Verwendung im Rahmen des Sonderprogramms zur Verfügung gestellt; vgl. zu den Ergebnissen der Begleitforschung A. Schmid u.a.: Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik: Modellarbeitsämter und Modellprojekte, in: WSI-Mitteilungen, 1994, S. 84 ff.

²⁰ Dies liegt darin begründet, daß als Grundlage eines gehaltvollen Controllingsystems empirisch valide Befunde aus der Wirkungsforschung vorliegen müssen. Am Beispiel der beruflichen Weiterbildungsförderung kann gezeigt werden, daß in Deutschland ein eklatantes Defizit an Wirkungsforschung besteht und das hier eine den USA vergleichbare „Evaluierungsindustrie“ fehlt; vgl. I. Sperling: Möglichkeiten und Grenzen von Qualifizierungsmaßnahmen, in: Wege aus der Arbeitslosigkeit (Beihefte der Konjunkturpolitik, Bd. 43), Berlin 1995, S. 231 ff. Darüber hinausgehend gibt es erhebliche methodische Probleme, die Nutzeneffekte der Arbeitsmarktpolitik aufgrund ihrer Mehrdimensionalität zu operationalisieren; vgl. z.B. U. Walwei: Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung. Möglichkeiten und Grenzen ihres Nutzens für Arbeitsuchende, Betriebe und die Volkswirtschaft, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1995, S. 516 ff.

Bekämpfung des Leistungsmißbrauchs“ auch umsetzen.

Unabhängig von den negativen betriebswirtschaftlichen Effekten innerhalb der Verwaltung manifestiert sich hier ökonomisch gesehen eine Zielüberfrachtung. So soll die Arbeitsvermittlung die Arbeitgeberkontakte ausbauen, die Besetzung offener Stellen beschleunigen, die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung planen, steuern und bewirtschaften und gleichzeitig ihre Aktivitäten bei der Prüfung der Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosen verstärken. Dies sind unrealistische Zielvorgaben. Worauf es ankommt ist der möglichst optimale „Mix“, der von den gegebenen Ressourcen ausgehen muß. Gegenwärtig muß die Stärkung der marktorientierten Seite der Arbeitsvermittlung im Mittelpunkt stehen, damit die Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt beschleunigt werden.

Das neue AFG ist zwar doppelt so umfangreich wie das alte, aber man kann tatsächlich von einer „Verschlankung“ sprechen, weil zahlreiche Regelungen aus den Anordnungen in das Gesetz eingebaut worden sind. In diesem Kontext ist es übereaus problematisch, daß im AFRG insgesamt 29 „Verordnungsermächtigungen“ enthalten sind, mit deren Hilfe das Bundesarbeitsministerium erneut eine Regelungsflut über die Arbeitsverwaltung gießen könnte. Hier muß deutlich gewarnt und politisch eine Sperre eingebaut werden, da die Ministerialbürokratie sicherlich viele „gute“ Gründe für Detaillierungen finden wird.

Damit im Zusammenhang steht die vorgesehene drastische Schwächung der sozialen Selbstverwaltung, deren drittelparitätische Struktur durch einen Rückzug der „öffentlichen Bank“ umgebaut werden soll. Dies ist in Zeiten der immer stärker notwendigen kooperativen Politikgestaltung gerade auf lokaler und regionaler Ebene ineffizient.

Des weiteren markiert das AFRG einen weiteren Schritt in Richtung Abbau der „klassischen“ arbeitsmarktpolitischen Instrumente, wobei dies besonders gegen ABM gerichtet ist. Die explizite Ablehnung von temporären Beschäftigungsmöglichkeiten ist aber in dieser Eindeutigkeit keinesfalls empirisch begründet²². Notwendig und richtig wäre eine konstruktive Debatte über Potentiale und Grenzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Aber angesichts der Kosten der

²¹ Vgl. zur tiefgreifenden Problematik der „populären“ Verschärfung der Zumutbarkeitsbestimmungen ausführlicher S. Sell: Zur normativen Funktionalität der „Zumutbarkeit“ von Arbeit in der Arbeitslosenversicherung, in: Sozialer Fortschritt, 1996, S. 84 ff.

²² Vgl. z.B. die ausgewogene Thematisierung bei M. Schneider: Der „zweite Arbeitsmarkt“ als legitime und funktionsfähige Institution der Beschäftigungspolitik?, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaft, 1995, S. 241 ff.

Arbeitslosigkeit, die sich 1995 auf über 140 Mrd. DM beliefen, ist es notwendig, über Wege einer möglichst aktiven Umwidmung dieser Kosten zu diskutieren²³.

Im Hinblick auf die Kosten ist auch die Finanzierungsfrage zu problematisieren. Die geplanten Einsparungen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit durch das AFRG bis 2000 sind enorm. Hierbei sollten allerdings auch kreislauftheoretische Zusammenhänge berücksichtigt werden. Wenn seitens der Bundesregierung darauf verwiesen wird, die „unkontrollierte“ Ausgabenentwicklung bei der Arbeitsmarktpolitik müsse begrenzt und reduziert werden – und dieses Argument für tiefgreifende Einschnitte auch in originäre Versicherungsleistungen als Legitimation benutzt wird –, dann sollte aber nicht übersehen werden, daß wir es vor allem mit den Auswirkungen der überwiegenden Beitragsfinanzierung der vereinigungsbedingten Kosten der Arbeitslosigkeit zu tun haben. Denn betrachtet man den Anteil der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit am Bruttoinlandsprodukt, so zeigt sich für Westdeutschland, daß dieser Wert von 1980 bis 1995 immer in einem Korridor zwischen 1,5% und 2% oszillierte. Ganz anders hingegen die Situation in Ostdeutschland. Dort ist der Anteil seit 1992 – als die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit 17,5% des ostdeutschen BIP erreichten – zwar rückläufig, aber immer noch auf einem sehr hohen Niveau über 10%. Die vorgesehenen drastischen Kürzungen in den neuen Bundesländern müssen auch vor dem Hintergrund der faktischen Stabilisierungsfunktion diskutiert werden.

Die andere Seite der Finanzierungsdiskussion betrifft die Problematik, daß immer noch kein Schritt in Richtung Umfinanzierung bestimmter Ausgabenkomponenten auf Steuermittel in Erwägung gezogen wird. Hinzu kommt, daß die enormen Einsparungen bei der Bundesanstalt für Arbeit keineswegs dazu genutzt werden, den Beitragssatz von derzeit 6,5% abzusenken, sondern die Mittel werden für die Vorgabe, den Bundeszuschuß an die Bundesanstalt auf Null herunterzufahren, instrumentalisiert, obgleich doch weitge-

hend Einigkeit darüber besteht, daß die Lohnnebenkosten unbedingt zu senken sind, um den Faktor Arbeit zu entlasten. Hier zeigt sich das Verharren der Bundesregierung auch bei der anstehenden großen Reform des AFG in den ausgetretenen Wegen der Konsolidierungspolitik.

Fazit

Der vorliegende Entwurf für ein reformiertes Arbeitsförderungsgesetz weist eine ganze Reihe an innovativen Verbesserungen auf und könnte dazu führen, die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß weiter zu verstärken. Insofern entspricht der Entwurf den Ausführungen des Sachverständigenrates zur Reform des AFG: „Grundsätzlich kommt der Arbeitsmarktpolitik die Funktion zu, die Vermittlungschancen von Problemgruppen bei den Arbeitslosen auf private, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu erhöhen. Das allgemeine, durchschnittliche Risiko der Arbeitnehmer, arbeitslos zu werden, kann sie nicht beseitigen; das hieße, ihre Wirkungsmöglichkeiten und Finanzierbarkeit zu überschätzen ... Sie muß statt dessen mithelfen zu verhindern, daß sich Arbeitslosigkeit zu Langzeitarbeitslosigkeit entwickelt, und sie muß die Beschäftigungschancen für besonders benachteiligte Personen auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Darüber hinaus den allgemeinen Beschäftigungsgrad erhöhen kann sie nicht.“²⁴

Allerdings gibt es einige durchaus kontroverse Punkte, die ausführlich zu diskutieren wären. Gegenwärtig besteht die Gefahr, daß sich die Verantwortlichen gleichsam „einbunkern“ und ihr Reformpaket ohne eine große Debatte mit den Beteiligten umzusetzen versuchen. Dieses Verhalten würde die gegenwärtig zu beobachtende „Polarisierung“ in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion²⁵ befördern und außerdem Zugänge zu Ressourcen verschließen, die für eine konstruktive Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik unbedingt erforderlich sind. So wäre es angesichts des Stellenwerts des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik mit ihren Ausstrahlungseffekten in viele andere Bereiche hinein (z.B. Rentenversicherung) hilfreich, wenn ein Sachverständigenrat für Arbeitsmarktfragen existieren würde, der sich gerade nicht nur aus Wissenschaftlern zusammensetzt, die zwangsläufig eine gewisse Distanz zu den Eigenheiten des institutionellen Umfeldes haben und deren Reformvorschläge deshalb auch nicht selten an der (gegebenen) Realität vorbeigehen. Aus einem solchen Gremium heraus könnte versucht werden, eine konsensorientierte Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik zu betreiben.

²³ Die von der Bundesregierung geplante Reform geht in vielen Punkten parallel zu den Empfehlungen der OECD zur Arbeitsmarktpolitik. Allerdings plädiert auch die OECD für eine stärkere Verschiebung in Richtung auf aktive Maßnahmen mit Konzentration auf die Zielgruppen; vgl. hierzu OECD: The OECD Jobs Study, Paris 1994, S. 47.

²⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/1996, Stuttgart 1995, Ziffer 398.

²⁵ Im Sinne einer „Lager“-Bildung: Auf der einen Seite das gewerkschaftlich-sozialdemokratische Lager mit einer Fokussierung auf die Strategie einer massiven Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung und auf der anderen Seite die Vertreter einer deutlichen Zurückführung der Arbeitsmarktpolitik und weiterer Einschnitte in die Arbeitslosenversicherung.